

**LEY 31/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE REGULACIÓN DE LAS NORMAS  
BÁSICAS SOBRE ÓRGANOS RECTORES DE LAS  
CAJAS DE AHORROS (LORCA)**

(ACTUALIZADA AL 23-11-02 CON LA LEY 44/2002, -"LEY FINANCIERA"-)  
(SE INCLUYE SENTENCIA TC 49/1988, DE 23 DE FEBRERO)

**ÍNDICE**

<b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>	Pág. 2
<b>TÍTULO I. DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORROS</b>	
Artículo 1	Pág. 3
<b>CAPÍTULO I. LA ASAMBLEA GENERAL</b>	
Artículo 2	Pág. 3
Artículo 3	Pág. 4
Artículo 4	Pág. 4
Artículo 5	Pág. 4
Artículo 6	Pág. 4
Artículo 7	Pág. 5
Artículo 8	Pág. 5
Artículo 9	Pág. 5
Artículo 10	Pág. 6
Artículo 11	Pág. 6
Artículo 12	Pág. 6
<b>CAPÍTULO II. EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN</b>	
Artículo 13	Pág. 7
Artículo 14	Pág. 7
Artículo 15	Pág. 8
Artículo 16	Pág. 8
Artículo 17	Pág. 8
Artículo 18	Pág. 9
Artículo 19	Pág. 9
Artículo 20	Pág. 9
Artículo 20 bis	Pág. 9
Artículo 20 ter	Pág. 10
<b>CAPÍTULO III. LA COMISIÓN DE CONTROL</b>	
Artículo 21	Pág. 10
Artículo 22	Pág. 10
Artículo 23	Pág. 10
Artículo 24	Pág. 11
Artículo 25	Pág. 11
<b>TÍTULO II. EL DIRECTOR GENERAL</b>	
Artículo 26	Pág. 11
Artículo 27	Pág. 12
<b>TÍTULO III. LOS ÓRGANOS CONFEDERADOS DE LAS CAJAS DE AHORROS</b>	
Artículo 28	Pág. 12
Artículo 29	Pág. 12
Artículo 30 (Derogado por L 24/20001).	Pág. 12
Artículo 31	Pág. 12
<b>DISPOSICIONES ADICIONALES</b>	
Primera	Pág. 13
Segunda	Pág. 13
Tercera	Pág. 13
Cuarta	Pág. 13
<b>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</b>	
Primera	Pág. 14

# LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

Segunda	Pág. 14
Tercera	Pág. 14
Cuarta	Pág. 14
Quinta	Pág. 15
<b>DISPOSICIONES FINALES</b>	
Primera	Pág. 15
Segunda	Pág. 15
Tercera	Pág. 15
Cuarta	Pág. 15
Quinta	Pág. 16
Sexta	Pág. 16
Séptima	Pág. 16
<b>DISPOSICIONES DEROGATORIAS</b>	
Única	Pág. 16
<b>SENTENCIA TC 49/1988, DE 13 DE FEBRERO</b>	Pág. 16

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, sobre regulación de los órganos rectores de las Cajas de Ahorros, inició la tarea de configurar sobre nueva planta las formas de gestión colectiva de las Cajas. No obstante, la experiencia acumulada desde el comienzo de su aplicación ha puesto de manifiesto una serie de insuficiencias que han motivado desviaciones importantes en los objetivos previstos. Al ser las Cajas de Ahorros entes de carácter social, y, dado el marco territorial en que fundamentalmente desarrollan su actividad, exigen una plena democratización de sus órganos rectores, de forma que en ellas puedan expresarse todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que aquéllas operan.

Esta democratización es perfectamente compatible con una mayor profesionalización necesaria en unas Entidades que, si bien ajenas al lucro mercantil, deben, no obstante, operar en unos mercados financieros cada vez más competitivos, para mantener su capacidad de ahorro y la eficacia de su servicio a la economía nacional.

Además, la nueva organización territorial del Estado, que emana de la Constitución, ha propiciado la aprobación de unos Estatutos de Autonomía, que atribuyen a algunas Comunidades, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, competencias sobre las Cajas de Ahorros, así como de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca. Se hace preciso, pues, de acuerdo con el artículo 149.1.11.<sup>a</sup> de la Constitución, establecer un marco estatal básico de la representación, organización y funcionamiento de los órganos de decisión de las Cajas de Ahorros que pueda ser desarrollado por las Comunidades Autónomas para ajustarlo con mayor concreción a las características peculiares de sus territorios.

Esta Ley pretende alcanzar el triple objetivo de democratizar los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz, que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales, y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado, sentando al mismo tiempo las bases del régimen de disciplina, inspección y control de estas Entidades.

La aplicación de los principios de democratización se lleva a cabo en el máximo órgano de gobierno y decisión de la Caja de Ahorros, la Asamblea General, mediante la representación en la misma de aquellos estamentos sociales más íntimamente vinculados a su actividad, es decir, las Corporaciones municipales de su ámbito de acción, en su calidad de representantes electos de los intereses de las colectividades locales; los impositores, como proveedores de los recursos con que aquéllas operan; el personal, que hace posible con su trabajo el normal desarrollo de la actividad, gestión de cuyo resultado depende profesionalmente, y la Corporación Fundadora, en tanto ente fundador, cuando realmente exista y se mantenga activa.

El Consejo de Administración se define como el órgano exclusivo de administración y gestión para los aspectos reales y financieros, asumiendo las funciones de la desaparecida Comisión de Obras Sociales y constituyéndose con criterios de equilibrio entre los grupos en representación de la Asamblea. Con la finalidad de potenciar su componente profesional, se permite la posibilidad de incorporar profesionales no Consejeros generales.

La Comisión de Control se configura como un auténtico órgano de supervisión de la gestión y administración de la Entidad, vigilando de forma habitual el cumplimiento que realiza el Consejo de Administra-

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

ción de los objetivos y finalidades marcados por la Asamblea General y por la normativa financiera. Se abre la posibilidad de incorporar a la Comisión un representante de la Comunidad Autónoma, con voz y sin voto, con la finalidad de conseguir una perfecta información y dar un verdadero sentido público al control de las actividades de la Entidad.

La figura del Director general se delimita en su estricto componente profesional y de gestión, clarificando su actuación respecto a los órganos de representación y decisión de la Caja.

Se refuerzan las incompatibilidades de los Consejeros generales y de Administración y se limita el plazo de su mandato, para evitar las interferencias económicas y políticas en los órganos rectores y reafirmar de esta manera su autonomía e independencia cara al mejor funcionamiento de la Entidad.

Los órganos confederados de las Cajas de Ahorros fortalecen considerablemente sus funciones y se estructuran de forma más efectiva respecto a la nueva configuración de las autoridades financieras.

Por último, las Federaciones de ámbito territorial se articulan como órganos de coordinación y gestión de las Cajas de Ahorros integradas en ellas, así como de asesoramiento e informe a las Comunidades Autónomas. En el ámbito nacional, la Confederación asume todas las funciones de un auténtico órgano financiero central de coordinación y apoyo a las Cajas, para lo cual renueva profundamente su estructura orgánica.

Como era obligado, se prevé un plazo suficiente para la entrada en vigor de esta disposición, en cuyo ínterin puedan elaborarse con detalle los futuros Estatutos y Reglamentos de las Cajas de Ahorros y disponer con meticulosidad y sin vacíos la renovación de los órganos rectores de aquéllas dentro de los diecisiete meses siguientes al de la publicación de esta Ley.

## TITULO I. DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORROS

### Artículo 1

La Administración, gestión, representación y control de las Cajas de Ahorros corresponde a los siguientes órganos de gobierno:

- Primero: Asamblea General.
- Segundo: Consejo de Administración.
- Tercero: Comisión de Control.

Los componentes de tales órganos ejercerán sus funciones en beneficio exclusivo de los intereses de la Caja a que pertenezcan y del cumplimiento de su función social, debiendo reunir, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, los requisitos de honorabilidad comercial y profesional que determinen las normas de desarrollo de esta Ley. En cualquier caso, se entenderá que concurre honorabilidad comercial y profesional en quienes hayan venido observando una trayectoria personal de respeto a las leyes mercantiles u otras que regulan la actividad económica y la vida de los negocios, así como las buenas prácticas comerciales y financieras.

## CAPITULO I. LA ASAMBLEA GENERAL

### Artículo 2

Uno. La representación de los intereses colectivos en la Asamblea General se llevará a efecto mediante la participación al menos de los grupos siguientes:

- a) Las Corporaciones Municipales en cuyo término tengan abierta oficina la Entidad.
- b) Los Impositores de la Caja de Ahorros.
- c) Las personas o Entidades Fundadoras de las Cajas. Las personas o Entidades Fundadoras de las Cajas podrán asignar una parte de su representación a Corporaciones Locales que, a su vez, no sean fundadoras de otras Cajas de Ahorros en su ámbito de actuación.
- d) Los empleados de las Cajas de Ahorros.

Dos. El número de miembros de la Asamblea General será fijado por los Estatutos de cada Caja de Ahorros en función de su dimensión económica entre un mínimo de 60 y un máximo de 160.

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

Los miembros componentes de la Asamblea General ostentarán la denominación de Consejeros generales.

Tres. La representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público en sus órganos de gobierno, incluida la que corresponda a la entidad fundadora cuando ésta tenga la misma naturaleza, no podrá superar en su conjunto el 50 por ciento del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos, teniendo que estar representadas todas las entidades y corporaciones.

A los efectos de su representación en los órganos rectores de las cajas de ahorro, el porcentaje de representación asignado al grupo de impositores oscilará entre un mínimo del 25 por ciento y un máximo del 50 por ciento del total de los derechos de voto en cada uno de los órganos de gobierno.

El porcentaje de representación del grupo de empleados oscilará entre un mínimo de un 5 por ciento y un máximo de un 15 por ciento de los derechos devoto en cada órgano.

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 legislación de desarrollo se ajustará en todo caso a lo establecido en este artículo.

Cuatro. Presidirá la Asamblea General el Presidente del Consejo de Administración, y actuarán de Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, quienes lo sean del Consejo, cuyo Secretario ejercerá las correspondientes funciones también en ambos órganos.

En ausencia del Presidente y Vicepresidentes, la Asamblea nombrará a uno de sus miembros Presidente en funciones, para dirigir la sesión de que se trate.

### Artículo 3

Uno. Los Consejeros generales representantes de Corporaciones Municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Entidad serán designados directamente por las propias Corporaciones, de acuerdo con el procedimiento que se determine en las normas que desarrollen la presente Ley.

Dos. Las Corporaciones Locales que sean fundadoras de Cajas de Ahorros que operen total o parcialmente en el mismo ámbito de actuación que otra Caja no podrán nombrar representantes en esta última.

### Artículo 4

Los Consejeros Generales, en representación del grupo de los impositores de la Caja de Ahorros, serán elegidos por compromisarios de entre ellos.

Para la elección de compromisarios, quienes se integren en el grupo de los impositores se relacionarán en lista única o en listas únicas por circunscripciones, provincias, comarcas o distritos de grandes capitales, no pudiendo figurar más que una sola vez, con independencia del número de cuentas de que pudieran ser titulares. En el supuesto de que elaboren listas únicas por circunscripciones, provincias, comarcas o distritos de grandes capitales, deberá respetarse la proporcionalidad estricta entre el número de impositores y el de compromisarios. La elección se efectuará ante Notario, mediante sorteo público.

### Artículo 5

Los Consejeros generales representantes de las personas o Entidades fundadoras de Cajas, sean instituciones públicas o privadas, serán nombrados directamente por la persona o Entidad fundadora.

### Artículo 6

Uno. Los Consejeros generales representantes del personal serán elegidos, mediante sistema proporcional, por los representantes legales de los empleados. Los candidatos habrán de tener, como mínimo, una antigüedad de dos años en la plantilla de la Entidad.

*(Este apartado ha sido declarado no básico por la STC 49/1988)*

# LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

Dos. Los empleados de la Caja de Ahorros accederán a la Asamblea General por el grupo de representación del personal, pudiendo hacerlo excepcionalmente por el grupo de representación de Corporaciones Locales.

Tres. Los Consejeros generales representantes del personal tendrán las mismas garantías que las establecidas en el artículo 68.c), del Estatuto de los Trabajadores para los representantes legales de los mismos.

## Artículo 7

Los Consejeros Generales deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser persona física, con residencia habitual en la región o zona de actividad de la Caja.
- b) Ser mayor de edad y no estar incapacitado.
- c) Tener la condición de impositor de la Caja de Ahorros a que se refiera la designación, con una antigüedad superior a dos años en el momento de la elección, así como, indistintamente, un movimiento o un saldo medio en cuentas no inferior a lo que se determine en las normas que desarrollen la presente Ley, al tiempo de formular la aceptación del cargo, en el caso de ser elegido en representación del grupo de los impositores.
- d) Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones que hubieran contraído con la Caja de Ahorros por sí mismos o en representación de otras personas o entidades.
- e) No estar incurso en las incompatibilidades reguladas en el artículo 8.

## Artículo 8

No podrán ostentar el cargo de compromisario o Consejero general:

- A) Los quebrados y los concursados no rehabilitados, los condenados a penas que lleven anejas la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos y los que hubieran sido sancionados por infracciones graves.

A estos efectos, se considerarán infracciones graves aquellas que el ordenamiento jurídico les confiera expresamente tal carácter y hayan sido apreciadas por los tribunales u órganos administrativos competentes.

- B) Los Presidentes, Consejeros, Administradores, Directores, Gerentes, Asesores o asimilados de otro establecimiento o institución de crédito de cualquier clase, o de Corporaciones o Entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros, o las personas al servicio de la Administración del Estado o las Comunidades Autónomas con funciones a su cargo que se relacionen directamente con las actividades propias de las Cajas de Ahorros.
- C) Los que estén ligados a la Caja de Ahorros o a Sociedad en cuyo capital participen aquélla en la forma que se determine en las normas de desarrollo de esta Ley, por contratos de obras, servicios, suministros o trabajos retribuidos por el período en el que ostenten tal condición y dos años después, como mínimo, contados a partir del cese de tal relación, salvo la relación laboral en los supuestos previstos en el artículo 6.2.
- D) Los que, por sí mismos o en representación de otras personas o Entidades:
- a) Mantuviesen, en el momento de ser elegidos los cargos, deudas vencidas y exigibles de cualquier clase frente a la Entidad.
  - b) Durante el ejercicio del cargo de Consejero hubieran incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas con la Caja con motivo de créditos o préstamos o por impago de deudas de cualquier clase frente a la Entidad.

## Artículo 9

Uno. Los Consejeros Generales serán nombrados por un período que será el señalado en los Estatutos, sin que pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis. No obstante, los Estatutos, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de desarrollo de esta Ley, podrán prever la posibilidad de reelección por otro período igual, si continuasen cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 7 y de acuerdo con lo señalado en el apartado tres. El cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años.

La duración del mandato no podrá superar los doce años, sea cual sea la representación que ostente. Cumplido el mandato de doce años de forma continuada o interrumpida, y transcurridos ocho años desde

# LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

dicha fecha, podrá volver a ser elegido en las condiciones establecidas en la presente Ley.

Dos. La renovación de los Consejeros generales será acometida por mitades, respetando la proporcionalidad de las representaciones que componen la Asamblea General.

*(Este apartado ha sido declarado no básico por la STC 49/1988, en cuanto impone la renovación por mitades de la Asamblea General)*

Tres. El procedimiento y condiciones para la renovación, la reelección y provisión de vacantes de Consejeros generales se determinará en las normas que desarrollen la presente Ley.

## Artículo 10

En tanto no se haya cumplido el plazo para el que fueron designados, y fuera de los casos de renuncia, defunción o declaración de fallecimiento o ausencia legal, el nombramiento de los Consejeros será irrevocable salvo, exclusivamente, en los supuestos de incompatibilidad sobrevenida, pérdida de cualquiera de los requisitos exigidos para la designación y acuerdo de separación adoptado por la Asamblea General si se apreciara justa causa.

Se entenderá que existe justa causa cuando el Consejero General incumple los deberes inherentes a su cargo, o perjudica con su actuación, pública o privada, el prestigio, buen nombre o actividad de la Caja.

Quienes hayan ostentado la condición de miembro de un órgano de gobierno de la Caja de Ahorros, no podrán establecer con la misma contratos de obras, suministros, servicios o trabajos retribuidos durante un período mínimo de dos años, contados a partir del cese en el correspondiente órgano de gobierno, salvo la relación laboral para los empleados de la Caja.

## Artículo 11

Sin perjuicio de las facultades generales de gobierno, competen de forma especial a la Asamblea General las siguientes funciones:

Uno. El nombramiento de los vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control de su competencia, así como la adopción de los acuerdos de separación del cargo que correspondan de conformidad con lo establecido en el artículo 18.

Dos. La aprobación y modificación de los Estatutos y Reglamento.

Tres. La disolución y liquidación de la Entidad o su fusión con otras.

Cuatro. Definir anualmente las líneas generales del plan de actuación de la entidad, para que pueda servir de base a la labor del Consejo de Administración y de la Comisión de Control.

Cinco. La aprobación, en su caso, de la gestión del Consejo de Administración, Memoria, balance anual y cuenta de resultados, así como de la aplicación de éstos a los fines propios de la Caja de Ahorros.

Seis. 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.

Siete. Cualesquiera otros asuntos que se sometan a su consideración por los órganos facultados al efecto.

## Artículo 12

Uno. Las Asambleas Generales podrán ser ordinarias y extraordinarias.

Las Asambleas ordinarias se celebrarán dos veces al año, dentro de cada semestre natural, respectivamente.

Las Asambleas extraordinarias se celebrarán tantas veces cuantas sean expresamente convocadas, pero sólo podrá tratarse en ellas del objeto para el cual hayan sido reunidas.

La convocatoria de la Asamblea General se hará por el Consejo de Administración y se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Comunidad Autónoma donde radique la sede social de la Caja, así como en los periódicos de mayor circulación del mismo territorio, con quince días, al menos, de antela-

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

ción. La convocatoria expresará la fecha, lugar y orden del día, así como la fecha, lugar y orden del día, así como la fecha y hora de reunión en segunda convocatoria.

La Asamblea General precisará, para su válida constitución, la asistencia de la mayoría de sus miembros en primera convocatoria. La constitución en segunda convocatoria será válida cualquiera que sea el número de asistentes. No se admitirá estar representado por otro Consejero o por tercera persona, sea física o jurídica.

Dos. Los acuerdos de la Asamblea General se adoptarán por mayoría simple de votos de los concurrentes, excepto en los supuestos que contemplan los apartados dos y tres del artículo once, 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.

Cada Consejero general tendrá derecho a un voto, otorgándose a quien presida la reunión voto de calidad. Los acuerdos válidamente adoptados obligan a todos los Consejeros generales, incluidos los disidentes y ausentes.

Asistirá a las Asambleas Generales con voz, pero sin voto, el Director general de la Entidad.

Tres. Las demás condiciones de convocatoria y funcionamiento de las Asambleas Generales se determinarán en las normas que desarrollen la presente Ley.

## CAPITULO II. EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

### Artículo 13

Uno. El Consejo de Administración es el órgano que tiene encomendada la administración y gestión financiera, así como la de la Obra Benéfico Social de la Caja de Ahorros, para el cumplimiento de sus fines.

Dos. El número de vocales del Consejo de Administración no podrá ser inferior a trece ni superior a diecisiete, debiendo existir en el mismo representantes de Corporaciones Municipales, impositores, personas o Entidades fundadoras y personal de la Caja de Ahorros.

Tres. En el caso de cese o revocación de un Vocal antes del término de su mandato, será sustituido durante el período restante por el correspondiente suplente. Por cada grupo de representación serán nombrados, a estos solos efectos, tantos suplentes como Vocales y por igual procedimiento que éstos.

*(Este apartado ha sido declarado no básico por la STC 49/1988)*

### Artículo 14

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 en el apartado tercero del artículo dos para los miembros de la Asamblea General, con las siguientes peculiaridades:

- a) El nombramiento de los Consejeros de Administración representantes de las Corporaciones Municipales que no tengan la condición de Entidad pública fundadora de la Caja de Ahorros se efectuará por la Asamblea General a propuesta de los Consejeros generales representantes de estas Corporaciones.

Podrán proponer candidatos un número de Consejeros generales representantes de este grupo no inferior a la décima parte del total del mismo.

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.

- b) El nombramiento de los miembros representantes de los impositores 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.

- c) El nombramiento de los miembros representantes de los empleados de la Caja de Ahorros se efectuará por la Asamblea General a propuesta de los Consejeros generales de este grupo y de entre los mismos.

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

- d) El nombramiento de los miembros representantes de las personas o Entidades fundadoras se efectuará por la Asamblea General a propuesta de los Consejeros generales de este grupo y de entre los mismos.

*(Este artículo ha sido declarado no básico por la STC 49/1988, en cuanto establece el mecanismo relativo a la forma y requisitos de provisión de consejeros generales)*

### Artículo 15

Los vocales del Consejo de Administración deberán reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 7 respecto de los Consejeros Generales, y ser menores de setenta años en el momento de la toma de posesión, salvo que la legislación de desarrollo de la presente Ley establezca un límite de edad distinto.

Los vocales del Consejo de Administración con funciones ejecutivas deberán poseer, además, los conocimientos y experiencia suficientes para el ejercicio de sus funciones.

### Artículo 16

Uno. Constituirán causas de inelegibilidad para el nombramiento y de incompatibilidad para el ejercicio del cargo de Vocal del Consejo de Administración de las Cajas de Ahorros:

- Las establecidas en el artículo ocho respecto a los compromisarios y Consejeros generales.
- Pertenecer al Consejo de Administración u órgano equivalente de más de cuatro Sociedades mercantiles o Entidades Cooperativas. A estos efectos no se computarán los puestos ostentados en Consejo de Administración u órgano equivalente en la que los interesados, su cónyuge, ascendientes o descendientes, juntos o separadamente, sean propietarios de un número de acciones no inferior al cociente de dividir el capital social por el número de Vocales del Consejo de Administración. La misma norma se aplicará a los casos de representación legal de menores, ausentes o incapacitados. En cualquier caso el número total de Consejos no será superior a ocho.

Dos. Los Vocales de los Consejos de Administración, así como sus cónyuges, ascendientes o descendientes y las Sociedades en que dichas personas participen mayoritariamente en el capital, bien de forma aislada o conjunta, o en las que desempeñen los cargos de Presidente, Consejero, Administrador, Gerente, Director general o asimilado, no podrán obtener créditos, avales ni garantías de la Caja respectiva o enajenar a la misma bienes o valores de su propiedad o emitidos por tales Entidades sin que exista acuerdo del Consejo de Administración de la Caja y autorización expresa del Banco de España o de la Comunidad Autónoma respectiva, según proceda. Esta prohibición no será aplicable a los créditos, avales o garantías para la adquisición de viviendas concedidas por la Caja con aportación por el titular de garantía real suficiente y se extenderá en todo caso no sólo a las operaciones realizadas directamente por las personas o Entidades referidas, sino a aquellas otras en que pudieran aparecer una o varias personas físicas o jurídicas interpuestas. Tampoco será de aplicación respecto a los representantes del personal, para los cuales la concesión de créditos se regirá por los Convenios Laborales, previo informe de la Comisión de Control.

### Artículo 17

1. La duración del ejercicio del cargo de vocal del Consejo de Administración será la señalada en los Estatutos, sin que pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis. No obstante, los Estatutos podrán prever la posibilidad de reelección, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de desarrollo de esta Ley, siempre que se cumplan las mismas condiciones, requisitos y trámites que en el nombramiento.

El cómputo de este período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años.

La duración del mandato no podrá superar los doce años, sea cual sea la representación que ostente.

Cumplido el mandato de doce años de forma continuada o interrumpida, y transcurridos ocho años desde dicha fecha, podrá volver a ser elegido en las condiciones establecidas en la presente Ley.

Dos. 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.

Tres. El procedimiento y condiciones para la renovación, la reelección y provisión de vacantes de Consejeros de Administración se determinará en las normas que desarrollen la presente Ley, sin que puedan efectuarse nombramientos provisionales.

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

En todo caso, el nombramiento y la reelección de Vocales 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.

### Artículo 18

El nombramiento de los vocales del Consejo de Administración será irrevocable, siendo de aplicación las mismas salvedades que las previstas para los Consejeros Generales en el artículo 10 de esta Ley.

### Artículo 19

1. El Consejo de Administración será el representante de la Entidad para todos los asuntos pertenecientes al giro y tráfico de la misma, así como para los litigiosos.

El ejercicio de sus facultades se regirá por lo establecido en los Estatutos y en los acuerdos de la Asamblea General.

2. El Consejo de Administración podrá delegar alguna o algunas de sus facultades de gestión en los órganos de gobierno de las entidades que constituyan y articulen alianzas entre Cajas de Ahorros o los creados al efecto en el seno de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, con la finalidad de reducir los costes operativos de las entidades que la integren, para aumentar su eficiencia sin poner en peligro la competencia en los mercados nacionales o para participar con volumen suficiente en los mercados internacionales de capital. Esta delegación se mantendrá en vigor durante el período de la alianza o mientras las entidades no acuerden su modificación mediante el procedimiento que previamente hayan establecido al efecto. Esta delegación no se extenderá al deber de vigilancia de las actividades delegadas ni a las facultades que respecto a las mismas tenga la Comisión de Control.

### Artículo 20

Uno. El Consejo de Administración nombrará, de entre sus miembros, al Presidente del Consejo, que, a su vez, lo será de la Entidad y de la Asamblea General, y un Secretario. Podrá elegir, asimismo, uno o más Vicepresidentes.

Dos. El Consejo se reunirá cuantas veces sea necesario para la buena marcha de la Entidad. Podrá actuar en pleno o delegar funciones en una Comisión Ejecutiva y en el Director General, con excepción de las relativas a la elevación de propuestas a la Asamblea General o cuando se trate de facultades especialmente delegadas en el Consejo, salvo que fuese expresamente autorizado para ello.

Los acuerdos se adoptarán por mayoría de los Consejeros asistentes.

A las reuniones del Consejo asistirá el Director General con voz y sin voto.

*(Este párrafo ha sido declarado no básico por la STC 49/1988)*

Tres. Las deliberaciones y acuerdos del Consejo de Administración tendrán carácter secreto, considerándose infracción grave el quebrantamiento del mismo a los efectos de incompatibilidad prevista en el apartado A) del artículo ocho de esta Ley y sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden que pudieran proceder.

Cuatro. Los miembros del Consejo de Administración que no sean Consejeros Generales asistirán a las Asambleas Generales con voz y sin voto.

### Artículo 20 bis

El consejo de administración de las Cajas de Ahorros constituirá en su seno una Comisión de Retribuciones, que tendrá la función de informar sobre la política general de retribuciones e incentivos para los miembros del Consejo y personal directivo. La Comisión estará formada por un máxima de tres personas, que serán designadas de entre sus miembros por el consejo de administración. El régimen de funcionamiento de la Comisión de Retribuciones será establecido por los estatutos de la caja y su propio reglamento interno.

## Artículo 20 ter

El consejo de administración de las Cajas de Ahorros constituirá en su seno una comisión de inversiones, formada por un máximo de tres miembros, que tendrá la función de informar al Consejo sobre las inversiones y desinversiones de carácter estratégico y estable que efectúe la caja, ya sea directamente o a través de entidades de su mismo grupo, así como la viabilidad financiera de las citadas inversiones y su adecuación a los presupuestos y planes estratégicos de la entidad. Los miembros de la comisión serán designados atendiendo a su capacidad técnica y experiencia profesional por el consejo de administración de entre sus miembros. La comisión de inversiones remitirá anualmente al consejo de administración un informe en el que, al menos, deberá incluirse un resumen de dichas inversiones. Igualmente se incluirá en el informe anual relación y sentido de los informes emitidos por la citada comisión. Este informe anual, de la comisión de inversiones, se incorporará al informe de gobierno corporativo de la entidad.

Se entenderá como estratégica la adquisición o venta de cualquier participación significativa de cualquier sociedad cotizada o la participación en proyectos empresariales con presencia en la gestión o en sus órganos de gobierno.

El régimen de funcionamiento de la comisión de inversiones será establecido por los estatutos de la Caja y su propio reglamento interno.

## **CAPITULO III. LA COMISIÓN DE CONTROL**

### Artículo 21

La Comisión de Control tiene por objeto cuidar de que la gestión del Consejo de Administración se cumpla con la máxima eficacia y precisión, dentro de las líneas generales de actuación señaladas por la Asamblea General y de las directrices emanadas de la normativa financiera.

### Artículo 22

1. Los miembros de la Comisión de Control 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.

La presentación de candidaturas se efectuará conforme a lo dispuesto para los vocales del Consejo de Administración.

Dos. Podrá, además, formar parte de la Comisión de Control un representante elegido por la Comunidad Autónoma donde radique la sede social de la Caja entre personas con capacidad y preparación técnica adecuadas. Asistirá a las reuniones de la Comisión con voz y sin voto.

Tres. Con excepción del representante de la Comunidad Autónoma indicado en el apartado anterior, cuando se produzca el cese o revocación de un vocal antes del término de su mandato, será sustituido durante el período remanente por su correspondiente suplente. Por cada grupo de representación y a los solos efectos indicados en este apartado, serán nombrados tantos suplentes como Vocales y por igual procedimiento que éstos.

Cuatro. La Comisión de Control nombrará de entre sus miembros al Presidente.

Cinco. Siempre que la Comisión de Control así lo requiera, el Director general asistirá a las reuniones con voz y sin voto.

### Artículo 23

Los Comisionados deberán reunir los mismos requisitos y tendrán las mismas incompatibilidades y limitaciones que los Vocales del Consejo de Administración, salvo el representante de la Comunidad Autónoma, que tendrá sólo las mismas incompatibilidades y limitaciones.

# LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

## Artículo 24

Uno. Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión de Control tendrá atribuidas las siguientes funciones:

- 1º El análisis de la gestión económica y financiera de la Entidad, elevando al Banco de España, a la Comunidad Autónoma y a la Asamblea General información semestral sobre la misma.
- 2º Estudio de la censura de cuentas que resuma la gestión del ejercicio y la consiguiente elevación a la Asamblea General del informe que refleje el examen realizado.
- 3º 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.
- 4º Informar al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comunidad Autónoma en los casos de nombramiento y cese del Director general.
- 5º Proponer la suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración de la Entidad cuando entienda que vulneran las disposiciones vigentes o afectan injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados, o al crédito de la Caja de Ahorros o de sus impositores o clientes. Estas propuestas se elevarán al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comunidad Autónoma, que resolverán dentro de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las acciones que procedan.
- 6º Informar sobre cuestiones o situaciones concretas a petición de la Asamblea General, del Ministerio de Economía y Hacienda y de la Comunidad Autónoma.
- 7º Vigilar el proceso de elección y designación de los miembros de los órganos de gobierno.
- 8º Requerir al Presidente la convocatoria de la Asamblea General con carácter extraordinario, en el supuesto previsto en el punto 5.º de este apartado.

Dos. Para el cumplimiento de estas funciones podrá recabar del Consejo de Administración cuantos antecedentes e información considere necesarios.

Tres. El Presidente de la Comisión de Control deberá informar al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comunidad Autónoma respectiva, sobre las materias relacionadas en el punto 7.º del apartado primero del presente artículo.

## Artículo 25

En el ejercicio de las funciones de los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, con excepción del Presidente del Consejo de Administración, no se podrán originar percepciones distintas de las dietas por asistencia y desplazamiento.

## TITULO II. EL DIRECTOR GENERAL

## Artículo 26

El Director general o asimilado será designado por el Consejo de Administración de la Caja entre personas con capacidad, preparación técnica y experiencia suficiente para desarrollar las funciones propias de este cargo. La Asamblea General, convocada al efecto, habrá de confirmar el nombramiento.

El Director general o asimilado cesará por jubilación a la edad de sesenta y cinco años. Podrá, además, ser removido de su cargo:

*(Este párrafo ha sido declarado no básico por la STC 49/1988, por lo que respecta a la edad de jubilación del Director general)*

- a) Por acuerdo del Consejo de Administración del que se dará traslado al Órgano de la Administración Central o de la Comunidad Autónoma, según proceda, para su conocimiento.
- b) En virtud de expediente disciplinario instruido por el Banco de España o la Comunidad Autónoma. En el primer caso, junto con el expediente se elevará propuesta de resolución a la autoridad competente.

## Artículo 27

El ejercicio del cargo de Director general o asimilado y Presidente del Consejo de Administración en el caso de haberle sido asignado sueldo, de una Caja de Ahorros requiere dedicación exclusiva y será, por tanto, incompatible con cualquier actividad retribuida tanto de carácter público como privado, salvo la administración del propio patrimonio y aquellas actividades que ejerza en representación de la Caja. En este último caso los ingresos que obtengan, distintos a dietas de asistencia a Consejos de Administración o similares, deberán cederse a la Caja por cuya cuenta realiza dicha actividad o representación.

## **TITULO III. LOS ÓRGANOS CONFEDERADOS DE LAS CAJAS DE AHORROS**

## Artículo 28

La Confederación Española de Cajas de Ahorros, formada por las Cajas de Ahorros integradas en ella o que puedan integrarse, agrupadas o no por Federaciones, tiene como finalidades principales las siguientes:

- a) Ostentar la representación individual o colectiva de las Cajas de Ahorros Confederadas respecto al poder público, favoreciendo el concurso de estas Instituciones a la acción de la política económica y social del Gobierno.
- b) Ostentar, asimismo, la representación de las Cajas de Ahorros en el ámbito internacional y, especialmente, respecto al Instituto Internacional de las Cajas de Ahorros y demás organismos internacionales.
- c) Ofrecer los servicios financieros que las Cajas de Ahorros consideren adecuados, potenciando y estimulando la creación de la infraestructura tecnológica que permita alcanzar la organización óptima y la prestación más eficaz de aquellos servicios.
- d) Prestar los servicios de información, asesoramiento técnico y financiero y de coordinación operativa.
- e) Colaborar con las autoridades financieras en el saneamiento, mejora de la gestión y cumplimiento de la normativa financiera de las Cajas.
- f) Facilitar la actuación de las Cajas de Ahorros en el exterior, ofreciendo los servicios que éstas puedan requerir.

## Artículo 29

Los órganos de gobierno de la Confederación Española de Cajas de Ahorros se ajustarán a:

- a) Las disposiciones del presente Título.
- b) Sus Estatutos, aprobados por el Ministro de Economía.
- c) La presente Ley, de forma supletoria, en cuanto les pudiera ser de aplicación, dada su singular naturaleza.

## Artículo 30

*(Derogado por L 24/2001)*

## Artículo 31

Uno. Las Cajas de Ahorros podrán agruparse por Federaciones de ámbito territorial, con la finalidad de unificar su representación y colaboración con los poderes públicos territoriales, así como la prestación de servicios técnicos y financieros comunes a las Entidades que abarque su ámbito.

Dos. Las Federaciones estarán constituidas por el Consejo General y la Secretaría General.

Tres. El Consejo General es el máximo órgano de gobierno y decisión de la Federación, y estará

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

constituido por dos representantes de cada Caja asociada y dos representantes de la Comunidad Autónoma o Comunidades que abarque el ámbito de la Federación.

Cuatro. La Secretaría General es el órgano administrativo de gestión y coordinación, teniendo a su cargo la ejecución de las funciones que tiene encomendada la Federación bajo las directrices del Consejo General.

*(Los apartados Tres y Cuatro son declarados no básicos por la STC 49/1988 )*

Cinco. Sin perjuicio de lo establecido en este Título, las Cajas de Ahorros podrán establecer, mediante resolución de su Consejo de Administración, acuerdos de colaboración o cooperación y alianzas con otras Cajas de Ahorros.



### DISPOSICIONES ADICIONALES

#### Primera

Uno. El Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España, dentro de sus respectivas competencias, ejercerán las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas de Ahorros:

Primero. En las materias que sean competencia del Estado, y en especial las relativas a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad.

Segundo. En las actividades de las Cajas de Ahorros realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su domicilio social.

*(Declarado nulo por la STC 49/1988 )*

Dos. Las Comunidades Autónomas ejercerán las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas de Ahorros con domicilio social en su territorio, y para las actividades realizadas en el mismo, en las materias que sean de su competencia.

*(Declarado nulo por la STC 49/1988)*

Tres. En materia de disciplina e inspección el Banco de España podrá establecer Convenios con las Comunidades Autónomas.

#### Segunda

En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos recojan como Entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento, idoneidad y duración del mandato de los representantes de los distintos grupos en los órganos de gobierno se regirá por los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, debiendo respetar el principio de representatividad de todos los grupos.

En todo caso, considerando el ámbito del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos y los principios que recoge el artículo quinto del mismo, y sin perjuicio de las relaciones que correspondan con las Comunidades Autónomas respecto a las actividades desarrolladas en sus territorios, la aprobación de Estatutos, de los Reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de Gobierno y del presupuesto anual de la Obra social de las Cajas de Ahorros cuya entidad fundadora directa según los citados estatutos sea la Iglesia Católica o las Entidades de Derecho Público de la misma, serán competencia del Ministerio de Economía, cuando así lo acredite la Caja interesada ante el referido Ministerio.

#### Tercera

Quedará exceptuada de lo prevenido en la presente Ley la Caja Postal de Ahorros, que se regirá por su propia normativa.

#### Cuarta

Las incompatibilidades establecidas en el apartado B) del artículo 8 de esta Ley, no serán aplicables

# LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

al Presidente de la Comunidad Autónoma o Diputación Foral que, a la entrada en vigor de la presente Ley tenga la condición de miembro nato de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros que radiquen en su territorio.

## Quinta

Cuando se produzca una fusión entre Cajas de Ahorros que tengan sus sedes sociales situadas en diferentes Comunidades Autónomas, la autorización para la misma habrá de acordarse conjuntamente por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas afectadas.

En el acto que autorice la fusión se determinará la proporción que corresponderá a las Administraciones públicas y Entidades y Corporaciones de Derecho Público de cada Comunidad en los órganos de gobierno de la Caja de Ahorros resultante.



## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

### Primera

En el plazo de seis meses a contar desde la publicación del desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas de las normas básicas de la presente Ley, y, en todo caso dentro del término de los diez meses desde la publicación de ésta, las Cajas de Ahorros y la Confederación Española de Cajas de Ahorros procederán a la adaptación de sus Estatutos y Reglamentos a las disposiciones que en la misma se contienen, elevándolos al Ministerio de Economía y Hacienda o a la Comunidad Autónoma respectiva para su aprobación en el plazo de tres meses.

### Segunda

La constitución de la Asamblea General elegida según las normas contenidas en esta Ley se realizará dentro de los cuatro meses siguientes al de la aprobación de los Estatutos y Reglamentos de las Cajas de Ahorros y designará en la forma establecida a los Vocales del Consejo de Administración y a los miembros de la Comisión de Control.

Constituidos los nuevos órganos de gobierno de las Cajas Confederadas, la Confederación constituirá los suyos dentro del plazo de dos meses.

### Tercera

En tanto no se haya producido la constitución de la nueva Asamblea General, el gobierno, representación y administración de las Cajas de Ahorros seguirán atribuidos a sus actuales órganos de gobierno, quienes, en consecuencia, adoptarán los acuerdos necesarios para la debida ejecución y cumplimiento de las normas contenidas en la presente Ley.

### Cuarta

Los actuales miembros de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros cesarán en el ejercicio de sus cargos en el momento de la formación de los nuevos órganos constituidos de acuerdo con las normas establecidas en la presente Ley.

No obstante, durante el primer año a partir de la constitución de la nueva Asamblea General, seguirán ostentando su cargo como Vocales, conjuntamente con todos los miembros del nuevo Consejo de Administración, la mitad de los Vocales actuales de dicho Consejo, dos de los cuales serán los que en la actualidad ostenten los cargos de Presidente y Secretario, y el resto serán elegidos por sorteo entre aquellos que no lleven más de ocho años en el ejercicio del mismo respetando en lo posible, las proporciones y grupos que establecía el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto.

*(Declarada no básica por la STC 49/1988 )*

# LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

## Quinta

Si alguno de los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros que hayan ostentado el cargo con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley resultara nuevamente elegido, para el cómputo total de su mandato, que en ningún caso podrá superar los ocho años, se tendrá en cuenta el tiempo que haya desempeñado el cargo con anterioridad.

*(Declarada no básica por la STC 49/1988 )*

## DISPOSICIONES FINALES

### Primera

Se autoriza al Gobierno para adoptar las medidas y dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley.

### Segunda

Las facultades concedidas a la Asamblea General, en relación con los Estatutos y Reglamentos de la Caja, se entienden sin perjuicio de la posterior aprobación de los mismos por el Ministerio de Economía y Hacienda o la Comunidad Autónoma, quienes podrán ordenar la modificación en todo caso de aquellos preceptos que no se ajusten a las normas o principios de la presente disposición.

### Tercera

Todas las relaciones de las Cajas de Ahorros y de la Confederación Española de Cajas de Ahorros con el Ministerio de Economía y Hacienda en las materias reguladas en esta Ley se establecerán a través del Banco de España.

### Cuarta

Uno. 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) Desarrollar el 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.
- b) Normas de procedimiento y condiciones para la renovación, la reelección y provisión de vacantes de los Consejeros generales y Vocales 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.

Dos. Las normas a las que se refiere el número anterior se extenderán o adaptarán por el Consejo de Ministros, cuando fuere necesario, para regular las distintas materias relacionadas con Cajas de Ahorros establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.

*(Declarado nulo por la STC 49/1988)*

Tres. No tendrán el carácter de norma básica los preceptos de esta Ley que a continuación se relacionan:

- El artículo 2.2, párrafo 1;
- El artículo 4;
- El artículo 6.1;

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

- El artículo 9.2, en cuanto impone la renovación por mitades de la Asamblea General;
- El artículo 12.1, excepto los párrafos 1 y 4;
- El artículo 13.2, en lo que se refiere al número mínimo y máximo de vocales del Consejo de Administración, y el 13.3;
- El artículo 14, en cuanto establece el mecanismo relativo a la forma y requisitos de provisión de vocales del Consejo de Administración;
- El último párrafo del artículo 20.2;
- El párrafo segundo del artículo 26, en lo que se refiere a la edad de jubilación del Director general ;
- Los artículos 31.3 y 31.4;
- La disposición transitoria cuarta;
- La disposición transitoria quinta.

### Quinta

A los efectos de la presente Ley, se entiende que las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a las Cajas de Ahorros que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad y para las actividades realizadas en el mismo.

*(Por lo que respecta a este primer párrafo, la STC 49/1988 declara que no es inconstitucional si se interpreta de acuerdo con el fundamento jurídico 34 de dicha Sentencia)*

No obstante lo anterior, el Estado asumirá todas las competencias en el caso de las Cajas de Ahorros siempre que el volumen de depósitos captados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en la que tenga su domicilio social exceda del 50 por 100.

*(Declarado nulo por la STC 49/1988 )*

### Sexta

Las Comunidades Autónomas deberán remitir al Ministerio de Economía y Hacienda la información que se recabe sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus competencias, en materia de Cajas de Ahorros, para posibilitar la realización de la política monetaria y financiera del Estado y velar por la observancia de las normas básicas estatales.

### Séptima

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

## DISPOSICIONES DEROGATORIAS

### Única

Queda derogado el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, salvo lo establecido en sus Capítulos II y III, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

*(Deroga tácitamente a Decreto 786/1975 y a Decreto 1838/1975 (Norma final 3ª)*

## SENTENCIA TC 49/1988, DE 13 DE FEBRERO, RI 990, 991 Y 1007/1985, BOE 89, DE 13 DE ABRIL

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 990, 991 y 1007/1985, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Ma-

# LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

nuel María Vicens Matas, don José María Ruiz Gallardón, Comisionado por 54 Diputados, y por la Junta de Galicia, representada por el Abogado don Angel Fenor de la Maza y Cornide-Quiroga, contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro.

## I. Antecedentes

1. El 8 de noviembre de 1985 se presentó en este Tribunal Constitucional escrito interponiendo recurso de inconstitucionalidad, registrado con el núm. 990/1985, del Abogado de la Generalidad de Cataluña contra los arts. 1; 2, apartado 3; 3, apartado 2; 4; 6, párrafos 1 y 2; 7; 8; 9; 10, párrafo 1; 12.2, apartado 3; 13, apartado 3; 14; 16; 20.2, párrafo 3.º; 22.5; 27; 31; Disposición adicional primera, uno, apartado primero; Disposición adicional primera, uno, apartado segundo; Disposición adicional primera, dos; Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y quinta; Disposición final cuarta, apartados uno y dos; Disposición final cuarta, apartado tres; Disposición final quinta; y, en general, cualesquiera otros preceptos que por su carácter detallado y reglamentista no puedan ser considerados como básicos, de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro. En este escrito comienza el Abogado de la Generalidad de Cataluña por formular algunas consideraciones generales. Señala en primer término que la Ley ahora impugnada se inspira en el mismo espíritu centralizador y contrario al régimen autonómico de la Constitución que la Ley 15/1985, también recurrida ante este Tribunal, Leyes ambas con las cuales se intenta, directa o indirectamente, captar el volumen de depósitos que administran las Cajas de Ahorro para el poder central y en las que se desconoce que las Cajas, a diferencia de lo que ocurre con otros intermediarios financieros como las entidades bancarias, tienen una profunda raigambre territorial y constituyen una materia específica de la competencia de la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el art. 12.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C.) y de otras Comunidades Autónomas. Dice también el Abogado de la Generalidad de Cataluña, dentro de las mismas consideraciones generales, que la regulación total y minuciosa que hace la Ley impugnada de los Organos Rectores de las Cajas de Ahorro es contraria al criterio de pluralismo y variedad que cimienta nuestro orden constitucional. Ello no significa desconocer que, según la STC 1/1982, de 28 de enero, las bases de ordenación del crédito deben contener las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, entre los que se encuentran las Cajas de Ahorro; pero esta afirmación debe entenderse en su contexto, de forma que las cuestiones relativas a la organización interna de las Cajas que no afectan ni a su naturaleza ni a su situación específica en el sistema financiero, que son las que casi en su totalidad contempla la Ley impugnada, no corresponden a una ordenación básica, sino a la diversidad normativa reconocida por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Examina a continuación el Abogado de la Generalidad algunas cuestiones generales relativas al alcance territorial de las competencias autonómicas sobre las Cajas de Ahorro. Censura el criterio que, en este aspecto, adopta la Disposición final quinta de la Ley impugnada, que establece como punto de conexión para fijar dicho alcance la concurrencia de un doble requisito: que las Cajas de Ahorro tengan su domicilio social en la Comunidad y que sus actividades se realicen en su ámbito. Para el Abogado de la Generalidad esta regla puede ser procedente en algún caso excepcional, pero no debe tener carácter general ya que las Cajas de Ahorro deben regirse en principio por su estatuto personal, es decir, por el que resulte de su domicilio social y no por el Derecho territorial aplicable en el lugar en que se desarrolle su actividad. Recuerda a este respecto que tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía aparece el carácter de la territorialidad como delimitador de las competencias, atribuyendo éstas al Estado cuando existe una afectación supracomunitaria (art. 149.1.21, 22 y 24); pero ello no obsta para que las decisiones de las Comunidades Autónomas no puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional (STC 37/1981, de 16 de noviembre). Interpreta el Abogado de la Generalidad que la atribución de competencias al Estado obedece, en algunos casos, a la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas ejerzan determinadas potestades fuera de su territorio, sin que la mera circunstancia de que una actividad sobrepase su territorio sea suficiente para legitimar la actuación del poder central, sobre todo cuando éste carece de título específico para ello, como ocurre en materia de Cajas de Ahorro. En esta materia el principio de territorialidad sólo habrá de regir cuando las actividades materiales de las Cajas que se realizan fuera del territorio de la Comunidad Autónoma sean de tal naturaleza que los Organos de ésta no pueden ejercerlas más que en su propia circunscripción territorial. Tal sería el caso de comprobaciones, exámenes o inspecciones (STC 1/1982, de 28 de enero), pero no en otras actividades, sobre todo si guardan relación con aspectos organizativos de las mismas Cajas. Advierte el Abogado de la Generalidad que en este caso no es aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 72/1983, de 29 de julio, y 44/1984, de 27 de marzo) que distingue, refiriéndose a las cooperativas de crédito, entre actividades típicas (las que realizan con sus socios, que habrán de ajustarse al criterio territorial) y las que no lo son (actividades con tercero, para las que se admite la dimensión extraterritorial), ya que en las Cajas no hay socios y no puede distinguirse entre las actividades que se realizan con ellos y las que se ejercen con terceros. En otro sentido, y para concluir estas consideraciones generales, el Abogado de la Generalidad se refiere a otras cuestiones, como es la «democratización» que según el preámbulo de la Ley impugnada persigue la nueva regulación. Esta democratización debería reconocer el pluralismo de fuentes de poder del actual Estado Español, pero, al contrario, procede la Ley a una homogeneización absoluta de la organización interna de

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

las Cajas, sin dejar el menor resquicio a ese pluralismo. También debió dar un paso decisivo a la representación de otros intereses sociales también relevantes en la sociedad civil y que tuvo en cuenta la Ley catalana 15/1983, de 1 de julio, que incluso admitía una mayor representación de los trabajadores que la estatal.

2. Examina a continuación el Abogado de la Generalidad las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en materias de Cajas de Ahorro. Inicia este examen distinguiendo, frente al a su entender confuso planteamiento del preámbulo de la Ley impugnada, las competencias relativas a la ordenación del crédito (art. 149.1.11 de la Constitución y 10.1 del E.A.C.) y las competencias sobre Cajas de Ahorro. Respecto a la primera materia, la Generalidad asume las competencias de desarrollo y ejecución; en cuanto a la segunda, a la Generalidad se le reconoce la competencia exclusiva «de acuerdo con las bases de la actividad económica general y la política monetaria del Estado (...) en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución» (art. 12. 1.6 E.A.C.). Esta diferencia de dicción supone un distinto alcance para las citadas competencias, pues la competencia de desarrollo y ejecución es más restrictiva del poder comunitario que la atribuida con carácter exclusivo, sin perjuicio de la legislación básica estatal. De todo ello deduce el Abogado de la Generalidad que la mención «bases de la ordenación del crédito» no abarca la totalidad del fenómeno económico financiero, sino sólo una parte de él y, concretamente, aquellas medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de un común denominador en lo económico, de tal modo que la ordenación del crédito guarda una relación instrumental con la «actividad económica general» y con la «política monetaria», aludidos igualmente en la Constitución y en el E.A.C. En cambio, han de quedar fuera de esos aspectos básicos otros componentes del crédito que no inciden en los objetivos de la política económica general. Tal es el relativo al ordenamiento mercantil de las entidades de crédito, que compete exclusivamente al Estado (art. 149.1.6 de la Constitución), y el que se refiere a la organización interna de las Cajas de Ahorro, en la medida en que han sido asumidas por la Generalidad de Cataluña y por otras Comunidades Autónomas. Esto explica que en los Estatutos de esas Comunidades la competencia sobre Cajas de Ahorro sea más amplia que la relacionada directamente con la ordenación del crédito. En esta última materia hay que incluir las condiciones generales de las operaciones financieras, la fijación de coeficientes propios, la obligación de invertir en ciertos activos, la prohibición de algunas operaciones y la obligación de constituir determinadas reservas. No parece, por el contrario, que afecten a la política crediticia o monetaria en general las normas relativas a la organización interna de las Cajas.

3. Da por sentado el Abogado de la Generalidad que el Poder central dispone de competencias para dictar algunas reglas básicas sobre la organización de las Cajas, pero limitadas sólo a aquellos aspectos de los que depende su esencia y su situación en el mundo de los intermediarios financieros, y entiende que hay que fijar cuál sea el alcance de esas bases. Del examen de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional extrae el Abogado de la Generalidad algunas conclusiones. Entre ellas que la finalidad de las bases no es colocar un instrumento en manos del Estado para lograr una coordinación entre la legislación estatal y la autonómica, ya que bases y coordinación son dos competencias distintas (SSTC 32/1983 de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo). Las bases no tienen como fin lograr una cierta semejanza en las actuaciones autonómicas -ésta es la finalidad de la competencia de coordinación-, sino únicamente establecer un mínimo común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad puede satisfacer su propio interés general estableciendo las peculiaridades que le convenga (SSTC 1/1982, de 28 de enero, y 57/1983, de 28 de junio). Por ello la regulación básica debe permitir una diversidad de regulación o una acción de Gobierno de cada Comunidad en función de una política propia con distintas opciones, ya que la potestad normativa de las Comunidades no es en estos supuestos de carácter reglamentario, sino legislativo (SSTC 6/1982, de 14 de junio; 64/1982, de 4 de noviembre; 32/1981, de 28 de julio, y 32/1983, de 28 de abril). Recuerda también el Abogado de la Generalidad que según la doctrina de este Tribunal Constitucional lo básico es una noción material (STC 32/1981, de 28 de julio). En consecuencia, la primera condición para que una norma sea calificada de básica radica en el hecho de que su contenido suponga una regulación material efectiva del sector correspondiente, y la segunda condición entraña que dicho contenido responda a la finalidad propia de la competencia, que no es establecer una semejanza entre las actuaciones autonómicas, sino exclusivamente identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere elementos comunes en función de los intereses comunes del Estado. No parece así admisible que se reputen como básicas normas meramente procedimentales destinadas a regular el funcionamiento de unas instituciones -las Cajas de Ahorro- cuando no se incide en las garantías formales del administrado frente a la Administración o en la seguridad o solvencia necesarias para tales entidades. Tampoco pueden estimarse como básicas el ejercicio de competencias de mera ejecución, exceptuando los casos muy concretos señalados en la STC 1/1982, de 28 de enero, tales como el señalamiento de coeficientes de inversión obligatoria para los intermediarios financieros o los actos de comprobación necesarios a realizar fuera del territorio de la Comunidad para conceder o denegar la apertura de nuevas oficinas de las Cajas. Por otra parte, el análisis de esa función propia de las bases requiere un juicio de valor sobre la idoneidad de los medios empleados. No se trata de un juicio de oportunidad o de eficacia, ajeno a la función del Tribunal Constitucional, sino de un juicio de causalidad, ya que la utilización de medios de los que no se derive una adecuada conexión con los intereses generales confiados al Estado no puede ocasionar una merma de competencias para las Comunidades Autónomas. Desde esta óptica la Ley impugnada ha de

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

ser censurada por descender a cuestiones tan nimias y tan poco vinculadas con las bases de la actividad económica general o la política monetaria del Estado como las causas de cese de los consejeros generales (art. 10) o la posibilidad de remover de su cargo al Director General. Concluye el Abogado de la Generalidad estas consideraciones generales sobre las bases con tres precisiones: la primera es que la determinación de si la fijación de las bases ha sido hecha correctamente ha de hacerse teniendo en cuenta no sólo la Constitución sino también los Estatutos de Autonomía, distinguiendo si las bases tienen un carácter informador, en cuyo caso su alcance es más profundo -condicionando o limitando las opciones propias-, o si su papel es meramente acotador, como ocurre con el art. 12.1.6 E.A.C. La segunda observación es que, dado el carácter general y fundamental de las bases, éstas deben ser estables, atendiendo más a aspectos estructurales que coyunturales (STC 1/1982, de 28 de enero), no debiendo entrar en ellas aspectos accesorios singulares, constituyentes o variables, que en la Ley que se impugna son la mayoría. Y la tercera observación es que las leyes autonómicas no son reglamentos de ejecución de las leyes de bases estatales, sino que la relación entre unas y otras es muy similar a la que se da entre la Constitución y las leyes que han de desarrollarla. Por ello, el legislador autonómico no ejecuta la legislación básica del Estado, sino que legisla dentro de los amplios márgenes fijados por las bases, escogiendo entre todas las opciones posibles la que más convenga a sus intereses. Pero en la Ley impugnada se regula con tal detalle la materia que lo poco que se deja a la determinación de las Comunidades Autónomas son meros aspectos de desarrollo reglamentarios, en los escasos casos en que el Estado no se lo ha atribuido a sí mismo o a los estatutos de las Cajas.

4. Analiza seguidamente el Abogado de la Generalidad los preceptos concretos impugnados de la Ley 31/1985. Comienza con el art. 1, que confiere la administración, gestión y control de las Cajas a una Asamblea General, un Consejo de Administración y una Comisión de Control. Aisladamente este precepto no podría tacharse de inconstitucional, pues contiene una fijación razonable de los órganos rectores de las Cajas. Pero es inconstitucional tal como lo entiende el Gobierno, según se infiere del recurso de inconstitucionalidad por él promovido contra la Ley 15/1985, de 1 de julio, del Parlamento de Cataluña (R.I. núm. 873/1985). En éste se ataca como inconstitucional por ser contrario a este artículo el precepto de la Ley catalana [art. 14.7 d), que incluye entre los órganos de gobierno de las Cajas al Director General de las mismas. Ello supone conferir a la Ley el propósito de no asegurar la existencia de un «común denominador normativo», que es la finalidad de las bases, sino de establecer una regulación absolutamente uniforme. La finalidad de la intervención competencial del Estado en materia de órganos rectores de las Cajas se justifica fundamentalmente en la necesidad de garantizar la solvencia de las entidades. Y no se advierte en qué la incorporación a los órganos de gobierno del Director General puede incidir en la solvencia de las Cajas o, en definitiva, sobre las condiciones esenciales que las caracterizan en el ámbito de las finanzas.

5. El art. 2.3 de la Ley impugnada es también, según el Abogado de la Generalidad, inconstitucional, por no tener el carácter de básico. En dicho precepto se establece la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General, fijándola en el 40 por 100 para las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad, el 44 por 100 para los impositores, el 11 por 100 para las personas o entidades fundadoras y el 5 por 100 para los empleados. Insiste el Abogado de la Generalidad en que el alcance de las bases ha de ser más reducido, pues en lo que concierne a la organización de las Cajas la competencia estatal debe circunscribirse a los extremos esenciales, sin cuyo respeto estas entidades de crédito quedarían desfiguradas ante la conciencia social y cuya inobservancia pudiera poner en peligro su solvencia. Por tanto, las bases estatales han de limitarse a exigir la presencia de ciertos sectores públicos, sociales o económicos, pero sin impedir la inserción de otras, cuyo concurso o ausencia debe dejarse a la opción política de cada Comunidad, de acuerdo con las necesidades de la sociedad a las que ha de servir. No puede, pues, tener carácter básico el señalamiento exhaustivo de un listado único de sectores que lleven la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General y menos aún la fijación definitiva de los porcentajes de cada sector. El señalamiento de dichos porcentajes debe competir a la Comunidad Autónoma, que puede añadir, si lo estima conveniente, la representación de otros sectores sociales además de los establecidos en la Ley estatal, reajustando, consiguientemente, los diferentes porcentajes. Nada de ello afecta a la solvencia de las Cajas que es, como ya se ha dicho, la razón última de la competencia básica estatal. Especial mención merece al Abogado de la Generalidad el epígrafe del apartado que se recurre, según el cual, en los casos en que la entidad fundadora sea una Corporación local, dicha entidad acumulará a su participación la atribuida a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja. Esta norma sería inconstitucional no sólo por las razones ya expuestas, sino también porque no es básica, ya que la acumulación prevista en nada afecta a la solvencia de la Caja; porque infringe el criterio de plena democratización en que se inspira la Ley según su preámbulo, ya que discrimina a todos los municipios en donde la Caja tenga oficinas abiertas que no tengan la condición de entidad fundadora, puesto que a tales municipios se les priva de toda representación de los órganos de gobierno, pese a que en ellos se haya podido captar buena parte del pasivo de la entidad, y porque es contraria a los criterios de representación local, en especial a los que inspiran la Constitución (art. 141) y la Ley de Bases de Régimen Local (art. 31), tratándose de Cajas fundadas por las Diputaciones Provinciales.

6. El art. 3, apartado dos, es inconstitucional para el Abogado de la Generalidad por tratarse de una regla de detalle propia de un reglamento que no se corresponde con el concepto material de base ni afecta

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

a la solvencia de las Cajas ni a la consecución del orden económico unitario. El apartado impugnado prohíbe a las Corporaciones locales fundadoras de las Cajas de Ahorro que operen total o parcialmente en el ámbito de otra Caja nombrar representantes de esta última.

7. Impugna seguidamente el Abogado de la Generalidad el art. 4 de la Ley, que establece la forma de nombramiento de los representantes de los impositores, consistente en que dichos representantes sean elegidos por compromisarios elegidos a su vez por sorteo entre los impositores. Según el Abogado de la Generalidad este sistema no es el único posible y debe dejarse a las Comunidades Autónomas la posibilidad de regular otros, siempre que se establezcan las debidas garantías de pureza en la elección.

8. Se impugna también el art. 6, párrafos uno y dos, que se refieren al sistema de nombramiento de los representantes de los empleados de las Cajas, que serán elegidos por los representantes legales de dichos empleados, y establecen también que los representantes de los empleados podrán acceder excepcionalmente a la Asamblea General por el grupo de representantes de las entidades locales. El Abogado de la Generalidad considera que nada abona la condición de básicas de unas normas que establecen un sistema de elección de segundo grado, pues en nada afecta a la solvencia de las Cajas ni a la ordenación económica general que lo sean, por ejemplo, por elecciones directas. Y en cuanto a la posibilidad de que los empleados accedan a la Asamblea General en representación de las entidades locales, estima el Abogado de la Generalidad que no sólo no es básica, sino que carece de toda justificación razonable.

9. Impugna a continuación el Abogado de la Generalidad los arts. 7 y 8 de la Ley. El primero de estos artículos fija los requisitos para ser consejero general. Entiende el Abogado de la Generalidad que este artículo, en conexión con la Disposición final cuarta, impide a las Comunidades Autónomas exigir mayores garantías de vinculación a las Cajas. Señala la posible contradicción entre lo que se dispone en el art. 7.1 c), que exige a los representantes de los impositores ser depositante al tiempo de aceptar el cargo, y lo establecido en el apartado segundo del mismo artículo, que requiere para ser designado compromisario o consejero ser depositante con antigüedad no inferior a dos años en el momento del sorteo. Y señala asimismo que resulta contradictorio calificar de básica la norma que dispone la necesidad de haber mantenido en el semestre anterior un saldo medio o un movimiento determinado de las cuentas y remitir para fijación de su cuantía mínima a los estatutos de la entidad. En cuanto al art. 8, que determina el régimen de incompatibilidades de los compromisarios o consejeros, sería inconstitucional en su condición de básico, porque no permite a las Comunidades Autónomas señalar requisitos adicionales que refuercen la solvencia de las personas o entidades representadas por aquéllas.

10. El art. 9, que contiene reglas relativas a la duración del cargo de consejero, a su reelección y a la renovación de la Asamblea General, tampoco debe tener la consideración de básico, pues se limita a imponer un criterio concreto en la materia que no guarda relación de causalidad y proporcionalidad con los parámetros que definen la posición esencial de las Cajas en el sistema financiero.

11. El art. 10, párrafo primero, que establece las causas de cese de los consejeros, no pertenece al ámbito de las bases, porque dichas causas son obvias. Su imposición como básicas resulta vejatoria para las Comunidades, pues se supone que éstas obrarán de modo irracional al decidir, por ejemplo, que ni la caducidad ni la renuncia ni la defunción sean causas de cese. El precepto viola así los arts. 2, 137 y concordantes de la Constitución.

12. El art. 12.2, apartado 3, que establece que el Director de la entidad asistirá a las reuniones de la Asamblea General con voz pero sin voto es impugnado por razones de conexión con los arts. 26 y 27. El art. 13.3, relativo a la suplencia de los vocales del Consejo de Administración en caso de cese o revocación, es impugnado por tratarse de cuestión de detalle, propia de una norma reglamentaria. Se impugna también el art. 14, que contiene las normas relativas a la provisión de vocales del Consejo de Administración, porque responden a una opción específica del legislador estatal y porque, dado su carácter detallado, no deja el más mínimo resquicio a las Comunidades Autónomas, tal y como resulta de la Disposición final cuarta. En este punto, el Abogado de la Generalidad da por reproducidas las alegaciones que se refieren a la inconstitucionalidad del art. 3.2 de la Ley, especialmente las que afectan al párrafo primero del presente artículo. El art. 16, que establece las causas de incompatibilidad para el ejercicio del cargo de vocal del Consejo de Administración, es impugnado asimismo no por fijar unas incompatibilidades a este respecto sino por impedir que las Comunidades Autónomas puedan modular heterogéneamente esas incompatibilidades. La Disposición final cuarta, en cambio, cierra a los poderes autonómicos toda posibilidad en ese sentido, y desde este punto de vista el precepto impugnado resulta inconstitucional. El Abogado de la Generalidad considera también inconstitucional el art. 20, apartado dos, párrafo tercero, y el art. 22, apartado cinco, por conexión con los apartados 26 y 27 de la Ley a que seguidamente se refiere.

13. Impugna seguidamente el Abogado de la Generalidad los arts. 26 y 27 de la Ley en cuanto la regulación en ellos contenida se califica en su totalidad de básica y excede de las competencias estatales, salvo lo que se indica en el primer párrafo del art. 26 sobre las condiciones y preparación suficiente que ha de reunir el Director General. Se refieren esos artículos al Director General o asimilado y contienen normas referentes a su nombramiento, cese, dedicación exigida e incompatibilidades. Todas estas normas o las relativas a si ha de tener voz y no voto en los órganos de gobierno no guardan relación alguna con las bases generales de la economía, la ordenación del crédito o la solvencia de las Cajas y deben por tanto corresponder

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

a las potestades de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Incluso, según el Abogado de la Generalidad, es incoherente que sea básica la ratificación del nombramiento de Director por la Asamblea General y no lo sea cuando el Consejo de Administración acuerde su cese.

14. El art. 31 es impugnado por el Abogado de la Generalidad en cuanto regula con carácter básico las federaciones de las Cajas de ámbito territorial. Si se entiende que ese ámbito territorial es el de cada Comunidad Autónoma y tales federaciones se constituyen únicamente para unificar la representación y colaboración de las Cajas con los poderes autonómicos, como parece desprenderse del texto de la norma, no deben ser reguladas imperativamente por la ley estatal, incluso con la minuciosidad que lo hace el artículo cuestionado, al tener carácter imperativo y no supletorio. Al no especificar, como podía haberlo hecho, que se refiere a federaciones pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas el precepto es inconstitucional.

15. Se impugna seguidamente la Disposición adicional primera, uno, apartado primero, que atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas «en las materias que sean competencia del Estado y en especial las relativas a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad». Para el Abogado de la Generalidad este precepto, al atribuir esa competencia sin limitación o reserva alguna al Estado, está adjudicándole competencias de ejecución, desconociendo diversos preceptos de la Constitución (art. 149.1.11 y 13) y del E.A.C. (arts. 10.1.4. y 12.1.6), que no confieren al Estado competencias de ejecución sobre las Cajas. No puede oponerse a esta afirmación que el Tribunal Constitucional (STC 1/1982, de 28 de enero) haya admitido que en algunas especiales circunstancias la competencia estatal para establecer bases podía comprender la de llevar a cabo actos o resoluciones de carácter ejecutivo, lo que el representante de la Generalidad no niega. Pero la disposición impugnada convierte la excepción en regla general, estableciendo que en todas las materias de competencia del Estado ha de entenderse que éste, además de las potestades legislativas, dispone también de las ejecutivas. Esto no es así. Fijadas las bases de la política general y de la política monetaria habrá de corresponder a la Generalidad, en el territorio de Cataluña, su monetaria habrá de corresponder a la Generalidad, en el territorio de Cataluña, su reglamentación y ejecución de acuerdo con la competencia exclusiva que le reconoce el art. 12.1.6 en relación con el 25 del E.A.C., lo que supone que, por principio, corresponden a la Generalidad las funciones de disciplina, inspección y sanción sobre las Cajas, incluso para las materias de titularidad estatal, sin perjuicio de que las instancias centrales o el Banco de España puedan controlar sus actividades en algún caso excepcional, especialmente cuando afecten directamente a la política monetaria, a la ejecución de la política de crédito o de su propia solvencia.

16. La Disposición adicional primera, uno, apartado segundo, es impugnada por su amplitud e indeterminación. Según ella, las funciones de la disciplina, inspección y sanción de las Cajas las realizará el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España «en las actividades de las Cajas de Ahorro realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su domicilio social». Si bien no niega el representante de la Generalidad que algunas actuaciones públicas de índole material de las Cajas y, en particular, las comprobaciones e inspecciones, vengán dominadas en algunos casos por el principio de territorialidad ante la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas ejerzan determinadas potestades fuera de su territorio, advierte que, con carácter general, en materia de disciplina y sanciones a las Cajas no se puede producir extraterritorialidad, dado que el sujeto sancionado -la Caja como institución- reside en el mismo territorio que la autoridad sancionadora, por ser ésta la del domicilio social, pese a que los hechos se hayan producido fuera del territorio de la Comunidad. Por tanto, en la medida en que el precepto recurrido substraer a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las funciones de disciplina y sanción respecto a «todas» las actividades realizadas fuera del territorio de la Comunidad, ha de considerarse contrario a los arts. 2 de la Constitución y 12.16 del E.A.C. y, en consecuencia, inconstitucional. Por iguales razones, el Abogado de la Generalidad considera inconstitucional la Disposición adicional primera, dos, según la cual las Comunidades Autónomas ejercerán las funciones de disciplina, inspección y sanción para las actividades realizadas en su territorio, en las materias que sean de su competencia.

17. Recurre también el Abogado de la Generalidad las Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y quinta. En su opinión, estas disposiciones, que regulan la adaptación a la Ley de los estatutos y reglamentos vigentes en las Cajas en el momento de su publicación, corroboran que no se trata de una ley de bases o principios sino de una ley de detalle y agotadora de la totalidad de las materias, hasta el punto de que llega a consignar plazos para que las Cajas se acomoden directamente a sus regulaciones. No se tiene en cuenta que hay Comunidades, como la catalana, que ya han dictado una Ley (la 15/1985) en el ejercicio de sus competencias. Incluso las normas transitorias son tan prolijas y reglamentistas que rebasan evidentemente lo que puede ser estimado como básico.

18. La Disposición final primera, que autoriza al Gobierno para adoptar las medidas y dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo de la Ley, es impugnada porque confiere al ejecutivo central una competencia de desarrollo legislativo reglamentario de la que carece, al menos para todo el territorio, ya que su competencia se limita a los aspectos básicos relativos a la ordenación del crédito, a la solvencia de las Cajas y a la planificación de la actividad económica en general.

19. Se impugna asimismo la Disposición final cuarta, apartados uno y dos. El primer apartado establece

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

las competencias de desarrollo de las Comunidades. En opinión del Abogado de la Generalidad, esta disposición desfigura y contradice las relaciones entre normas básicas y legislación comunitaria, que aquí vienen reducidas hasta el punto que las Comunidades sólo pueden dictar normas de procedimiento a modo de puro complemento indispensable de la regulación estatal, sin que puedan ejercer las diversas opciones que son inherentes al concepto de bases y al Estado de las Autonomías. Las mismas consideraciones son aplicables al apartado segundo y pueden ser reforzadas añadiendo que todo lo referente a la organización interna de las Cajas forma parte de su estatuto personal y que, por ello, el encargo del legislador al Ejecutivo que contiene ese apartado para que extienda o adopte las disposiciones autónomas que han de afectar a los establecimientos de las Cajas fuera de su territorio pugna con la unidad política, jurídica, económica y social de España, que impide su división en compartimientos estancos, y acarrea la necesidad de aceptar la extraterritorialidad de ciertos efectos de la actuación de las Comunidades Autónomas. Choca también con los principios interpretativos de las competencias estatales y autonómicas en relación con las personas jurídicas y, en particular, con las Cajas de Ahorro, que han de regirse por su ley personal en lo referente a su constitución, funcionamiento, transformación, disolución y extinción (arts. 9, 11 y 16.1 del Código Civil, en relación con los arts. 149.1.1 y 13 de la Constitución y 12.1.6 del E.A.C.). Y es contrario, por último, a la posición constitucional del Gobierno del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, de la que no cabe inferir que se le haya atribuido la potestad de «extender, adoptar o sancionar» las disposiciones de las segundas cuando éstas hayan de producir efectos más allá de su territorio. En consecuencia, el precepto impugnado debe ser declarado inconstitucional por desconocer los arts. 2 y 97 de la Constitución y aplicar criterios ajenos a la jurisprudencia constitucional y a nuestro ordenamiento para limitar las competencias estatal y autonómica a propósito de las personas jurídicas.

20. La Disposición final cuarta, apartado tres, que establece los preceptos de la Ley que no tendrán carácter de básicos, es atacada por el Abogado de la Generalidad porque, dado el escaso número de esos preceptos, supone que casi toda la Ley tiene la condición de básica, lo que, en su opinión, es inconstitucional por las razones ya expuestas.

21. La Disposición final quinta es asimismo tachada de inconstitucionalidad por el Abogado de la Generalidad. Respecto al párrafo primero, que circunscribe las competencias de las Comunidades Autónomas a las Cajas que tenga su domicilio social en su territorio para las actividades realizadas en el mismo, remite el Abogado de la Generalidad a lo dicho en los epígrafes 2 y 3 de su escrito y en su impugnación de las Disposiciones adicionales y final segunda, en el sentido de que el punto de conexión para cifrar las competencias autonómicas es el domicilio social, salvo para aquellas potestades que materialmente no puedan ejercerse fuera del territorio de la Comunidad. Ello es especialmente claro respecto a la organización interna de las Cajas, que regula la Ley recurrida y que, desde luego, ha de regirse por su estatuto personal determinado por la localización de su domicilio social. Insiste el Abogado de la Generalidad en que la extraterritorialidad, sin perjuicio de que se admitan algunas restricciones, es un presupuesto indeclinable de las competencias de la Comunidad en la materia, so pena de eliminar esas competencias en todas aquellas actuaciones y relaciones que tengan una naturaleza no escindible de la organización y funcionamiento de dichos intermediarios financieros o de la actividad de sus órganos rectores. En cuanto al párrafo segundo de la Disposición final quinta, conforme al cual el Estado asumirá todas las competencias en las Cajas de Ahorro siempre que el volumen de depósitos captados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en la que tengan su domicilio social exceda del 50 por 100, entiende el Abogado de la Generalidad que es inconstitucional no sólo por las razones ya expuestas, sino también porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía han autorizado a una Ley estatal para que modifique la distribución de competencias según tales directrices y, mucho menos, para que atente al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de la Constitución, haciendo bascular dicha distribución sobre el dato cambiante y variable del lugar donde se capta el 50 por 100 de los recursos de la entidad.

22. Concluye el Abogado de la Generalidad su escrito pidiendo que este Tribunal declare inconstitucionales y, por tanto, nulos los preceptos impugnados de la Ley 31/1985 y, en general, cualesquiera otros de la misma ley que por su carácter detallado y reglamentista no pueden ser considerados como básicos.

### II. Fundamentos jurídicos

1. La presente Sentencia tiene por objeto resolver tres recursos de inconstitucionalidad acumulados y dirigidos contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas de las Cajas de Ahorro (LORCA). De estos tres recursos, uno (el 991/85) ha sido interpuesto por don José María Ruiz Gallardón en calidad de Comisionado de 54 Diputados, y los otros dos (el 990/85 y el 1007/85) por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la Junta de Galicia, respectivamente. En el recurso de los Diputados se impugna en primer término la totalidad de la Ley y, en segundo lugar, dos de sus preceptos; en los recursos de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas Catalana y Gallega se atacan sólo determinados preceptos de la Ley citada. Parece, pues, aconsejable comenzar el examen de los tres recursos por el planteado por el Comisionado señor Ruiz Gallardón.

2. Este recurso se articula en seis motivos. El primero, que como los tres siguientes se refieren a la

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

LORCA en su totalidad, se basa en la supuesta inconstitucionalidad de la Ley por la violación del art. 149.1.11 de la Constitución y de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el concepto y alcance de la noción de bases. Los recurrentes no ponen en duda la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases de la ordenación del crédito y banca (art. 149.1.11 citado), pero señalan que, en materia de Cajas de Ahorro, la mayor parte de los Estatutos de Autonomía han asumido competencias también exclusivas, aunque con la modulación de que esas competencias se han de ejercer sin perjuicio de las bases que sobre ordenación del crédito y banca dicte el Estado. Se dibujaría así un sistema de competencias compartidas en el cual, siempre según los recurrentes, se atribuye al Estado competencia para establecer las bases relativas a la actividad externa de las Cajas, es decir, a su actividad como Entidades de crédito, y a las Comunidades Autónomas que las hayan asumido en sus Estatutos competencia exclusiva sobre su organización y régimen interior. Y en cuanto ésta es una afirmación que, en forma más o menos matizada, se reitera a lo largo de los tres recursos objeto de la presente Sentencia conviene hacer de entrada algunas precisiones sobre el tema. El Abogado del Estado, en sus alegaciones, opone a tal argumentación el Contenido de la STC 1/1982, de 28 de enero, en cuyo fundamento jurídico 3.º se lee textualmente que las bases de la ordenación del crédito:

«deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los distintos intermediarios financieros como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de las actividades de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorro.»

Los recurrentes, a quienes no se escapa la importancia de esta afirmación, tienden a devaluarla considerándola como un simple obiter dictum que no puede estimarse propiamente como doctrina constitucional. Pero esta última opinión no puede ser aceptada, ya que no puede establecerse una separación radical entre la competencia para dictar normas básicas relativas a la organización y la competencia para dictar ese mismo tipo de normas respecto a la actividad externa de las Cajas. Una organización existe para realizar una determinada actividad. Su finalidad principal es determinar, configurar y coordinar los centros de decisión que permiten esa actividad. No es, pues, indiferente a la realización de ésta la forma en que aquéllos se regulan. Por otra parte, es necesario identificar la peculiar entidad de crédito que son las Cajas y distinguir las 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 porque en la organización de las Cajas esté presente la pluralidad de intereses públicos a las que atienden. De todo ello resulta que las bases de la ordenación del crédito deben comprender normas organizativas de las entidades cuyo objeto principal son las operaciones de crédito, y es evidente que, en la actualidad, las Cajas son fundamentalmente entidades de crédito, como más adelante habrá ocasión de recordar. La doctrina sentada en la citada STC 1/1982 debe ser mantenida en el sentido de que el Estado puede fijar bases relativas a la organización de las Cajas de Ahorro en virtud de su competencia para establecerlas sobre la ordenación del crédito, que le atribuye expresamente el art. 149.1.11 de la Constitución. Cuestión distinta, que se examinará en su momento, es la del alcance y contenido de esas bases, pero aquí basta con hacer la anterior afirmación de principio.

3. De manera más concreta, los Diputados recurrentes, siguiendo con el desarrollo del primer motivo de su impugnación, afirman que la LORCA responde a un concepto formal de bases y no a un concepto material. Este último concepto supone que no basta que el legislador califique de básica una ordenación de una materia si en la realidad las normas ordenadoras no tienen ese carácter. En el caso de la LORCA no podría considerarse esta Ley como una regulación de normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas, porque tal regulación está hecha con tan extremada minuciosidad que no implica el establecimiento de un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad pueda regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses, ni respeta las limitaciones impuestas por la doctrina constitucional al contenido de la legislación básica, vaciando así el contenido de las competencias autonómicas. Para enjuiciar estas alegaciones conviene tener en cuenta que se dirigen a fundamentar una impugnación de toda la Ley. Ahora bien, a una consecuencia tan radical como sería la inconstitucionalidad de la LORCA en su totalidad por este motivo no es posible llegar sin un detallado examen de todos y cada uno de sus preceptos. De forma que aunque la premisa de que parten los recurrentes, y que consiste en afirmar que este Tribunal ha señalado y confirmado repetidas veces el concepto material y no formal de las bases, es plenamente correcta en el sentido que aquí interesa; la única consecuencia que ahora se deduce de esa afirmación es que la calificación como básica de una norma por el legislador no supone por sí misma que esa norma tenga tal carácter. Caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si una norma es o no básica. Este es, precisamente, el principal objeto de los recursos interpuestos por el Consejo ejecutivo de la Generalidad y por la Junta de Galicia. Pero la decisión correspondiente sólo puede hacerse examinando una por una las normas cuyo carácter básico se discute y no formulando un juicio global sobre la Ley, cuando en ella no sólo puede haber normas materialmente básicas, sino que respecto a algunas el mismo legislador les niega tal carácter, como resulta de la Disposición final cuarta, apartado tres. Las mismas consideraciones dispensan de entrar en el examen de las alegaciones que el Abogado del Estado formula, también con carácter general, sobre esta materia.

4. El segundo motivo de impugnación de la totalidad de la LORCA se basa en la supuesta vulneración

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

del art. 34 en relación con el 53.1, ambos de la Constitución, al no respetar el contenido esencial del derecho de fundación. Parten los recurrentes de la premisa de que las Cajas, sea cual sea su origen, son personas jurídicas de carácter privado y naturaleza fundacional. De esa premisa resulta que la Ley que las regula debe respetar el contenido esencial del derecho de fundación reconocido en el art. 34 de la Constitución, de acuerdo con lo previsto en el art. 53.1 de la misma, y entre los elementos de ese contenido esencial se cuenta, siguiendo la argumentación de los recurrentes, el derecho no sólo a crear fundaciones, sino el del fundador o fundadores a establecer su organización dentro del marco que fijen las leyes (con arreglo a la Ley, dice el citado art. 34.1). No niegan los recurrentes que la Ley pueda prever determinadas medidas sobre organización de las Cajas en garantía del tráfico, de los derechos de los beneficiarios y del interés general, pero la intervención del legislador debe dejar un margen significativo a lo que denominan la autonomía orgánica de la institución, que, según los recurrentes, se ejerce y se expresa principalmente por medio de la autonomía estatutaria, es decir, del poder de autodeterminación de la entidad para darse sus propias normas. Entienden los recurrentes que la Ley impugnada no respeta esa autonomía estatutaria, pues aunque contiene algunas remisiones a los Estatutos de las Cajas, tales remisiones son escasas en número e importancia. Particularmente lesivo de la autonomía estatutaria parece a los recurrentes la asignación rígida de los puestos de la Asamblea General y del Consejo de Administración correspondiente a cada grupo de intereses, pues aunque no niegan que el legislador pueda imponer la presencia en los órganos de gobierno de ciertos sectores de intereses no puede determinar rigidamente la cifra exacta que cuantifique tal presencia. Esa cifra deben determinarla los propios órganos de la Caja, atendidas las circunstancias peculiares de cada una. Atacan por ello, en particular, los arts. 2 y 14 de la LORCA, porque fija esos porcentajes, si bien admiten la posibilidad de que la Ley hubiese fijado unos mínimos como hizo el Real Decreto 2290/1977, e incluso unos mínimos y unos máximos. Para analizar los argumentos de los recurrentes en este punto conviene examinar, en primer término, las premisas de que parten, que son, como se ha dicho, la naturaleza privada y fundacional de las Cajas. En cuanto a la naturaleza pública o privada de las Cajas es sabido que la cuestión no es pacífica en la doctrina, en la que existen opiniones distintas, desde la que considera que todas las Cajas son entidades privadas hasta la que entiende que todas son entidades públicas, pasando por la que sostiene que su carácter público o privado depende de que hayan sido creadas por corporaciones públicas o por particulares. Este Tribunal se ha ocupado del problema en su STC 18/1984, de 7 de febrero. Se señala en ella que la configuración del Estado como Estado social de Derecho:

«viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza con una actuación mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía derecho público-derecho privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica».

Estas consideraciones se referían a la organización de las Cajas establecida por el antes citado Real Decreto 2290/1977, pero son también aplicables a lo establecido por la LORCA, que tampoco contiene una calificación legal de la naturaleza jurídica pública o privada de las Cajas. Cabe por ello reiterar la doctrina allí sentada en el sentido de que las Cajas, sea cual sea su origen, son entes de carácter social, sin que sea necesario a los efectos del presente recurso una definición más precisa sobre esta cuestión.

5. Respecto al carácter fundacional de las Cajas, los recurrentes, tras afirmar rotundamente ese carácter, sostienen que la LORCA no respeta el contenido esencial del derecho de fundación reconocido en el art. 34 de la Constitución, y es, por tanto, inconstitucional por infracción del art. 53.1 de la Norma suprema. La argumentación de los recurrentes se basa, en consecuencia, en la tesis de que las Cajas son fundaciones en el sentido que este concepto tiene en el citado art. 34 de la Constitución. Este último precepto se refiere sin duda al concepto de fundación admitido de forma generalizada entre los juristas y que considera la fundación como la persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculados por el fundador o fundadores a un fin de interés general. La fundación nace, por tanto, de un acto de disposición de bienes que realiza el fundador, quien los vincula a un fin por él determinado y establece las reglas por las que han de administrarse al objeto de que sirvan para cumplir los fines deseados de manera permanente o, al menos, duradera. Tanto la manifestación de voluntad como la organización han de cumplir los requisitos que marquen las leyes, las cuales prevén, además, un tipo de acción administrativa (el protectorado) para asegurar el cumplimiento de los fines de la fundación y la recta administración de los bienes que la forman. No es necesario entrar, para lo que aquí interesa, en más detalles ni en las polémicas suscitadas en la doctrina sobre la materia, salvo en algún punto del que se tratará más adelante. Pero como afirmación general pocas dudas puede haber de que ese es el concepto de fundación a que se refiere el art. 34 de la Constitución. Obsérvese también que el reconocimiento del derecho de fundación figura en el Texto constitucional inmediatamente después del artículo que recoge el derecho a la propiedad y a la herencia (art. 33). Ello permite entender que aquel derecho es una manifestación más de la autonomía de la voluntad respecto a los bienes, por cuya virtud una persona puede disponer de su patrimonio libremente, dentro de los límites y con las condiciones legalmente establecidas, incluso creando una persona jurídica para asegurar los fines deseados. Sentado esto, procede verificar la antes señalada tesis central de los recurrentes de que las Cajas son fundaciones en el sentido del art. 34 de la Constitución. Conviene en el examen de esta cuestión distinguir entre las Cajas ya existentes y las que puedan crearse en el futuro al amparo de la legislación vigente.

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

6. Respecto a las Cajas ya existentes poca luz arrojan sobre el problema los textos legales que hasta las últimas leyes autonómicas (Ley catalana 15/1985, de 1 de julio, y Ley gallega 7/1985, de 17 de julio), no se refieren de forma expresa a una posible naturaleza fundacional de las Cajas, pues o bien omiten toda calificación jurídica de estas instituciones, como ocurre en el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, o en la misma LORCA, o, para no remontarse a las disposiciones más antiguas, las consideran «instituciones benéfico-sociales» (art. 1 del Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933), lo que dista mucho de ser una definición jurídica de su naturaleza. Y tampoco es de especial utilidad remontarse al origen histórico de cada una de las Cajas, pues aparte de que una indagación de este tipo excede con toda evidencia de las posibilidades y del objeto de esta Sentencia, lo cierto es que ni ese origen es siempre del mismo carácter, pues aunque las hay de origen fundacional, no lo son todas, ni dada la evolución de las Cajas nos sirve para determinar su naturaleza actual, que es lo aquí interesa. En realidad, es esa evolución el dato decisivo para resolver la cuestión planteada. En su origen, las Cajas, aparecen unidas o estrechamente vinculadas a la institución puramente benéfica de los Montes de Piedad y ellas mismas se configuran como establecimientos de beneficencia, pero junto a esa finalidad benéfica aparecen pronto caracteres que le dan una fisonomía propia, al ser al mismo tiempo entidades de crédito. Claramente lo señala ya la Exposición de Motivos del citado Decreto de 14 de marzo de 1933, en que se dice: «las Cajas, aunque investidas de carácter benéfico... presentan peculiaridades diferenciativas de las simples fundaciones de beneficencia particulares o generales porque no se limitan como éstas a atender sus fines con rentas propias procedentes de un capital de dotación o de subvenciones que le estén consignadas, sino que mediante la administración de depósitos ajenos, cuya productividad y defensa requieren instrumentos ágiles, obtienen utilidades que les permiten acometer la ejecución de obras sociales». La evolución, como es notorio, se ha acelerado en los últimos años, en que el aspecto benéfico-social de las Cajas ha quedado oscurecido, aunque sin desaparecer, por su relevante función como entidades de crédito. Esta evolución se ha reflejado también en la legislación que le es aplicable. El Decreto de 26 de julio de 1957 atribuye el protectorado sobre las Cajas al Ministerio de Hacienda, en lugar de asumirlo el Ministerio de Trabajo, al que antes correspondía. La Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 14 de abril de 1962 incluye las Cajas en el sistema crediticio español. Las Cajas de Ahorro son tratadas por el legislador y por la Administración como intermediarios financieros, entre los cuales la incluyen en forma expresa la Ley 13/1985, de 25 de mayo.

No es necesario insistir más en esta evolución cuyo resultado actual es notorio. Pero sí conviene señalar que la transformación sufrida por las Cajas no permite considerarlas hoy como fundaciones en el sentido que la doctrina generalmente admitida, y con ella el art. 34 de la Constitución, da a este concepto. Si es propio de la fundación, como se ha dicho, la vinculación de una masa de bienes a unos fines establecidos por el fundador o fundadores resulta que, en la actualidad, en las Cajas, sea cual sea su origen, ni la mayor parte de los recursos de que disponen proceden del fundador, sino que son recursos ajenos, ni los fines que hoy persiguen son principalmente benéficos o benéfico-sociales sino los propios de una entidad de crédito. No cabe, por tanto, aceptar la tesis de los recurrentes que identifiquen las Cajas con fundaciones en el sentido del art. 34 de la Constitución.

7. Los recurrentes, quizá para salvar esas dificultades, acuden a dos ideas que conviene examinar. Una es la de Fundación-Empresa, y otra la de la autonomía estatutaria de las funciones. Respecto a la primera debe señalarse que el concepto de fundación-empresa en sus diversas modalidades constituye una de tantas importaciones de la doctrina alemana que se han realizado o se intentan realizar en nuestro Derecho. No es, por supuesto, tarea de este Tribunal determinar si es posible y, en caso afirmativo, en qué condiciones, esa importación. Basta con señalar, a los efectos que aquí interesan, no sólo que la doctrina no es unánime sobre cuáles serían las condiciones y las medidas legislativas para llevarla a cabo, especialmente cuando se trata de la llamada fundación-empresa «funcional» aplicada a un tipo de empresas tan peculiar como son las entidades de crédito, sino que en todo caso resultaría discutible en qué medida tal concepto encajaría en el de fundación protegida por el art. 34 de la Constitución. En cuanto a la denominada autonomía estatutaria de las fundaciones parece que con este término se designa la potestad que deberían tener las Cajas, como entidades de carácter fundacional, para darse sus propias reglas de organización. Pero también hay que señalar que esa potestad no deriva necesariamente del carácter fundacional de una entidad. Como se ha dicho, la fundación implica que el fundador puede imponer las normas por las que ha de regirse la persona jurídica que él crea. A lo largo del tiempo cabe que los órganos de la fundación puedan, con la intervención del protectorado en lo que sea necesario, adaptar su organización y los fines señalados originariamente a las nuevas circunstancias legales o sociales. En las Cajas, sin embargo no se trata, de una adaptación, por flexible que ésta se conciba, sino, como se ha dicho, de un cambio cualitativo al haberse transformado su inicial actividad crediticia de carácter benéfico (crédito barato a las clases menesterosas) en actividad crediticia sometida a las leyes del mercado comunes a ellas y a los demás intermediarios financieros. La voluntad fundacional, cuya protección es la finalidad del art. 34 de la Constitución, ha quedado así diluida con el paso del tiempo y no puede ser sustituida, al amparo de ese mismo artículo, por una supuesta voluntad de la institución.

8. En realidad, el problema de la naturaleza fundacional de las Cajas actualmente existentes puede

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

enfocarse desde un punto de vista distinto al que supondría su encaje en el art. 34 de la Constitución, con independencia del origen de cada Caja, y que surge de la conveniencia de encuadrar las Cajas en el sistema de personas jurídicas que establece nuestro Derecho. El razonamiento sería el siguiente: puesto que el art. 35 del Código Civil clasifica las personas jurídicas en corporaciones, asociaciones y fundaciones, y dado que las Cajas no son ni corporaciones ni asociaciones, sólo es posible encuadrarlo en la categoría de las fundaciones, a las que se asemejarían por el hecho de que no consiste en una unión de personas, que en cierto modo aparecen como los propietarios de sus bienes, sino de una organización de los bienes mismos como ocurre en las fundaciones de tipo tradicional. Esta aplicación de una categoría jurídica a un supuesto distinto para el que fue pensada es posible, siempre que no se extraigan de ella consecuencias abusivas y se la considere sólo como un medio de resolver un problema dogmático, cual sería en este caso la naturaleza jurídica de las Cajas.

9. Hasta ahora se ha tratado de las Cajas ya existentes. Puede plantearse el problema de si las mismas consideraciones serían aplicables a las Cajas que se funden al amparo de la nueva legislación. En este caso, en efecto, el fundador o fundadores de una Caja crean una persona jurídica cuyos fines son ya los actualmente asignados a esas instituciones como entidades de crédito. No cabe, por tanto, hablar de un cambio sustancial en los fines queridos por el fundador. Por otra parte, es cierto que una Caja puede crearse en la actualidad por negocio jurídico fundacional. Así se desprende de la Ley catalana y de la Ley gallega que, en preceptos no impugnados en los recursos interpuestos contra ellos por el Gobierno (recursos de inconstitucionalidad núms. 873/85 y 913/85) no sólo afirman de manera expresa su naturaleza fundacional (arts. 1.2 de la Ley catalana y 2 de la Ley gallega), sino que prevén, por ejemplo, la posibilidad de que la voluntad fundacional se manifieste en testamento (arts. 5.3 de la Ley catalana y 6.2 de la Ley gallega). La misma LORCA asigna un porcentaje de miembros de la Asamblea General y del Consejo de Administración a las personas o entidades fundadoras [art. 2.3 c)]. El fundador debe, además, constituir un fondo fundacional de apreciable cuantía (Decreto 1.838/1975, de 3 de julio, art. 4), lo que supone una dotación inicial efectiva de la fundación. Sin embargo, y aun reconociendo esos hechos, tampoco cabe afirmar que la creación actual de Cajas constituya el ejercicio del derecho de fundación reconocido en el art. 34 de la Norma suprema. Lo que se cree será una entidad de crédito sometida a una severa reglamentación no sólo para su autorización (Decreto 1838/1975 citado), sino para sus fines y actuación, y en que el fondo dotacional, aun siendo como se ha dicho, considerable, formará sólo una parte de sus recursos, que habrán de nutrirse en el futuro de depósitos de terceros. En estas circunstancias, crear una Caja de Ahorros no supone la creación de una persona jurídica dotada fundamentalmente de bienes del fundador para los fines de interés general que el mismo fundador determine, sino la creación de una persona jurídica que se nutrirá en gran parte de recursos ajenos y que servirá a fines estrictamente establecidos legalmente. Tampoco, en consecuencia, nos encontramos en esta hipótesis con el modelo de fundación tradicional, sino, de manera análoga a lo que ocurre con las fundaciones ya existentes, con la aplicación de la figura jurídica de la fundación a unas instituciones de características peculiares.

10. De todo lo expuesto se deduce que no cabe aceptar la tesis de los recurrentes, según la cual del derecho de fundación reconocido en el art. 34 de la Constitución resultaría el derecho de las Cajas para dotarse de su propia organización o incluso del fundador o fundadores para imponerles la que estimen conveniente. Sin negar que las Cajas tengan un cierto carácter fundacional o puedan calificarse dogmáticamente de fundaciones a los efectos de encajarlas en una de las figuras jurídicas reconocidas por nuestro Derecho, lo cierto es que son, en todo caso, fundaciones de carácter muy peculiar en que domina su condición de entidades de crédito, que es lo que les da su fisonomía actual. No es superfluo para concluir este punto recordar que, en la misma línea, los Estatutos de Autonomía que han asumido competencias sobre fundaciones lo han hecho en preceptos distintos sobre las Cajas de Ahorro. Aunque sobre este punto habrá ocasión de volver más adelante, debe señalarse aquí la distinción, porque parece que a títulos competenciales diferentes corresponden objetos también diferentes, sin que las normas constitucionales que se refieren a unos puedan aplicarse sin más a los otros.

11. El tercer motivo de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes se basa en la supuesta vulneración por la Ley impugnada del art. 149.3 de la Norma suprema, con arreglo al cual y no habiendo sido atribuidas al Estado por la Constitución competencias en materia de fundaciones, la mayoría de las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en la materia. La clave de esta argumentación es la pretendida aplicación de concepto de fundación, con todas sus consecuencias, a las Cajas, por lo que las conclusiones a las que se ha llegado al examinar el motivo anterior de impugnación basta para desvirtuar las alegaciones que los recurrentes formulan sobre este punto. Pero puede añadirse que, como se ha dicho poco antes, los mismos Estatutos de Autonomía que han asumido la competencia tanto sobre fundaciones como sobre Cajas de Ahorro lo hacen en virtud de distintos títulos competenciales, y ello no sólo cuando la competencia sobre fundaciones se refiere a las de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, que es el caso del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias y Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura, sino también cuando no se especifica el tipo de fundaciones sobre la que recae, como ocurre en Galicia, La Rioja, Navarra, Islas Baleares y Castilla-León. Téngase también en cuenta que el resto de las Comunidades

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

(Asturias, Cantabria, Aragón y Madrid) han asumido competencia sobre las Cajas, pero no sobre fundaciones. Incluso puede señalarse, en el mismo sentido, que las Comunidades que han legislado sobre ambas materias lo han hecho en leyes distintas y aduciendo expresamente los distintos títulos. Así Cataluña, en las Leyes 1/1982, de 3 de marzo sobre fundaciones y 15/1985, de 1 de julio, sobre Cajas, y Galicia, en las Leyes 7/1983, de 22 de junio, y 7/1985, de 17 de julio, sobre fundaciones y Cajas, respectivamente. Todo ello confirma que se trata de distintos títulos competenciales y que no se puede alegar vulneración de la competencia relativa a las fundaciones respecto de una ley que regula las Cajas. E incluso en la hipótesis de que se admitiera la inclusión de las Cajas de Ahorro en el concepto de fundación, prevalecería el título competencial más específico, cual es el referido expresamente a las Cajas, sobre el más genérico, que sería el relativo a las fundaciones, sobre todo si se tiene en cuenta que su extensión no es la misma y no es por tanto indiferente qué título se invoca. En efecto, la competencia sobre fundaciones es calificada de exclusiva, la que se asume sobre Cajas se hace generalmente con la limitación de que su ejercicio debe respetar las bases de coordinación del crédito y bases y coordinación de la actividad económica, de acuerdo con el art. 149.1.11 y 13 de la Constitución. Por todo ello debe rechazarse también el tercer motivo de impugnación alegado por los recurrentes.

12. Como cuarto motivo de impugnación aducen los recurrentes la supuesta violación por la ley impugnada de la libertad de empresa reconocida en el art. 38 de la Constitución. Parten para ello de la consideración de las Cajas como entidades privadas que actúan en el ámbito financiero, participando de los caracteres de la empresa, e invocan la pretendida naturaleza de fundación-empresa que, a su entender, tienen las Cajas. Y para lo que aquí importa, sostienen que el contenido esencial de la libertad de empresa comprende la autonomía organizativa. No es necesario recordar lo que ya se dijo sobre la figura de la fundación-empresa aplicada a las Cajas, pero si conviene advertir de nuevo que las Cajas son en la actualidad entidades de crédito y se dedican a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica en general. Quiénes toman las decisiones relativas a esa actividad y cómo se toman, es decir, la organización de la entidad, no es cuestión que quepa aislar de la actividad misma. Ahora bien, en la atípica institución que es la Caja de Ahorro no es posible que las tomen los que asumen el riesgo de la gestión de la empresa, o sea sus propietarios, puesto que por su naturaleza carece de propietarios. Tampoco parece coherente que la adopten quienes no asumen ese riesgo. No resulta por ello contrario al precepto constitucional invocado que los poderes públicos, a quienes corresponde velar por el interés general, establezcan con mayor o menor precisión la composición de los órganos rectores de las Cajas. Conviene también recordar que dicho precepto se refiere a empresas privadas, es decir, a organizaciones que tienen una finalidad de lucro, y garantiza en último término la existencia de una economía de mercado. Pero las Cajas no pueden tener aquella finalidad ni persiguen distribuir beneficios, sino que el excedente de sus rendimientos lo han de dedicar a obra social, con lo que de nuevo vuelve a aparecer el interés público en su gestión y su carácter atípico, pues se trataría, en todo caso, de entidades sin fin de lucro, lo que ciertamente no responde al concepto tradicional de empresa. Aún podría añadirse que en la misma Banca privada la ley restringe la libertad de organización que tienen las otras empresas al imponerles la forma de sociedad anónima y establecer otros requisitos, sin duda atendiendo a la ya señalada trascendencia económica y especiales riesgos de su gestión.

13. Los otros dos motivos de inconstitucionalidad que aducen los recurrentes se refieren a preceptos concretos de la Ley impugnada y no a su totalidad. El quinto motivo acusa de inconstitucional el art. 2.3 de la citada Ley porque, al regular la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General de las Cajas, infringe, según los recurrentes, el art. 129 en relación con el 9.3 de la Constitución. El reproche se basa en que si bien la Constitución reconoce con amplitud el principio participativo [así en los arts. 27.5, 27.7, 105 a), 129.2] y nada hay que oponer a que se extienda a la organización de las Cajas, los sectores sociales representados en ella deben tener una conexión de interés «significativo» con la actividad de las mismas como de cualquier otra institución, y no deben ser ajenas a su «substrato». En cambio, la Ley impugnada reconoce una participación, y en cifra elevada (el 40 por 100) a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad [art. 2.3 a)]. En la Exposición de Motivos se precisa que esa representación la ostentan «en su calidad de representantes electos de los intereses de las colectividades locales». Afirman los recurrentes que ese grupo de intereses ajeno al substrato de las Cajas y no guarda con su actividad una conexión objetiva como la tienen los otros grupos de interés cuya representación prevé la misma ley (impositores, fundadores y empleados). Vulnera así el precepto impugnado los criterios generales de participación que se deducen de la Constitución y, en particular, el art. 129.2 relativo a las formas de participación en la empresa y el 9.3 en cuanto supone una medida arbitraria e irrazonable. Para examinar estos argumentos es inevitable recordar algunas de las ideas ya expuestas reiteradamente. Las Cajas son entidades de carácter social y su calificación como empresas (y a éstas se refiere el art. 129.2) sólo puede hacerse con importantes matizaciones. Los intereses sociales implicados no son exclusivamente los que en ellos intervienen en forma directa. Con referencia concreta a los Ayuntamientos, debe tenerse en cuenta la vieja relación que tienen con las Cajas. Ya en el Real Decreto de 29 de junio de 1853, que, por cierto, las calificaba de establecimientos municipales de beneficencia, disponía que se establecieran Cajas en todas las capitales de provincia en que no las hubiera con sucursales en los pueblos de las mismas donde a juicio

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

de los Gobernadores y de los Ayuntamientos pudieran ser convenientes. El mismo deber de promoción en las capitales y poblaciones más importantes imponía al Gobierno la Ley de 29 de junio de 1880. El Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929 se refiere a la colaboración en la obra social del Estado, Provincia y Municipio. Esta conexión entre Municipios como representantes de los intereses locales y el gobierno de las Cajas no resulta, contra lo que pretenden los recurrentes, arbitraria o absurda. Se refiere a los Municipios en que actúan, y en los que presumiblemente llevarán a cabo su obra social. No sólo, pues, como impositores, sino también como vecinos, tienen un interés en el funcionamiento de las Cajas los que lo sean de esos Municipios. En último término, los mismos recurrentes admiten que no sería contrario a la Constitución una participación «razonable» de los Ayuntamientos en los órganos de Gobierno de las Cajas; pero consideran arbitrario el a su entender excesivo peso que se da a esa representación. Sin embargo, entrar en un enjuiciamiento de cual sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional. Particular hincapié hacen los recurrentes en la alegada inconstitucionalidad del art. 2.3, párrafo seguido, de la Ley impugnada. Dice ese precepto que en el caso de las Cajas de Ahorro fundadas por corporaciones locales, las entidades fundadoras acumularán a su participación la atribuida a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja de Ahorros. Ello supone que cuando la entidad fundadora sea una Diputación, un Ayuntamiento u otra entidad local, tendrá no sólo la representación que le corresponde como fundadora (un 11 por 100), sino también toda la correspondiente a todas las demás corporaciones municipales con derecho a ella, es decir, el 40 por 100, desapareciendo las otras representaciones locales. Ahora bien, ninguna justificación tiene que todos los Ayuntamientos en que actúe una Caja pierdan su representación porque la entidad fundadora sea otro Ayuntamiento o una Diputación o un Cabildo Insular. Esta falta de justificación supone, en este caso, un acto arbitrario por parte del legislador, que vulnera la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que establece el art. 9.3 de la Constitución. Y ello por dos razones. Una, porque supone una flagrante contradicción en el mismo sistema configurado por el legislador, que obliga a una participación considerable de los Ayuntamientos cuando el fundador de la Caja no es una Corporación local y la suprime cuando lo es. Y la segunda razón consiste en que, aun prescindiendo de si el art. 14 de la Constitución es aplicable a los entes públicos, lo cierto es que las corporaciones municipales son tratadas en forma radicalmente distinta sin motivo que lo justifique, y el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad aunque no encaje exactamente en la previsión del art. 14 de la Norma suprema. A ello hay que añadir que, en cuanto los Ayuntamientos están presentes en los órganos rectores de las Cajas en representación de los intereses colectivos de los vecinos, la norma aquí examinada acarrea también una vulneración del deber de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social que recoge el art. 9.2 de la Constitución, participación íntimamente ligada al pluralismo político consagrado como uno de los valores supremos de nuestro ordenamiento jurídico en el art. 1 de la Norma suprema. La conclusión que se deduce de todo lo expuesto es que no puede prosperar la impugnación de los recurrentes del art. 2.3 de la LORCA, salvo en lo que se refiere a su párrafo segundo relativo a las Cajas fundadas por Corporaciones locales, que debe ser declarado inconstitucional, dejando de lado, por ahora, el juicio que desde otras perspectivas y, concretamente la del orden competencial fijado por la Constitución y los Estatutos, pueda merecer el conjunto de este artículo y que se considerará más adelante.

14. El sexto y último motivo de inconstitucionalidad alegado por los Diputados se refiere a la Disposición adicional segunda de la LORCA que, a su entender, vulnera el art. 96.1 de la Constitución. La Disposición impugnada establece que en el caso de Cajas de Ahorro cuyos estatutos a la entrada en vigor de la Ley recojan como entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento y duración del mandato de los representantes de esta Entidad en los órganos de gobierno se regirá por lo que estuviese establecido en dichos estatutos en fecha 17 de enero de 1985 (fecha en que se aprobó el proyecto de Ley), debiendo existir, en todo caso, al menos, un representante de cada uno de los otros grupos que componen dichos órganos. Los recurrentes impugnan este precepto en cuanto sería contrario al Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre España y la Santa Sede, sobre asuntos jurídicos, publicados en el «B.O.E.» de 15 de diciembre del mismo año. En su opinión, al suponer tal precepto una infracción de un convenio internacional, vulnera el art. 96.1 de la Constitución, ya que éste establece que los Tratados internacionales validamente celebrados, una vez publicados en España, formarán parte del Derecho interno, y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional. Pero la Ley impugnada no deroga, modifica o suspende cláusula alguna del Convenio con la Santa Sede citado. Lo que se discute por los recurrentes es si el contenido de la Disposición adicional segunda es o no contrario a lo previsto en el Convenio, es decir la adecuación de una norma legal a lo preceptuado por el tratado, que tiene también fuerza de ley en el ordenamiento interior. Ahora bien, el examen de esa supuesta contradicción no corresponde a este Tribunal y no procede, por tanto, entrar en el fondo de este motivo alegado por los recurrentes, ya que no puede considerarse vulnerado el art. 96.1 de la Constitución.

15. A diferencia del recurso interpuesto por el Comisionado señor Ruiz Gallardón, que se acaba de examinar, los presentados por la Junta de Galicia y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no impugnan la totalidad de la LORCA, sino un conjunto bastante numeroso de sus preceptos. Dado que en

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

muchos casos las impugnaciones de ambos recurrentes coinciden en sustancia, parece más conveniente tratarlas siguiendo el orden de las disposiciones recurridas y analizar en cada una de ellas los motivos de inconstitucionalidad alegados tanto por la Junta como por la Generalidad. Pero antes de entrar en ese estudio es necesario hacer algunas observaciones generales y trazar criterios que puedan servir de guía en el examen de los preceptos impugnados. Salvo algunas excepciones, que se verán en su momento, el debate entre los recurrentes y el Abogado del Estado y la cuestión a decidir por este Tribunal se centra en determinar si una serie de normas de la LORCA tienen o no carácter básico. La discusión no recae, por tanto, sobre la validez de esas normas, pues aún las no declaradas básicas en esta Sentencia seguirán siendo aplicables en las Comunidades que no hayan asumido las correspondientes competencias o, en todo caso, como Derecho supletorio de las Comunidades (art. 149.3 de la Constitución), sino sobre su vigencia como límite a las competencias de las Comunidades. Este Tribunal, una vez que ha sido requerido para ello, puede y debe proceder a la calificación del carácter básico o no de las normas, pues como se ha dicho anteriormente y ha reiterado varias veces este Tribunal, la noción de base ha de entenderse en sentido material y no formal, de manera que aunque el legislador puede y debe, y así lo ha hecho en la LORCA, calificar determinadas normas de básicas, corresponde a este Tribunal revisar esa calificación y decidir en último término sobre la cuestión.

16. El título competencial del Estado, para establecer las bases que contiene la LORCA, es, según se dice en la propia exposición de motivos de esta Ley y están de acuerdo todos los comparecidos, los que recogen el art. 149.1.11 de la Constitución como bases de la ordenación del crédito, y el 149.1.13, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Como también se ha dicho, no es aceptable la postura de los recurrentes, especialmente la de la Junta de Galicia, que distingue en la regulación de las Cajas dos ámbitos netamente separados: El organizativo y el crediticio. La competencia estatal se limitaría a este último y, por tanto, el Estado no podría dictar bases sobre organización. Ya se ha citado a este propósito la STC 1/1982, de 28 de enero, y basta con lo dicho en el fundamento jurídico 2.º de la presente Sentencia sobre el tema. Pero tampoco puede compartirse la opinión del Abogado del Estado, para quien las bases tienen, en materia organizativa, una amplitud que permite una regulación detallada de esa organización para asegurar su homogeneidad en todo el territorio nacional. Como regla general, y de acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal, las bases deben garantizar la existencia en todo el Estado de un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto. Este tribunal ha tenido ocasión de aplicar esta doctrina en materia organizativa y, por tanto, próxima a la que aquí se discute, en su STC 137/1986, relativa a las ikastolas. En ella se dijo que en la configuración de los órganos de participación deben considerarse básicas las normas que prevén, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes de la Comunidad) y sus atribuciones esenciales. En ese marco, la composición concreta de un órgano determinado o el sistema de designación de sus componentes, incluso la previsión de participaciones adicionales, pueden considerarse opciones constitucionales concretas siempre que no den lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal. Una normativa básica de la organización de las Cajas tan detallada que vaciase prácticamente de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas supondría una vulneración de los Estatutos de estas Comunidades, especialmente de aquellos que, como el catalán o el gallego, confieren a sus respectivas Comunidades competencias exclusivas en la materia, aunque sea con el límite del respeto a las bases estatales (arts. 12.1.6 E.A.C y art. 30.1.5 E.A.G.). Ciertamente, este Tribunal ha advertido que, en algunos casos, las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de una materia e incluso pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución. Pero conviene insistir en que esos casos son excepcionales y sólo pueden admitirse cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de las competencias estatales. La inclusión en leyes cuyo objeto es establecer normas básicas de otras que por su detalle o por referirse a actos de ejecución no tienen ese carácter, aunque el legislador las califique de tales, no es sólo una deficiencia de técnica legislativa, en la que en principio este Tribunal no debe entrar, sino que perturba gravemente la claridad del ordenamiento jurídico en materia tan importante cual es la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En el caso concreto aquí examinado, los intereses generales que persigue la ordenación estatal vienen señalados en forma expresa en el preámbulo de la ley: Democratizar los órganos de gobierno de las Cajas, conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz que deberá cumplirse con criterios estrictamente profesionales, y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado. Las normas de la LORCA deberán ser calificadas de básicas si se justifican por la necesidad de conseguir alguno de los objetivos que la misma LORCA les asigna. Ciertamente, podrá haber, en ocasiones, otros criterios para enjuiciar el carácter básico de una norma como, por ejemplo, el que su contenido sea totalmente obvio que haya de aplicarse en todas las Comunidades. Pero los antes indicados son los que constituyen la guía principal en la tarea que ahora debe llevarse a cabo examinando una a una las normas cuestionadas.

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

17. La Generalidad impugna el art. 1 de la Ley, que determina los órganos de gestión de las Cajas, no por su contenido literal, pues está de acuerdo en la enumeración que de dichos órganos hace el precepto (Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control), sino por su interpretación como cerrada y excluyente, de forma que la legislación de la Comunidad no pueda admitir otros órganos rectores, además de los previstos en la LORCA, y, concretamente, el Director General. El Abogado del Estado hace suya esa interpretación y sostiene que la exclusión del Director General obedece a la posición subordinada en que lo coloca la LORCA, respecto a lo que él llama «los verdaderos órganos de gobierno» y que son los tres recogidos en el precepto cuestionado. Esta posición subordinada forma parte, según el Abogado del Estado, de los extremos que son necesarios para asegurar la homogeneidad organizativa de las Cajas, por lo que el carácter exhaustivo de la enumeración de los órganos de gobierno que hace la LORCA tiene carácter básico. Como puede verse, la cuestión planteada consiste en determinar si dentro del esquema organizativo que con carácter básico puede establecer la ley estatal entra la determinación de los órganos rectores de las Cajas. Para resolverla hay que tener en cuenta que los órganos rectores son los que llevan la administración, gestión y representación de las Cajas y constituyen los centros de decisión de su política. El objetivo de democratizar los órganos de gobierno de las Cajas, que persigue la LORCA, justifica que esos centros de decisión estén formados por representantes de los intereses sociales que el legislador estatal ha considerado que deben estar presentes en ellas. Es evidente que los órganos enumerados en el art. 1 de la LORCA cumplen con esa finalidad, aunque no puede excluirse la posibilidad de que se configuren otros que también la satisfagan. Pero, en cambio, resulta justificado que de tales órganos rectores resulten excluidas personas con funciones exclusivamente técnicas, cuya importancia no se ignora, pues también atienden a la consecución de otra de las finalidades de la Ley, cual es lograr una gestión eficaz, pero que no reúnen las condiciones de representatividad que requiere para los órganos rectores el esquema organizativo de las Cajas. Hechas las anteriores precisiones, puede afirmarse que el art. 1 de la LORCA es una norma básica.

18. El art. 2.3 de la LORCA es impugnado tanto por la Junta de Galicia como por la Generalidad por motivos, en sustancia, coincidentes y que pueden sintetizarse diciendo que, a juicio de los recurrentes, el citado precepto, al determinar cuáles son los intereses colectivos representados en la Asamblea General e incluso los porcentajes correspondientes a cada uno de ellos, establece una regulación exhaustiva de la materia y vacía de contenido las competencias autonómicas. Los recurrentes sostienen no sólo que el establecimiento rígido de porcentajes no es coherente con el concepto de base, sino que tampoco lo es la fijación cerrada de los intereses sociales susceptibles de representación en la Asamblea. Para examinar esta cuestión desde la perspectiva competencial, que es la que aquí interesa, pues desde otro punto de vista se ha analizado antes (fundamento jurídico 13), conviene distinguir entre los dos aspectos que se acaban de indicar. Empezando por el último, es decir por la determinación de los intereses sociales que deben figurar en la Asamblea con independencia de los porcentajes que a cada uno se asignen, resulta que esa determinación debe obedecer a la finalidad democratizadora que persigue la Ley. Está por ello justificado que el legislador considere básico que determinados intereses colectivos estén representados en la Asamblea, y en este sentido la enumeración que contiene el art. 2.3 debe ser respetada por las Comunidades. Pero no resulta contrario a aquella finalidad que, además, una Comunidad Autónoma, atendiendo a sus peculiaridades, integre en la Asamblea a representantes de otros intereses sociales. Lo que no resultaría justificado es la incorporación de personas físicas a título individual, pues su exclusión parece congruente con el citado objetivo de democratización de las Cajas. En cuanto a la fijación de porcentajes rígidos para cada grupo de intereses, debe señalarse de entrada que una fijación de ese tipo no puede constituir norma básica para las Comunidades, especialmente para aquellas que, como la catalana y la gallega, tienen competencia exclusiva en la materia, aunque con el límite del obligado respeto a las bases de la ordenación del crédito y a las bases y coordinación de la planificación general de la política económica. Es cierto que la finalidad democratizadora, tantas veces citada, permite al legislador estatal establecer como básicas ciertas normas que aseguren su consecución. Así puede prevenir por medio de esas normas que un grupo alcance un dominio decisivo en la asamblea en perjuicio de los otros, o le cabe exigir que las representaciones correspondientes sean significativas, siempre que deje un margen también significativo para las diversas opciones autonómicas. El legislador podría, para alcanzar esos objetivos, fijar mínimos o máximos y acudir a otras medidas que estime apropiadas. De esta forma se garantizaría la finalidad democratizadora de la Ley, sin acudir a una regulación tan rígida como la prevista en el art. 2.3 aquí examinado, que vacía de contenido las competencias de las Comunidades y que es innecesaria para alcanzar aquella finalidad. Procede, en consecuencia, declarar que el art. 2.3 de la LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos. Los recurrentes impugnan también con especial vigor el párrafo del art. 2.3 de la LORCA relativo a la acumulación por las Corporaciones locales fundadoras de la representación de las corporaciones municipales en que la Caja tenga abiertas oficinas; pero este párrafo ya ha sido examinado y considerado inconstitucional por las razones expuestas en el fundamento jurídico 13, por lo que no es necesario insistir aquí en el tema.

19. La Junta impugna el art. 3 de la LORCA (conjuntamente con el 4, 5, 6 y 9.) por su carácter detallista y reglamentario, hasta el punto de que el inciso final del apartado primero de dicho art. 3 remite el

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

procedimiento de designación de los representantes de las Corporaciones municipales «al procedimiento que se determine en las normas que desarrollen la presente ley», remisión que la Junta entiende referida a la potestad reglamentaria del Gobierno. Pero el precepto se limita a decir que los representantes en cuestión serán designados directamente por las propias Corporaciones, lo que parece obligado, y en cuanto a la remisión que contiene el inciso final, es de advertir, como señala el Abogado del Estado, que la Disposición final cuarta, 1, muestra que la remisión no debe entenderse hecha a la potestad reglamentaria del Gobierno y puede considerarse referida a la potestad de desarrollo de las Comunidades. Con esta interpretación no resulta fundada la impugnación del precepto por la Junta. La Generalidad impugna sólo el apartado dos de este art. 3 de la LORCA, que prohíbe a las Corporaciones locales fundadoras de las Cajas nombrar representantes en otras Cajas que actúen total o parcialmente en su mismo ámbito. La Generalidad lo tacha de inconstitucional en cuanto se le atribuye carácter básico siendo una regla de detalle propia de un reglamento que no se corresponde con el concepto material de base, ni se relaciona con la solvencia de las Cajas ni con la consecución de un orden económico unitario. Pero el precepto tiene como finalidad garantizar la independencia de las Cajas, evitando posibles conflictos de intereses y eventuales concentraciones excesivas de poder en determinadas Corporaciones locales, y, en este sentido, parece justificado considerarlo como básico.

20. La Junta, como se ha dicho, impugna con el mismo argumento global del exceso de detallismo los arts. 4, 5 y 6 de la LORCA. En cuanto al art. 4, que también impugna la Generalidad, y que establece el sistema de elección de los consejeros generales representantes de los impositores, su lectura muestra que se eleva en él al rango de norma básica un sistema posible de elección, pero que no es el único razonable que puede establecerse. Ahora bien, un sistema de elección ha de reunir unas condiciones generales que garantice una verdadera representatividad y libertad del mecanismo de selección. Aseguradas esas condiciones, no se ve justificación suficiente para que las Comunidades no puedan escoger el sistema que estimen más conveniente. El precepto no es, pues, básico. El art. 5 establece el nombramiento directo de los representantes de las personas o entidades fundadoras. La norma puede considerarse básica entendiendo por nombramiento directo el que se lleva a cabo por los fundadores sin que pueda mediar una normativa estatal o comunitaria que imponga o condicione la forma de proceder a ese nombramiento, ello con independencia, claro está, del procedimiento para la identificación de dichos fundadores a que se refiere el último párrafo del art. 2.3 de la Ley. El art. 6 es también impugnado por la Generalidad en sus apartados 1.º y 2.º, relativos al mecanismo de elección de los consejeros representantes del personal. Respecto al apartado primero, cabe decir lo mismo que lo antes dicho sobre el art. 4: puede haber otros sistemas que no sean la elección por los representantes legales de los empleados y siempre que garanticen la representatividad y autenticidad de la elección serán igualmente válidos, con lo que a esta norma no se le puede atribuir el carácter de básica. En cuanto al apartado segundo, la prohibición de que los empleados de las Cajas puedan figurar como representantes de otros grupos sirve para garantizar la autonomía de cada uno de esos grupos y, en último término, la autenticidad de su representación, por lo que debe calificarse de básica. Más dificultades presenta el inciso final del párrafo según el cual «excepcionalmente» podrían acceder a la Asamblea General por el grupo de representantes de las Corporaciones locales. No puede compartirse en este punto la opinión del Abogado del Estado, para quien la excepción se explica por el principio de igualdad aplicable a todos los vecinos, pues el mismo razonamiento podría aplicarse a la igualdad de todos los impositores, sean o no empleados. La explicación de este inciso sólo puede buscarse, entendiendo que «excepcionalmente» significa «en casos excepcionales» y no supone, por tanto, una salvedad que permita sin más a los empleados ser designados consejeros por los Ayuntamientos. Así interpretado y teniendo en cuenta que la fijación de esos casos excepcionales corresponde a la legislación autonómica, puede considerarse como básica y no recorta indebidamente la competencia de las Comunidades, pues se limita a permitir que éstas, en ciertos casos concretos, puedan autorizar esa representación, aunque, como se ha dicho, tal posibilidad debe considerarse excepcional, aplicable sólo cuando esté justificada y sin que pueda afectar al principio antes indicado de la autonomía de cada grupo.

21. El art. 7 lo impugna la Generalidad en cuanto fija los requisitos para ser consejeros y compromisarios, porque, a su entender y leído en conexión con la Disposición final cuarta, no permite a la legislación de la Comunidad imponer requisitos adicionales que aseguren una mayor vinculación de los consejeros y de los compromisarios que los elijan con las Cajas. Pero, como observa el Abogado del Estado, no es exacto que este artículo impida a las Comunidades exigir requisitos adicionales, siempre que se respeten los establecidos por la Ley del Estado. Esta interpretación es la correcta. La ley estatal puede prever unos requisitos generales para todo el Estado, de forma no exhaustiva, pues se trata de condiciones que han de asegurar la vinculación a las Cajas de los consejeros generales y la eficacia de su labor. Tampoco afecta al carácter básico del precepto la alegada contradicción entre el art. 7.1 c) y el 7.2 respecto a la antigüedad que como impositores han de tener los representantes de ese grupo ni la remisión que hace el último de los preceptos citados a los estatutos de las Cajas. Lo primero, porque plantea un problema de interpretación de las normas sin relevancia constitucional, y lo segundo, porque se refiere a una cuestión ligada a la fijación del movimiento o saldo en cuenta que ha de ser determinado por las normas que desarrollen la ley, que pueden ser normas autonómicas. En consecuencia, el art. 7.2 sólo es básico, con arreglo a una interpretación razonable del

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

mismo, en exigir que ese movimiento o saldo en cuentas en el semestre anterior al sorteo sea de una cuantía determinada, pero no respecto a la cifra concreta de esa cuantía ni a su eventual revisión periódica. Con las precisiones indicadas, este art. 7 puede calificarse de básico. Y lo mismo cabe decir del art. 8, relativo a motivos de incapacidad o incompatibilidad de los consejeros generales, y que también impugna la Generalidad sustancialmente por los mismos motivos. El artículo es básico en cuanto las causas de incapacidad o incompatibilidad que contiene han de ser respetadas por las legislaciones autonómicas, si bien éstas pueden añadir otros motivos o precisiones razonables o desarrollar con más detalles los establecidos en la Ley.

22. El art. 9 es impugnado tanto por la Junta como por la Generalidad, especialmente en lo que se refiere a la renovación de los consejeros. Hay que distinguir en este artículo la norma que fija en cuatro años la duración del cargo, las posibilidades de reelección y la regulación de la renovación de la Asamblea. Respecto al primer punto, es plenamente congruente con el propósito democratizador de la ley que se fije un plazo prudencial de duración en el cargo, y su fijación en cuatro años debe considerarse básico. En cuanto a la segunda cuestión, el citado propósito democratizador exige, sin duda, que quien ostenta el cargo de consejero se someta periódicamente, en este caso cada cuatro años, a la elección correspondiente, pero no requiere necesariamente que se limite a una sus posibilidades de reelección, por lo que la limitación contenida en el núm. 1 del art. 9 debe ser considerada no básica. Respecto a la norma que impone la renovación de los consejeros por mitad, respetando la proporcionalidad de las representaciones que componen la Asamblea, debe afirmarse que es básica en cuanto exige la renovación parcial, ya que tiende a garantizar la continuidad del órgano, evitando cambios radicales en su composición en aras de la eficacia, pero no lo es en que la renovación se haga por mitad, pues otras alternativas garantizarían también el fin que persigue la norma.

23. El art. 10, que se refiere a los supuestos de cese de los consejeros generales en sus cargos, es impugnado por la Generalidad, no porque esté disconforme con su contenido, sino porque, a su juicio, las causas de cese en él señaladas son tan evidentes que calificarlas de normas básicas es vejatorio para las Comunidades, pues parece fundarse en que éstas actuarán irracionalmente al regular la materia. Según la Generalidad, el precepto impugnado vulnera, por ello, los arts. 2, 1.37 y , concordantes de la Constitución. No se ve, sin embargo, ni la representación de la Generalidad aclara, en qué consiste tal vulneración. En cuanto al carácter básico de este artículo de la LORCA, que es lo que realmente está en cuestión, es cierto que las causas de cese de los consejeros generales que enumera son indiscutibles (el fallecimiento, por ejemplo), pero en cuanto por eso mismo son de general aplicación no parece que el legislador estatal se haya excedido en sus competencias al calificarlas de básicas. El Abogado del Estado, por otra parte, señala que también el art. 10 de la LORCA determina «la inconstitucionalidad de causas de cese sustancialmente divergentes» como la que contiene el 22.1 f) de la Ley catalana 15/1985. Pero, naturalmente, esta es una cuestión ajena al presente recurso. Basta con señalar a este respecto que el tantas veces citado precepto de la LORCA no supone que las causas de cese que señala sean exhaustivas, como implícitamente reconoce el mismo Abogado del Estado, y que el enjuiciamiento constitucional de las causas que pueden añadir las legislaciones autonómicas habrá de hacerse caso por caso, en el supuesto de que hayan sido impugnadas.

24. La Junta impugna el art. 12 en su totalidad, por entender que su contenido (clases, número, convocatorias y otros extremos de las Asambleas Generales) constituyen verdaderas normas reglamentarias y, aun a veces, normas propias del contenido de los estatutos de las Cajas. La Generalidad impugna sólo el párrafo tercero del apartado segundo, que prevé la asistencia a las Asambleas del Director General con voz, pero sin voto. Respecto a la impugnación global del artículo, es de señalar, como hace el Abogado del Estado, que, de acuerdo con la Disposición final cuarta, 3, no tiene carácter básico el apartado primero, salvo los párrafos 1.º y 4.º, y aun este último se limita a remitirse a las normas de desarrollo de la Ley, que, de manera expresa, la misma Ley [Disposición final cuarta, 1 c)] reconoce que son de competencia autonómica. Así, la impugnación ha de entenderse limitada a los párrafos primero y cuarto del apartado 1.º y al apartado 2.º El párrafo primero del apartado primero, según el cual las Asambleas Generales podrán ser ordinarias y extraordinarias, recoge una distinción generalmente admitida para las reuniones de esta clase de órganos y que puede considerarse como una regla necesaria y, por ello básica, de organización. El párrafo cuarto, que contiene normas de publicidad de las convocatorias, debe considerarse también básico, porque tiende a garantizar que dicha convocatoria sea conocida no sólo dentro, sino también fuera de la Comunidad, ya que no todos los consejeros generales tienen que residir en su territorio, y el requisito de la residencia habitual en la región o zona de actividad de la Caja, que impone el art. 7.1 a) para ser nombrado consejero ha de entenderse referido a cualquier lugar donde actúe, aunque sea fuera de la Comunidad en que tiene su sede social. El párrafo primero del apartado 2.º, relativo a los quórum de asistencia y de voto, es también básico, ya que garantiza la eficacia del funcionamiento de la Asamblea, al exigir un quórum reforzado para la adopción de ciertos acuerdos de especial importancia. No ha de entenderse, sin embargo, que este carácter básico suponga que la legislación comunitaria no puede reforzar esos quórum, siempre que respete los fijados en este precepto de la LORCA, que han de considerarse como mínimos y no como rígidamente obligatorios. La previsión del párrafo segundo del mismo apartado, que confiere a cada consejero un voto y atribuye al Presidente voto de calidad, parece también una regla habitual en este tipo de reunión e incluso la fijación de un voto por consejero, que impide la atribución de votos plurales, puede ser considerada como

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

garantía de representatividad. En cuanto al no reconocimiento de voto al Director General, se justifica como norma básica de organización que tiende a garantizar la representatividad y funcionamiento democrático de la Asamblea al no reconocer el derecho de voto más que a los representantes de los intereses sociales que la componen. En suma, este artículo, con las matizaciones expuestas, debe calificarse de básico.

25. Los arts. 13, 14, 17 y 20, referentes al Consejo de Administración, son impugnados globalmente por la Junta, por considerarlos excesivamente detallistas e impropios, por ello, de ser calificados como básicos. Del 13 se impugna en particular el apartado segundo, por fijar rigidamente el número máximo y mínimo de los vocales del Consejo de Administración; pero, como advierte el Abogado del Estado, esa norma no tiene carácter básico, según la Disposición final cuarta, tres, de la misma Ley. Si lo tiene el inciso del mismo apartado en que se establece que en el Consejo deberán existir representantes de los diversos grupos sociales presentes en la Asamblea, pues se trata de una norma destinada a garantizar la representatividad del Consejo. La Generalidad ataca sólo el apartado tercero de este artículo, relativo a la sustitución de los vocales que cesen durante su mandato y al nombramiento de vocales suplentes. No resulta que este mecanismo de sustitución sea el único posible ni que la norma esté justificada por razones de eficacia en la gestión ni en representatividad de los órganos rectores, por lo que no puede calificarse básica. El art. 14, que establece la forma de llevar a cabo la representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración, es directa consecuencia del art. 2.3, relativo a la representación de los intereses colectivos en la Asamblea, y que ya fue examinado en su momento. Debe entenderse, por tanto, referido a los grupos y proporciones que se fijen en cada caso para la representación de dichos intereses, y en este sentido debe calificarse de básico. No lo es, en cambio, el mecanismo excesivamente detallado relativo a la forma y requisitos de proposición de candidatos y de elección. Por el contrario, es básica la norma que permite a los consejeros generales representar a las Corporaciones municipales o a los impositores designar como vocales del Consejo de Administración a terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad hasta un número de dos, pues tiende a reforzar la eficacia y profesionalidad en la gestión de las Cajas y a cumplir, en consecuencia, uno de los objetivos perseguidos por la LORCA. El art. 16, que establece las causas de inelegibilidad de los vocales, es impugnado tanto por la Junta, como se ha dicho (especialmente en su apartado segundo), como por la Generalidad, porque cierra, a su entender, toda posibilidad de modular el régimen de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los vocales del Consejo que establece dicho precepto. Sin embargo, y como observa el Abogado del Estado, no es obligado el entender el precepto como excluyente, de forma que la legislación autonómica no pueda añadir otros requisitos o puntualizar los establecidos en la Ley estatal. Si se consideran así las normas de este artículo como determinantes de requisitos mínimos, pueden ser calificadas de básicas, pues van dirigidas a asegurar la eficacia de la gestión de las Cajas. La Junta impugna también los núms. 1 y 3 del art. 17 de la LORCA. Respecto al número 1, relativo a la duración del mandato de los vocales del Consejo de Administración y a su reelección, es de aplicar aquí lo dicho al tratar de la regulación análoga que afecta a los consejeros generales: es básica la limitación a cuatro años del mandato, pero no son básicas las normas que se refieren a la reelección de dichos vocales. El art. 17.3 establece que el procedimiento y condiciones para la revocación, reelección y previsión de vacantes de consejeros de Administración se determinará en las normas que desarrollen la Ley, sin que puedan efectuarse nombramientos provisionales. Dado que de la redacción del precepto no se deduce que las normas de desarrollo deba dictarlas el Estado y pueden ser, por tanto, atribuidas a las Comunidades en el ejercicio de sus competencias, puede ser considerado básico, incluso la prohibición de nombramientos provisionales, que está justificada para garantizar la estabilidad en el cargo y, por tanto, su eficacia. El segundo párrafo de este artículo, que prevé la comunicación de los nombramientos al Ministerio de Economía y Hacienda, a través del Banco de España, o a la Comunidad Autónoma, según proceda, contiene una norma cuyo carácter básico está justificado, porque la ordenación del crédito requiere, sin duda, que el Ministerio que tiene a su cargo la dirección de la economía nacional conozca el nombre de los administradores de las entidades de crédito. El art. 20.2 es impugnado por la Junta en su totalidad, mientras que la Generalidad ataca sólo su párrafo tercero. La Junta entiende que el precepto impugnado es excesivamente detallado y reglamentista, pero, prescindiendo de momento del párrafo tercero, lo cierto es que contiene o reglas obvias (El Consejo se reunirá cuantas veces sea necesario para la buena marcha de la entidad) o normas permisivas de las que no puede decirse que conculquen las competencias de las Comunidades Autónomas. En cuanto al párrafo tercero, según el cual el Director General asistirá a las reuniones del Consejo con voz y sin voto, aunque, como se ha dicho, el Director General no tenga la consideración de órgano rector, de ello no puede deducirse que sea norma básica la prohibición de que tenga voto en el Consejo. Las razones que justificaban esa prohibición respecto a la Asamblea General no son aquí invocables, pues el Consejo es un órgano que tiene importantes funciones técnicas. En consecuencia, la norma que prohíbe en términos absolutos el derecho de voto del Director General en el Consejo de Administración debe ser considerada no básica. El art. 22.5, según el cual el Director General asistirá a las reuniones de la Comisión de Control cuando ésta lo requiera, con voz pero sin voto, es impugnado por la Generalidad por su supuesta conexión necesaria con los arts. 26 y 27. Pero, en realidad, la conexión ha de establecerse con lo dispuesto en el art. 12.2, párrafo tercero, sobre la asistencia del Director General a las reuniones de la Asamblea. Las mismas razones que justificaban en ese caso la privación de voto al Director General y que no son aplicables,

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

como se acaba de ver, a las reuniones del Consejo, lo son, en cambio, a las reuniones de la Comisión de Control: es ésta también un órgano representativo y no preferentemente técnico, y el Director General tienen este último carácter. Además, la Comisión de Control tiene por misión vigilar la actuación del Consejo de Administración, del que forma parte, como se acaba de decir, el Director General, por lo que se justifica su carencia de voto, ya que a él le afecta, sin duda, el control que ha de ejercer esta Comisión.

26. La Junta impugna el art. 24, apartado 1.º, núms. 4, 5 y 6, en cuanto incluyen entre las funciones de la Comisión de control diversos informes y propuestas al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comunidad Autónoma, porque tales comunicaciones directas entre el Ministerio y la Comisión vulneran, a su parecer, la competencia reglamentaria y ejecutiva de la Comunidad, y no se sujetan, además, a lo previsto en la Ley de Proceso Autonómico, cuyo art. 2 prevé que la información que necesiten el Gobierno y las Cortes Generales debe recabarse de las Comunidades Autónomas. La impugnación no puede ser admitida. Como observa, con razón, el Abogado del Estado, la existencia de funciones reservadas al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España justifican esta comunicación directa, sin que pueda alegarse en contra el art. 2 de la Ley del Proceso Autonómico que, aparte de que se refiere a la actividad que los órganos comunitarios desarrollan en el ámbito de sus competencias, no puede considerarse atributiva de las mismas.

27. El art. 26, que regula la designación y cese del Director General, es impugnado tanto por la Junta como por la Generalidad. Esta última, aunque no ataca lo que se indica en el primer párrafo del artículo sobre las condiciones de capacidad, preparación técnica y experiencia que ha de reunir el Director General, defiende que el resto de la regulación de su situación y funciones corresponde a las Comunidades Autónomas, porque no guarda relación con las bases de la economía la ordenación del crédito o la solvencia de las Cajas. La peculiar situación del Director, que es un órgano técnico en la gestión de las Cajas, pero de importancia tal que exige que goce de la confianza de los órganos representativos como son el Consejo y la Asamblea General, justifican las normas que respecto a su nombramiento y cese prevé este artículo, si bien es de advertir que esas normas establecen un mínimo de requisitos para dicho nombramiento y cese, y que nada impide que las leyes autonómicas fijen otras adicionales. Por esta razón, no puede acogerse el reproche que formula la Generalidad al hecho de que sea necesario, según estas normas estatales, la ratificación del nombramiento de Director por la Asamblea y no lo sea para su cese cuando lo decreta el mismo Consejo, pues el art. 26 no prohíbe a las Comunidades imponer esa ratificación como requisito adicional. No puede considerarse, en cambio, como básica, la determinación de la edad de jubilación a los sesenta y cinco años, pues este límite no está justificado por razones de eficacia en la gestión, únicas en que podría pensarse, ni hay motivo alguno para que la legislación autonómica no pueda fijar la edad que estime adecuada para tal fin. El art. 27, impugnado también por la Generalidad, contiene normas sobre incompatibilidades del Director General y del Presidente del Consejo de Administración, si a éste se le hubiese asignado sueldo. El carácter básico de estas normas se explica por ser medidas encaminadas a garantizar su independencia y plena dedicación y, por tanto, la eficacia de su gestión, si bien han de ser consideradas como no excluyentes de otras que pudieran fijar con la misma finalidad las Comunidades Autónomas.

28. El art. 30 es impugnado por la Junta por conexión directa con el 24, especialmente respecto a las funciones de la Comisión de control señaladas en los apartados 4.º, 5.º y 6.º del último de los artículos citados. Pero, como señala el Abogado del Estado, la Comisión de control a que se refiere el art. 30 es un órgano de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, que constituye una organización supracomunitaria no sujeta a competencias autonómicas. La Generalidad impugna el art. 31, que se refiere a la posible agrupación de Cajas por federaciones territoriales, en la medida en que esas federaciones tengan un ámbito exclusivamente autonómico, no en cuanto puedan abarcar Cajas de distintas Comunidades o puedan tener carácter supletorio respecto a aquellas Comunidades que no hagan uso de las competencias asumidas en la materia. Con referencia sólo al supuesto que plantea la Generalidad, la norma cuestionada debe considerarse básica en lo previsto no sólo en el núm. 1, que se limita a reconocer la posibilidad de que se formen federaciones de ámbito territorial, sino también en el núm. 2, que traza el esquema básico de tales federaciones declarando que estarán constituidas por el Consejo General y la Secretaría General, es decir, por un órgano representativo y otro ejecutivo, con independencia, por supuesto, de la denominación que se les dé. Las normas de los núms. 2 y 3 no son, por el contrario, básicas, ya que contienen regulaciones detalladas de esos órganos que no pueden imponerse con carácter obligatorio a las Comunidades Autónomas.

29. La Disposición adicional primera es impugnada tanto por la Junta como por la Generalidad. Pero antes de entrar en el fondo de esa impugnación conviene analizar, aunque sea brevemente, cuál es el verdadero objeto de las normas cuestionadas. A diferencia de las normas examinadas hasta ahora, la Disposición adicional primera no se refiere a la organización de las Cajas, sino que en ella se encuentran normas delimitadoras de competencias relativas a su actividad. Concretamente se establece en la Disposición impugnada que las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas serán ejercidas por el Estado y por las Comunidades con arreglo a la siguiente distribución competencial: Por el Estado, en todo el territorio nacional en las materias de su competencia «y en especial las relativas a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad», y sobre las actividades de las Cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad donde tengan su domicilio social; por las Comunidades, en las materias que sean de su competencia cuando las Cajas tengan su domicilio social en su territorio y para las actividades que se

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

desarrollen en el mismo. Ahora bien, partiendo de la doctrina reiteradamente sentada por este Tribunal de que la atribución de competencias sólo puede llevarse a cabo por la Constitución y por los Estatutos y no por otras leyes (salvo cuando la Constitución o los mismos Estatutos remitan a éstas), la verdadera cuestión que plantea esta Disposición es si la distribución de competencias que prevé es la que en materia de disciplina, inspección y sanción sobre Cajas de Ahorros resulta de la Constitución y de los Estatutos y, en particular, del Estatuto catalán y del gallego, pues Cataluña y Galicia son las Comunidades que han impugnado la Ley. En este aspecto hay que recordar que la Constitución no establece en forma expresa nada sobre la competencia en la materia y que todas las Comunidades la han asumido, con diversas modalidades, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.3 de la Norma suprema, cuyo primer inciso establece que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos». El Estatuto de Cataluña confiere a la Generalidad competencia exclusiva sobre Cajas de Ahorro «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado... en los términos de lo dispuesto en los arts. 38 y 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución». El Estatuto Gallego, en su art. 30.1.5, se expresa en iguales términos. De estos preceptos resulta que, respecto a las Comunidades Autónomas catalana y gallega, la competencia del Estado, por razón de la materia, se circunscribe a la fijación de las bases de la ordenación del crédito y bases y coordinación de la planificación económica (art. 149.1.11 y 13 de la Constitución). Y las bases, como ya se ha dicho, son, en principio, las normas cuya aplicación es necesaria para asegurar la vigencia de un mínimo denominador común normativo, aunque excepcionalmente también pueden comprender una regulación más detallada de aspectos concretos e incluso actos de ejecución. Si confrontamos estos principios con lo previsto en la Disposición adicional primera, en su núm. 1, apartado 1.º, resulta que no es posible entender que la atribución de competencia al Estado por razón de la materia abarque todo lo relativo a las funciones de disciplina, inspección y sanción, ni siquiera respecto a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad. Dejando aparte los casos en que el Estado tenga una competencia exclusiva total (el sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad según el art. 149.1.11, por ejemplo), que no ofrece problema, y con referencia sólo a los supuestos en que su competencia exclusiva se limita a la fijación de las bases, habrá que interpretar que las funciones de disciplina, inspección y sanción las podrá ejercer cuando en cada caso le correspondan porque deban ser considerados como base de la ordenación del crédito o como bases de la planificación general de la actividad económica o elementos de la coordinación de esa planificación general. Conviene, por último, advertir que las tres funciones aludidas no tienen la misma naturaleza. Las de inspección y sanción comprenden típicos actos de ejecución, mientras que la de disciplina, contra lo que opinan los recurrentes y admite el Abogado del Estado, es una potestad normativa. En efecto, por disciplina hay que entender, conforme a la legislación monetaria y crediticia general, la regulación de los deberes de las entidades de crédito impuestas por normas de obligado cumplimiento. El problema que con ellas se plantea, en relación con el concepto de bases, no es el que suscitan los actos de ejecución, sino el de precisar el grado de detalle a que pueden descender, pero tampoco este es un problema que pueda resolverse aquí con carácter general. Con estas salvedades, el apartado 1.º del núm. 1 de la Disposición examinada debe considerarse constitucional.

30. La Disposición adicional primera establece también, según se ha dicho, como criterios para la delimitación de competencias respecto a las actividades de las Cajas, el doble punto de conexión del territorio y del domicilio social. Las Comunidades sólo tendrán la competencia sobre disciplina, inspección y sanción respecto a las actividades que se desarrollen en su territorio y sean realizadas por Cajas que en él tengan su domicilio social. Respecto al criterio territorial nada hay que objetar. Que las competencias de las Comunidades se circunscriben a su ámbito territorial ha sido afirmado por este Tribunal repetidas veces, y también en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, que el representante de Galicia cita en apoyo de la tesis contraria, aunque con la salvedad de que ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad pueda tener repercusiones de hecho fuera de la misma; lo que no es aquí el caso, pues no se trata de repercusiones indirectas, sino del ejercicio directo de competencias. No es aceptable, en cambio, la determinación del domicilio social de la Caja acumuladamente al territorio como punto de conexión para la atribución de dichas competencias de disciplina, inspección y sanción. Los Estatutos de Cataluña y Galicia no las limitan a las Cajas domiciliadas en su territorio. Ciertamente, las Leyes catalana y gallega sobre Cajas de Ahorro se refieren a las que tengan en su territorio el domicilio social (art. 1 de la Ley catalana 15/1985, de 1 de julio, y de la Ley gallega 7/1985, de 17 de julio), pero no cabe olvidar que el contenido de estas leyes se refiere casi exclusivamente a materias propias del estatuto personal y que, por otra parte, tampoco pueden ser atributivas de competencias ni supone la renuncia de las que correspondan a la Comunidad por la Constitución y los Estatutos, pues las competencias son irrenunciables. Sentado esto, debe considerarse inconstitucional el apartado segundo del número uno de esta Disposición adicional, por cuanto confiere al Estado competencias sobre las actividades de las Cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde aquellas tengan su domicilio social. Estas actividades estarán sometidas a la competencia de la Comunidad en que se realicen, conforme a las normas que en cada caso configuren esa competencia. Por las mismas razones debe considerarse inconstitucional el inciso «con domicilio social» en el núm. dos de la Disposición adicional aquí examinada. Podría pensarse que este sistema puede conducir a resultados perturbadores en

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

la práctica. Es de advertir, sin embargo, que el Estado puede dictar normas básicas que en esos casos, como en otros, aseguren la buena ordenación del crédito en todo el territorio nacional.

31. Las cinco disposiciones transitorias son impugnadas por la Generalidad y la primera de ellas también por la Junta. Los motivos de impugnación pueden resumirse, de un lado, en el excesivo detalle de la regulación que prevé la adaptación de los Estatutos de las Cajas a la nueva Ley, y, por otro, en la imposición de plazos para la adaptación y, en cierto modo, también a las Comunidades Autónomas para publicar el desarrollo de la misma (Disposición transitoria primera); todo lo cual haría que estas normas no pudieran tener carácter básico. Para resolver las cuestiones planteadas conviene distinguir en estas Disposiciones transitorias dos grupos de normas. Unas tienen por objeto establecer los plazos, que han de entenderse naturalmente como máximos, dentro de los cuales las Cajas deben ajustar sus Estatutos a lo establecido en las bases estatales respecto a su organización. Estas precisiones pueden calificarse de básicas, ya que se dirigen a que en un plazo prudencial las Cajas tengan un esquema común organizativo, teniendo en cuenta, además, como observa el Abogado del Estado, la interrelación entre las diferentes Cajas, a efectos, por ejemplo, de la nueva constitución de los órganos confederados. No puede invocarse como sustitutivo de esas previsiones de adaptación temporal el posible uso del Estado, en caso de incumplimiento de sus obligaciones o en el de actuación de éstas en forma que atenten gravemente al interés general de España, del art. 155 de la Constitución, pues se trata de un medio extraordinario de coerción no apropiado para resolver los problemas normales que plantea la aplicación de nuevas normas en sustitución de otras antiguas. Otro grupo de normas tienen por objeto regular la organización de los órganos en la fase transitoria de adaptación a la nueva ley. Estas normas sólo podrán ser consideradas básicas cuando realmente se refieren a normas de organización que a su vez lo sean. Por esta razón no pueden considerarse básicas las previsiones del párrafo segundo de la Disposición transitoria cuarta, porque contiene una regulación excesivamente detallada respecto a la constitución de la primera Asamblea General durante el primer año de aplicación de la Ley, ni la Disposición transitoria quinta, que recoge una limitación en la duración de los cargos de la Caja que ha sido calificada de no básica en esta misma Sentencia.

32. La Disposición final primera es impugnada por la Generalidad porque confiere al Gobierno una competencia de desarrollo de la que, a su entender, carece, al menos respecto de las Comunidades que han asumido competencias en la materia. La objeción, naturalmente, se dirige contra el carácter básico que tendrían los desarrollos reglamentarios en la materia. Pero como este Tribunal ya ha declarado, si bien la fijación de normas básicas después de la Constitución ha de hacerse preferentemente por ley, cabe complementar las normas legales con otras reglamentarias, cuando sea necesario para lograr la plena eficacia de las primeras. Esta Disposición no ha de ser entendida, por tanto, como una libre autorización al Gobierno para que imponga por reglamento las normas básicas que estime oportunas en ejecución de la Ley. Las normas reglamentarias serán o no básicas según su contenido y la valoración correspondiente habrá de hacerse caso por caso.

33. La Disposición final cuarta es impugnada en sus apartados uno y dos por la Generalidad. La Junta de Galicia, aunque en algún momento parece referirse a toda la Disposición, concreta su impugnación a su apartado dos. El apartado uno es atacado por la Generalidad en el sentido de que, a su juicio, sólo otorga a las Comunidades Autónomas facultades de desarrollo de tipo reglamentario, siendo así que las que tienen competencia exclusiva en la materia gozan de competencia de desarrollo legislativo con posibilidad, por tanto, de plasmar a través de leyes diversas opciones políticas dentro del marco de la legislación básica del Estado. Pero el núm. uno de la Disposición final cuarta puede ser interpretado en forma distinta. En él se dice que «las Comunidades Autónomas, en el marco de la normativa básica del Estado, de la que forma parte la presente Ley, y en el ámbito de sus competencias, podrán desarrollarla, y en especial» en las materias que allí se citan. De la lectura del texto se desprende la facultad de las Comunidades Autónomas para dictar normas que deberán respetar las bases, entre las que se encuentran, naturalmente, las contenidas en la Ley impugnada en cuanto sean reconocidas como tales en la presente Sentencia, pues no hace falta insistir una vez más en el concepto material de bases aceptado por este Tribunal. Por otra parte, la enumeración de los aspectos de la Ley en que cabe el desarrollo autonómico no es en absoluto exhaustivo, como lo revela la expresión «en especial» con que se refiere a ellos. Puede concluirse, por tanto, que este precepto no añade ni quita nada a las facultades de desarrollo de las Comunidades Autónomas, y que la única censura que cabe hacerles es que es superfluo. Más problemas suscita el núm. dos de esta Disposición final cuarta, en el que se dice que las normas a que se refiere el número anterior (es decir, las dictadas por las Comunidades Autónomas) se extenderán o adaptarán por el Consejo de Ministros cuando fuere necesario para regular las distintas materias relacionadas con las Cajas de Ahorro establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. De nuevo aparece no una norma básica, pues su finalidad no es establecer un común denominador normativo en todo el territorio nacional que sirva de límite a la potestad normativa de las Comunidades, sino una norma que atribuye al Estado una competencia: la de extender o adaptar, en ciertos casos, normas dictadas por las Comunidades Autónomas. Pero tan peculiar competencia no viene atribuida al Estado ni por la Constitución ni por los Estatutos. La facultad de adaptación o extensión por vía reglamentaria es una competencia que la LORCA no puede atribuir. En consecuencia, este precepto es inconstitucional, sin perjuicio de que el Estado, dentro de sus competencias, pueda dictar normas básicas a que deban ajustarse las Comunidades en el ejercicio de las suyas.

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

34. La Disposición final quinta es impugnada por la Junta por conexión con la cuarta, sin más argumentación, y por la Generalidad, que examina por separado los dos párrafos de que consta. En el párrafo primero se dice que «a los efectos de la presente Ley, se entiende que las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad y para las actividades realizadas en el mismo». El texto, a pesar de su aparente simplicidad, presenta dificultades de interpretación. El primer problema que plantea es determinar a qué cuestiones de las relativas a las Cajas se refiere. Por una parte, la expresión «a los efectos de la presente Ley» parece limitar su alcance a lo que es el objeto confesado de la LORCA, es decir, a la regulación de los órganos rectores de las Cajas y, por tanto, a su organización. Pero la mención de las «actividades» que se encuentra al final del párrafo parece conferirle un alcance más amplio, ya que la actividad no se encuadra en el concepto de organización. Dado que, como se ha visto, algunas normas de esta Ley y, en especial, las contenidas en la Disposición adicional primera, se refieren a las actividades de las Cajas y no a su organización, esta última interpretación no puede descartarse, por lo que conviene separar los dos supuestos al examinar la norma impugnada. En lo que se refiere a la organización debe advertirse que la Disposición final quinta no contiene una norma básica, sino una norma de conflicto, que el legislador estatal puede establecer por estar facultado expresamente para ello por el art. 149.1.8 de la Constitución. En efecto, lo que se desprende del precepto, prescindiendo de momento de su inciso final, es que las Cajas en su organización se regirán por su estatuto personal determinado por su domicilio social. Se sigue así un criterio tradicional en nuestro Derecho, que recoge el art. 9.11 en conexión con el 16.1 del Código Civil, de los que resulta que la ley personal para las personas jurídicas rige para todo lo relativo a la capacidad, constitución, representación, funcionamiento, transformación, disolución y extinción. No está de más recordar que el Estatuto de Cataluña, tras establecer el principio general de la eficacia territorial de las normas y disposiciones de la Generalidad y del Derecho civil catalán, indica que ello es así sin perjuicio de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal a otras normas de extraterritorialidad; y entre esas situaciones hay que incluir la organización de las personas jurídicas con arreglo a las normas de conflicto aplicables en todo el Estado. Respecto a las actividades de las Cajas a que se refiere el inciso final del párrafo primero de esta Disposición adicional, y puesto que las competencias que respecto a ellas cita la LORCA son las de disciplina, inspección y sanción, hay que remitirse a lo que se dijo al examinar la Disposición adicional primera. La norma es constitucional si se entiende en el sentido de que en ella se aplica el principio de territorialidad, usual para el ejercicio de las competencias autonómicas. Por el contrario, si para ese ejercicio se pretendiese acumular como puntos de conexión el territorio y el domicilio, la norma operaría, en último término, como atributiva de competencias al Estado, por lo que sería inconstitucional. En virtud del principio de la interpretación de las leyes conforme a la Constitución, debe entenderse, por tanto, este inciso en el sentido primeramente indicado y considerar todo este primer párrafo constitucional. En cuanto al párrafo segundo de esta Disposición final quinta, en él se dice, que «no obstante lo anterior, el Estado asumirá todas las competencias en el caso de las Cajas de Ahorro siempre que el volumen de depósitos captados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en la que tenga su domicilio exceda del 50 por 100». lo que supone una norma atributiva de competencia que no resulta ni de la Constitución ni de los Estatutos. Podría alegarse, y así lo hace el Abogado del Estado, que una Caja que capta fuera de su Comunidad más de la mitad de su pasivo desborda el ámbito de interés que justifica la asunción de competencias por su parte. Pero el interés en sí, como se ha dicho, no es un título para adjudicar competencias ni para limitarlas, salvo en los casos que la Constitución o los mismos Estatutos lo señalen. Así, por ejemplo, respecto a la competencia sobre fundaciones que aparece limitada en el Estatuto Catalán (art. 9.24) a las que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña, o en el Gallego (art. 27.26), a las de interés gallego. Una limitación análoga no aparece en los Estatutos respecto a las Cajas de Ahorro y no puede considerarse sin más como implícita. Otra cosa es que el Estado pueda dictar normas básicas respecto a las Cajas que se encuentren en la situación prevista en el precepto impugnado, normas en las que podrá tenerse en cuenta el interés de las diversas Comunidades en que la Caja capte su pasivo o cualesquiera otra circunstancia que salvaguarde el interés general y la solidaridad de las diversas Comunidades afectadas. Pero el orden competencial respecto a la organización y a la actividad rigen también aquí con carácter general sin que resulte necesario recordar una vez más ese orden competencial. Por ello este párrafo debe calificarse de inconstitucional.

### FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón en nombre de 54 Diputados, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la Junta de Galicia contra la ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, y, en consecuencia:

- A) Declarar inconstitucional y, por tanto, nulo el penúltimo párrafo del núm. tres del art. 2; el apartado segundo del núm. uno de la Disposición adicional primera; el inciso «con domicilio social» del

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

núm. dos de la misma Disposición adicional primera; el núm. dos de la Disposición final cuarta, y el párrafo segundo de la Disposición final quinta.

- B) Declarar que no es inconstitucional el párrafo primero de la Disposición final quinta, siempre que se interprete en los términos señalados en el fundamento jurídico 34 de esta Sentencia.
- C) Declarar que no es básico el núm. tres del art. 2 en los términos que se indica en el fundamento jurídico 18 de la presente Sentencia; el art. 4; el núm. uno del art. 6; el núm. uno del art. 9 en cuanto limita la reelección de los Consejeros Generales; el núm. dos del mismo art. 9. en cuanto impone la renovación por mitades de la Asamblea General; el núm. tres del art. 13; el art. 14 en cuanto establece el mecanismo relativo a la forma y requisitos de provisión de Consejeros Generales; el núm. uno del art. 17 en cuanto limita la reelección de los Consejeros de la Administración; el último párrafo del núm. dos del art. 20; el párrafo segundo del art. 26 en lo que se refiere a la edad de jubilación del Director General; los núms. tres y cuatro del art. 31, y las Disposiciones transitorias cuarta y quinta.

2.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

### Voto particular que formula el Excmo. Sr. don Luis Díez-Picazo y Ponce de León

He disentido de la mayoría, en la decisión de este asunto, en el punto en el que se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por don José Ruiz Gallardón en calidad de Comisionado de cincuenta Diputados y, en concreto, en la desestimación de los motivos de inconstitucionalidad amparados en los arts. 34 y 38 de la Constitución, pues creo que los fundamentos jurídicos de la Sentencia de la que disiento no profundizan en los problemas que los motivos planteaban y no resuelven correctamente la cuestión. Mi disentimiento se refiere a aquellas Cajas de Ahorro que, por su origen, fueron de naturaleza jurídico-privada y no a aquellas otras que, por haber sido fundadas por Administraciones Públicas, merecieron la consideración de empresas públicas, pues respecto de estas últimas no hay nada especial que decir.

En mi opinión, la Ley enjuiciada acomete una vasta operación de traslación de los poderes de gestión de estas entidades a manos públicas, dejando intacto el régimen jurídico de su propiedad. No se establecen en abstracto los órganos que deben regirlas, sino que se establece, pormenorizadamente, la forma de reclutamiento, y de la interpretación global de la Ley se desprende que la posición dominante dentro de los órganos de gestión se entrega a las Corporaciones municipales, por donde resulta, en rigor una municipalización de Cajas de Ahorro que antes eran de carácter privado, por la vía del señalamiento de la formación de sus órganos de gestión.

Es verdad que este proceso se encontraba ya iniciado antes de la entrada en vigor de la Constitución y que había sido desarrollado por el Real Decreto 2290/1977, pero es verdad también que en ningún momento el citado Real Decreto había sido sometido a un juicio de constitucionalidad y, sobre todo, que existe una diferencia muy notable entre el citado Real Decreto y la Ley aquí enjuiciada, puesto que ésta lleva la presencia de los representantes de los intereses públicos hasta términos que les garantizan, por las cuotas que se les otorgan, lo que antes he llamado una posición dominante.

Así planteadas las cosas, la relación de los problemas que plantea esta Ley con el art. 38 de la Constitución, en la medida en que establece la libertad de empresa resultan para mí evidentes, pues la libertad de empresa no es sólo la libertad de fundación de las empresas, sino también la titularidad del poder de autoorganización y de decisión.

La Sentencia de la que disiento, en su fundamento jurídico 12 reconoce, afortunadamente, que una operación como la descrita no podría ser llevada a cabo en entidades de otro tipo, pues admite que por regla general los poderes de decisión corresponden a los propietarios de la empresa, aunque liga innecesariamente esta clara idea con la del «riesgo de gestión». ¿Por qué, entonces, en el caso de las Cajas de Ahorro de fundación privada se llega a una conclusión distinta? Las argumentaciones que se dan para entenderlo así, me parecen insuficientes. Se encuentra, ante todo, la idea de que «en la atípica institución que es la Caja de Ahorro» no es posible que las decisiones las tomen los propietarios «dado que por su naturaleza carecen de propietarios». Lo que significa una consideración de las Cajas de Ahorro como una especie de res nullius o bienes mostrencos, conclusión a la que por mucha atipicidad que se quiera encontrar, no es posible llegar.

El segundo argumento, que tampoco es convincente, procede a una interpretación reductora del art. 38 de la Constitución, entendiendo que tal precepto se refiere «a empresas privadas», es decir, «a organizaciones que tienen una finalidad de lucro». En mi opinión, el art. 38 de la Constitución garantiza la libertad de empresa, cualquiera que sean las características de ésta y lo mismo si tiene o no finalidad de lucro. En definitiva se trata de que existan agentes económicos de carácter privado. Por empresa, en el sentido del art. 38 de la Constitución, hay que entender toda organización estable de capital y trabajo, que ejercita habitual y profesionalmente actividades de carácter económico, en una economía de mercado. Por eso, no participo de la opinión de que a las Cajas de Ahorro de origen privado no se les pueda reconocer el carácter de empresa privada.

Me parece además que una cosa son las restricciones legales de la libertad de organización, realizadas en atención a los intereses públicos (p. ej., la imposición de formas sociales a que la Sentencia se refiere) y otra cosa distinta, como señale al principio, es la traslación a manos públicas de los poderes de gestión.

## LEY DE ÓRGANOS RECTORES DE LAS CAJAS DE AHORROS (LORCA)

Tampoco me parecen bien resueltos los problemas relacionados con el art. 34 de la Constitución, referidos, esta vez, a las Cajas de Ahorro que fueran de origen fundacional. La tesis de la Sentencia (fundamento jurídico 6.º) es que la transformación sufrida por las Cajas no permite considerarlas hoy como fundaciones en el sentido que la doctrina generalmente admitida, y con ella el art. 34 de la Constitución, da a este concepto. Esta tesis es difícil de compartir, puesto que las Cajas de Ahorro que hubieran sido inicialmente fundaciones no han dejado de serlo por muchas que hayan sido las transformaciones sufridas en su actividad. La Sentencia dice que el aspecto benéfico-social de las Cajas ha quedado oscurecido por la relevante función que tienen como entidades de crédito. Esta afirmación en la que existe alguna dosis de contradicción con la que después se hace para negarles la consideración de empresa, confunde la naturaleza y la estructura de la entidad como persona jurídica y la actividad a que ésta se dedica. Yo no creo que la naturaleza de las actividades a que la empresa se dedique modifiquen su estructura como personas jurídicas.

Tampoco me parece decisiva la idea que se expone al final del fundamento jurídico 6.º, donde se dice que la mayor parte de los recursos de que disponen, no proceden del fundador, sino que son recursos ajenos. Nada impide que una fundación se nutra con fondos distintos de los inicialmente aportados por el fundador ni que unos sean cuantitativamente mayores que los otros (p. ej. donativos, subvenciones, etc.). La afirmación olvida además que lo que en la Sentencia se llaman «recursos ajenos» no forman parte, en ningún caso, del capital de la fundación, sino que son rigurosamente pasivo de la misma.

Tampoco se puede compartir la idea de que las Cajas que se creen en el futuro, por la vía fundacional, no constituyen ejercicio del derecho de fundación reconocido en el art. 34 de la Constitución. Para ello se vuelve a acudir (fundamento jurídico 9.º) a la idea de la utilización de los recursos ajenos que por lo y a dicho antes no me parece decisiva.

La relación de los problemas planteados en este asunto, en relación con el art. 34 de la Constitución, respecto de aquellas Cajas de Ahorro que tengan un origen fundacional, se ve con más claridad, si uno se pregunta si la misma técnica de establecimiento y reclutación de los órganos de gestión se podría aplicar a todas las fundaciones en una Ley General de Fundaciones, que obviamente ha de ser contestada en sentido negativo. Es cierto que el art. 34 de la Constitución no impide la intervención pública en las fundaciones, ni la clásica figura del «protectorado», para velar por el cumplimiento de los fines fundacionales. Mas una cosa es el establecimiento de un protectorado y otra distinta es lo que al principio llamaba la traslación de los poderes de gestión a manos públicas.

Finalmente, hay que señalar también que en relación con el art. 34 de la Constitución existe algún problema cuando, en la Ley que nos ocupa, tras reconocerse la relevancia de los intereses que representan la voluntad fundacional, se admite la efectividad de éstos sólo en vida del fundador y concediéndoles además una cuota insignificante en relación con la abrumadora presencia municipal.

