



RI-4/10

AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece y, como mejor proceda en Derecho, **DICE:**

Que, por medio del presente escrito y debidamente autorizado, interpone **recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2, apartados Tres, Cinco, Siete, Diez, Once, Trece y Quince; 3, apartados Cuatro y Cinco y la Disposición transitoria Primera de la Ley 10/2009**, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, publicada en el Diario Oficial de Galicia nº 2, de 5 de enero de 2010.

Se invoca, desde este momento, el artículo 161.2 de la CE y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) respecto de los preceptos objeto del recurso.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 5 de enero de 2010, el Diario Oficial de Galicia nº 2 publicó la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005 (en adelante, DLegislativo 1/2005), de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia (en adelante, Ley 10/2009).

SEGUNDO.- Los preceptos que constituyen el objeto del presente recurso son inconstitucionales porque en la redacción que dan a determinados artículos del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, vulneran la regulación estatal básica sobre organización y funcionamiento de las Cajas de Ahorro que contiene la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), invadiendo las competencias que al Estado otorgan los núm. 11 y 13 del art. 149.1 CE.

TERCERO.- Con fecha 5 de febrero de 2010, el Consejo de Ministros deliberó sobre la procedencia de interponer el presente recurso y adoptó el acuerdo de solicitar su interposición al Sr. Presidente del Gobierno con expresa invocación del artículo 161.2 de la CE a los efectos de la suspensión de la vigencia de los artículos impugnados (se acompaña certificado del acuerdo como **documento nº 1**).

En la misma fecha, el Sr. Presidente del Gobierno acordó interponer el recurso contra la Ley 10/2009 de la Comunidad de Galicia (se acompaña el acuerdo como **documento nº 2**).

CUARTO.- Con fecha 4 de febrero de 2010, la Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió el dictamen nº 126/2010 sobre la interposición del presente recurso, tal y

como dispone el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

(i) Encuadramiento competencial.

Como ha tenido ocasión de declarar reiteradamente el Tribunal al que tengo el honor de dirigirme, “desde el punto de vista constitucional (...) ni las Cajas de Ahorro ni las Fundaciones aparecen en los arts. 148 y 149 de la Norma fundamental como materias específicas a efectos competenciales; sólo figura expresamente reconocida la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11) y, con carácter general, la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13)” (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 2).

El Tribunal tiene declarado que, a pesar de que las Cajas adoptan la forma jurídica de fundaciones, el encuadramiento competencial debe realizarse en el específico título estatutario relativo a las “cajas de ahorros”, dado que éstas “constituyen una materia específicamente individualizada frente a las fundaciones y frente a otras entidades de crédito, por lo que no pueden identificarse a efectos competenciales, con independencia de la calificación que por su estructura como personas jurídicas pueda resultar para ellas más adecuada y de la naturaleza eminentemente crediticia de su actividad” (STC 48/1988, FJ 2).

El artículo 30.1.5 del EA de Galicia establece que:

“De acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma gallega en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149. 1. 11 y 13 de la Constitución la competencia exclusiva de las siguientes materias: Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro”.

Como expresamente resulta del artículo estatutario citado, si bien la competencia autonómica se califica de exclusiva, por supuesto, no excluye la estatal en dicha materia, pues, entre otros límites, se confiere “en los términos de lo dispuesto (...) en las materias 11ª y 13ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”, “lo que significa que habrá(n) de ejercerse dentro de las bases de la ordenación del crédito y de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” que haya establecido el Estado (STC 48/1988, FJ 2).

En definitiva, la legislación autonómica en materia de cajas de ahorros debe respetar la legislación que, con carácter básico, dicte el Estado en ejercicio de las competencias atribuidas en los apartados 11 y 13 del artículo 149.1 CE. Con fundamento en estos preceptos constitucionales, el Estado dictó la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros y, posteriormente, las modificaciones de ésta a través de las Leyes 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, y 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

(ii) Alcance de la competencia básica estatal en materia de cajas.

A) Partiremos aquí de la doctrina sentada por el Tribunal en las esenciales SSTC 48/1988, ya citada, y 49/1988, de 22 de marzo, que forman “un todo inescindible”,

como señaló el propio Tribunal en la sentencia 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 3. Esa doctrina posteriormente se reitera y aplica en las ulteriores sentencias en que el Tribunal ha tenido que examinar alguna cuestión relativa a las Cajas de Ahorros (como serían, entre otras, las SSTC 239/1992; 60/1993, de 18 de febrero; 61/1993, de 18 de febrero; 62/1993, de 18 de febrero; 96/1996, de 30 de mayo).

B) A través de ese importante cuerpo doctrinal, el Tribunal ha tenido ocasión de declarar que, en principio, “las bases están fundamentalmente referidas a la actividad crediticia, pero afectan también a la estructura y organización de las Cajas de Ahorro en cuanto fijan los elementos configuradores de las mismas frente a los demás intermediarios financieros, o en cuanto la estructura y organización de las Cajas repercuten directamente en dicha actividad. El carácter específico de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros se refleja no sólo en su actividad como entidades de crédito que han de cumplir una función social sino también en su configuración, y es al Estado a quien corresponde garantizar en ambas dimensiones esa especificidad, como parte de la competencia sobre las bases de la ordenación de la actividad económica en general y del crédito en particular” (STC 48/1988, FJ 3).

En efecto, tal y como señala el Tribunal, “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 distinguirlas de los demás intermediarios financieros, y para lograrlo en todo el territorio nacional las características correspondientes han de ser fijadas con carácter general por el Estado. También es de competencia del Estado velar 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 (STC 49/1988, FJ 2).

C) Como quiera que uno de los fundamentos de la legislación básica es determinar, con alcance general, las especificidades de las Cajas de Ahorros, el Tribunal ha tenido ocasión de señalar que, al margen del debate doctrinal de si son entidades públicas o privadas, cabe afirmar, con la exposición de motivos de la LORCA, que “sea cual sea su origen, son entes de carácter social”, que coadyuvan al Estado en la realización de “fines de interés general”. Así, en un Estado social de Derecho, la consecución de estos fines “no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza con una actuación mutua Estado-Sociedad” (STC 49/1988; FJ 4).

Las Cajas tienen una indudable relevancia en la realización de esa función social. Así, recuerda el Tribunal como, “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»” (STC 49/1988, FJ 6).

Se diferencian por ello de la empresa privada en que las Cajas carecen de una verdadera “finalidad de lucro” y no “persiguen distribuir beneficios, sino que el excedente de sus

rendimientos lo han de dedicar a su obra social, con lo que de nuevo vuelve a aparecer el interés público en su gestión”, que justifica 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” (STC 49/1988, FJ 12). En definitiva, “las Cajas son entidades de carácter social y su calificación como empresas (y a éstas se refiere el art. 129.2) sólo puede hacerse con importantes matizaciones. Los intereses sociales implicados no son exclusivamente los que en ellos intervienen en forma directa. Con referencia concreta a los Ayuntamientos, debe tenerse en cuenta la vieja relación que tienen con las Cajas. Ya en el Decreto de 29 de junio, de 1853 que, por cierto, las calificaba de establecimientos municipales de beneficencia, disponía que se establecieran Cajas en todas las capitales de provincia en que no las hubiera con sucursales en los pueblos de las mismas donde a juicio de los Gobernadores y de los Ayuntamientos pudieran ser convenientes. El mismo deber de promoción en las capitales y poblaciones más 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” (STC 49/1988, FJ 13).

D) La finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases en una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto. Y aplicando concretamente esta doctrina a una materia de carácter organizativo -la regulación de los órganos de gobierno de las

ikastolas y sus competencias- este mismo Tribunal ha declarado que en la configuración de los órganos de participación debe considerarse básica la normación que prevea, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes de la Comunidad) y sus atribuciones esenciales; más allá de esto, la composición concreta de un órgano determinado o el sistema de designación de sus integrantes, incluso la previsión de órganos de participación adicionales, pueden considerarse opciones constitucionales concretas siempre que no den lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal (STC 137/1986, fundamento jurídico 4.º)” (SSTC 48/1988, FJ 3; 49/1989, FJ 16). En idéntica línea, la STC 61/1993, FJ 5, viene a señalar que la aplicación de la legislación autonómica de desarrollo no podrá producir un “resultado” que suponga una “flagrante vulneración de la norma básica estatal”, dado que, obviamente, en tal caso, no habría leal desarrollo, sino simple desconocimiento de la legislación básica.

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

El principio democrático y el carácter representativo de las Cajas de Ahorro ha de reflejarse necesariamente en las normas que determinan los órganos de gobierno, sus funciones y composición, pero también en aquellas que garantizan la renovación de los mismos así como la autonomía de los grupos representados y la independencia de sus miembros. Por otra parte, la eficacia en la actuación de las Cajas exige asegurar la estabilidad de sus órganos y la profesionalización de éstos que resulte compatible con su carácter representativo” (STC 48/1988, FJ 3).

Esa “finalidad democratizadora de las Cajas de Ahorro” facultaría “al legislador estatal a prever la participación en las Cajas de determinados sectores sociales afectados por su actividad y, desde el punto de vista competencial, a regular los aspectos básicos de esa participación, pero no de una manera tan uniforme y exhaustiva que restrinja indebidamente la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer al respecto una legislación de desarrollo propia, conforme a sus Estatutos de Autonomía, adaptada a sus peculiaridades” (STC 239/1992, FJ 3). Por ello, la STC 48/1988, declaró básica “la determinación de los grupos, categorías o sectores que han de estar representados en la Asamblea General de las Cajas” y las normas “que garanticen un «equilibrio razonable entre ellos», sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan prever la participación de otros grupos que representen «intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro». Y también declaran que la Ley del Estado, para asegurar la referida finalidad democratizadora, «puede prevenir por medio de esas normas (básicas) 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 o acudir a otras medidas que estime apropiadas»” (STC 239/1992, FJ 3).

E) Por supuesto, “el marco estatal básico relativo a la configuración de las referidas Entidades no puede concretarse de tal modo que de hecho conduzca a la uniformidad

organizativa de las Cajas de Ahorro, impidiendo a las Comunidades Autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios” (STC 48/1988, FJ 3). En idéntico sentido, la exposición de motivos de la LORCA prevé que el marco básico estatal “pueda ser desarrollado por las Comunidades Autónomas para ajustarlo con mayor concreción a las características peculiares de sus territorios”.

En definitiva, la legislación básica sólo puede considerarse tal en cuanto garantiza “la especificidad de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros, especificidad que se concreta en su función social, así como en el carácter representativo de sus órganos de gobierno y en las exigencias derivadas de una gestión eficaz que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales. Por otra parte, no cabe olvidar que el marco estatal básico constituye el mínimo común denominador normativo al que han de sujetarse ambas Comunidades en el ejercicio de la competencia exclusiva que sus Estatutos les atribuyen y, por lo tanto, la fijación de las normas básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme, sino que debe permitir opciones diversas” (STC 48/1988, FJ 14).

Los preceptos de la LORCA “han de considerarse básicos en la medida en que tiendan a garantizar el carácter representativo de los órganos de gobierno, no pueden, sin embargo, contener una regulación tan precisa que vacíe de contenido la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas e impida su adaptación a las características específicas de cada una de ellas, tal como prevé la exposición de motivos de la LORCA” (STC 48/1988, FJ 17). Por ello, la STC 49/1988, FJ 18, declaró que no tenía carácter básica la fijación “rígida y taxativa” de los porcentajes de participación en la Asamblea de la Caja de cada grupo o sector que debe estar representado, dado que no dejaba margen de desarrollo alguno a las Comunidades.

F) El Tribunal además ha tenido ocasión de limitar el margen de desarrollo por las Comunidades Autónomas de la legislación básica estatal. En la STC 60/1993, FJ 3, aceptó que las Comunidades introdujeran en la Asamblea General representantes de

otros intereses sociales, de forma que se altere, “incluso de manera significativa, el porcentaje de representación previsto en la Ley estatal para alguno de los grupos”. Pero siempre y cuando la legislación autonómica obedezca a “la finalidad democratizadora que persigue la Ley”, es decir, el desarrollo autonómico nunca puede perder de vista la finalidad última democratizadora que inspira la caracterización básica de estas peculiares entidades sociales que son las Cajas.

II

PLANTEAMIENTO DEL RECURSO

El presente recurso se enmarca entre aquellos en los que ley autonómica incurre en una inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración del orden de distribución de competencias, legítimamente articulado por el Estado a través del dictado de una legislación básica, que resulta frontalmente desconocida por los preceptos autonómicos impugnados. En palabras del Tribunal,

“en estas controversias se debe «determinar si la contradicción es efectiva y si, siéndolo, la norma estatal que sirve como punto de referencia es norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado en cuyo caso deberá estimarse la pretensión de inconstitucionalidad formulada por inadecuación o no sujeción de la norma autonómica impugnada al orden constitucional de distribución de competencias» (fundamento jurídico 1.º). Así pues, sea cual fuere la Ley transgresora del orden competencial, ésta habrá de considerarse inconstitucional, aun cuando en el último de los casos mencionados tal inconstitucionalidad sólo pueda tildarse de «mediata o indirecta». Y es que, en este supuesto, en efecto: «La inconstitucionalidad que se denuncia, de llegarse a apreciar, dimanará de la infracción por la Ley autonómica del orden constitucional de distribución de competencias, si bien esa infracción será

mediata o indirecta, por cuanto la mediación de la Ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado..., permite mantener que la norma autonómica que contradice la Ley básica -material y formal- invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias» (STC 60/1993, fundamento jurídico 1.º; y en términos prácticamente idénticos se pronuncian los mismos fundamentos jurídicos de las SSTC 61/1993 y 62/1993)” (por todas, la STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4).

En definitiva, como tiene reiteradamente declarado el Tribunal, para que pueda prosperar una pretensión de inconstitucionalidad de preceptos autonómicos por infracción de la legislación básica estatal, han de concurrir dos exigencias: (i) que la normativa estatal tenga efectivamente el carácter de básica; y (ii) que se justifique la contradicción entre el precepto autonómico y el básico.

Respecto de la concurrencia del primer requisito, recuerda la STC 31/2006, de 1 febrero, FJ 4, que “si bien es cierto que «deberíamos verificar la constitucionalidad misma de la norma básica antes de servirnos de ella como parámetro indirecto de la constitucionalidad de la norma de desarrollo (así, por todas, SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)» (STC 252/2005, de 11 de octubre, F. 3), es claro que esta tarea no requiere esfuerzo alguno, dado que, como ya se ha indicado en líneas anteriores, este Tribunal se ha ocupado en otras ocasiones del art. 19.1 de la Ley 30/1984”. Es decir, evidentemente no requiere esfuerzo alguno la justificación del carácter básico de la normativa estatal que se invoca como parámetro inmediato de la constitucionalidad de una ley autonómica cuando el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado expresamente sobre aquel carácter. Es esto de algún modo lo que acontece en el caso que nos ocupa. Así, como iremos viendo, la STC 49/1988, de 22 de marzo, declara expresamente la constitucionalidad de la mayor parte de los preceptos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de

las Cajas de Ahorros, y confirma el carácter básico de aquéllos en los que esta parte funda la inconstitucionalidad de los artículos autonómicos impugnados.

Conforme a lo razonado, la utilización de la LORCA como parámetro para el presente enjuiciamiento de constitucionalidad de la Ley gallega 10/2009 ha de llevar a la compulsa entre ambas con la consiguiente prevalencia de las bases contenidas en aquélla e invalidez de los preceptos autonómicos cuyo contenido contravenga tales bases.

De este modo, el examen de la Ley 10/2009 arroja importantes incongruencias con la normativa estatal básica, desde el punto de vista de un objetivo examen de los textos. Y si bien la doctrina del Tribunal ha venido exigiendo determinadas características a las normas básicas estatales, tanto desde un punto de vista material como formal, a los efectos de su adecuación constitucional, igualmente exige a las normas autonómicas un escrupuloso respeto de tales normas básicas, sin que puedan producir efectos jurídicos contrarios a lo previsto en ellas, disminuir o limitar su alcance, o tener un sentido y efectos claramente diferentes e irreconciliables, siempre de acuerdo con los principios generales de interpretación de nuestro ordenamiento.

No pueden ser constitucionalmente viables aquellas normas autonómicas que alteren extremos esenciales de las normas básicas estatales, con tal redacción que quiebre la seguridad jurídica que exige el art. 9.3 CE.

La posibilidad de realizar una interpretación conforme a la Constitución, integrando tales casos con la norma básica, llega hasta aquellos casos en que se puede hacer de una forma razonablemente clara y perceptible con naturalidad por los destinatarios de la norma; cuando sea preciso realizar construcciones extremadamente complejas, o existan en la redacción de la norma graves obstáculos para tal integración, el defecto jurídico debe apreciarse como motivo de inconstitucionalidad.

Tales supuestos de contravención directa y alteración insalvable concurren en los preceptos de esta Ley que han sido impugnados. Pasamos a examinarlos concretamente.

III

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 2 APARTADOS TRES Y TRECE POR VULNERACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SOLVENCIA Y NATURALEZA DE LAS CAJAS COMO ENTIDADES DE CRÉDITO.

(i) Inconstitucionalidad del art. 2 apdo. Tres de la Ley 10/2009

Se impugna el art. 2º Tres de la Ley 10/2009 por la modificación que contiene del apartado c) del art. 15 “Situación de déficit patrimonial” del DLegislativo 1/2005, apartado que pasa a adoptar el siguiente tenor

“Cuando los recursos propios de una caja resultasen insuficientes para garantizar la solvencia de la entidad, deberán producirse:

(...)

c) Cualquier otra medida prevista en la normativa básica del Estado, previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente”.

Del transcrito precepto resulta que para aplicar cualquier medida prevista en la legislación básica estatal que trate de poner fin a una situación de déficit patrimonial se requiere previa autorización de la Comunidad Autónoma.

Para razonar la plena inconstitucionalidad de este primer precepto conviene profundizar en lo que ya dejamos apuntado en la anterior alegación, y es que si bien la regla general establecida en copiosa y constante jurisprudencia constitucional es la de que las bases

deben fijarse “en normas con rango de ley”, ello no impide que “excepcionalmente” puedan fijarse las bases mediante normas reglamentarias e incluso dictarse actos ejecutivos básicos cuando afecten a intereses supraautonómicos o contengan elementos discrecionales (por todas, y entre las más recientes, SSTC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4, 14/2004, de 12 de febrero, FJ 10, 194/2004, de 2 de noviembre, FJ 7, 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6, 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, etc).

Otro punto común en la doctrina constitucional es el de que las bases estatales pueden ostentar distinta extensión e intensidad según las materias (por todas, y entre las más recientes, SSTC 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 12, 206/2001, de 22 de octubre, FJ 4, 1/2003, de 16 de enero, FJ 8, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 9). Una de las posibles concreciones de esa mayor extensión e intensidad y que afecta a la materia de crédito, banca y seguros, viene dada por la posibilidad de que las instituciones centrales dicten normas reglamentarias y actos de ejecución básicos.

Dado que las cuestiones relacionadas con la solvencia y seguridad de los intermediarios financieros pertenecen sin discusión al ámbito estatal de competencias, este Tribunal ha considerado el carácter básico de la actividad autorizatoria del Banco de España respecto de las entidades de crédito, pieza capital del sistema económico del país. Así, la STC 48/1988, FJ 3 c), determinó que

“Aun cuando, por su carácter estable y no coyuntural, las bases han de establecerse en leyes, especialmente tras la entrada en vigor de la Constitución, excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases. Por ello, en materia de ordenación del crédito cabe asignar, como hace el Letrado del Estado en los presentes recursos, carácter básico a algunas normas reglamentarias, a pesar de su rango, así como a ciertas

funciones ejecutivas del Banco de España en la medida en que son precisas para asegurar el adecuado funcionamiento de las Entidades de crédito o la efectividad de la política financiera del Estado”.

En este mismo sentido, el FJ 11 de la propia sentencia expresa que

“Por tratarse, pues, de una materia relativa a la solvencia de las Cajas ha de entenderse que a ella se extienden las funciones de disciplina, inspección y sanción, y, dado que la intervención está prevista en el caso de incumplimiento grave de normas de obligada observancia o justificados indicios de riesgo evidente para los fondos ajenos, ha de considerarse que el art. 5 del Decreto 1838/1975 tiene carácter básico”.

En efecto, como expresa la STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16, en determinados casos, las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de alguna materia e incluso, excepcionalmente, pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio de competencias estatales.

Y refiriéndose en concreto a la suspensión e intervención de una entidad de depósito en una situación de grave irregularidad económica, reconoce el Tribunal que tal situación puede afectar al sistema financiero en su conjunto e invadir intereses supracomunitarios, resultando por ello coherente que se reserve al Estado su ciclo jurídico completo: legislación, desarrollo normativo y ejecución. Afirma en este sentido el FJ 26 de la STC 48/1988 que

Es evidente que ha de atribuirse carácter básico a las normas estatales aducidas por la representación del Gobierno en cuanto regulan la adopción de medidas cautelares que permiten actuar de forma inmediata y con carácter preventivo en situaciones graves que puedan afectar a la solvencia de las Cajas y a la

estabilidad del sistema financiero, pues, en estos casos, la naturaleza de la materia en cuestión exige una actuación uniforme y coordinada que garantice la eficacia de las medidas adoptadas, lo que justifica la inclusión en las bases de meros actos de ejecución.

De este modo, al resultar imprescindible la intervención del Estado para asegurar el adecuado funcionamiento de la entidad de crédito, mediante la aplicación de medidas dirigidas a proteger la solvencia de las Cajas y la estabilidad del sistema financiero ante incumplimientos en materia de recursos propios, dicha intervención estatal encaja sin duda dentro de lo que este Tribunal ha determinado como de carácter básico, pues a su través se garantiza la aplicación de una política financiera uniforme en todo el territorio del Estado y se permite un tratamiento uniforme a todas las entidades de crédito en orden a comprobar su situación financiera.

De lo expuesto resulta la especialísima trascendencia que alcanza la nueva redacción del art. 15. c) del Decreto Legislativo 1/2005, en cuanto atribuye a la Comunidad la exorbitante facultad de imposibilitar a las autoridades estatales el ejercicio de sus funciones de supervisión ordinaria.

En efecto, la previa autorización autonómica, preceptiva para la aplicación de medidas estatales de solvencia referidas al nivel de recursos propios de una entidad, resulta incompatible con las funciones atribuidas a los órganos y autoridades estatales competentes para la salvaguardia de la estabilidad del conjunto del sistema financiero, y da lugar asimismo a la invasión de una competencia que, según los criterios de delimitación contenidos en la ordenación estatal básica (Disposición Adicional Primera.1.primeros LORCA) y conforme a su naturaleza, ha de resultar clara y terminantemente atribuida al Estado.

El ejercicio por el Estado de las funciones de supervisión financiera se lleva a cabo fundamentalmente a través del Banco de España, cuya actuación es el resultado del

carácter de garante y controlador del buen funcionamiento y solvencia de las entidades de crédito que le atribuye la Ley 26/1988, de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito que justifica, en su exposición de motivos, el sometimiento “a las entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa en general mucho más intenso que el que soportan la mayoría de los restantes sectores económicos” en el deseo de “facilitar la confianza en las entidades, una condición imprescindible para su desarrollo y buen funcionamiento, no sólo para los depositantes de fondos sino para el conjunto de la economía, dada la posición central que reúnen estas entidades en los mecanismos de pago”.

Es consolidada la doctrina constitucional que partiendo de considerar al Banco de España garante del sistema financiero, caracteriza como básicas las funciones ejecutivas que tiene normativamente asignadas. En este sentido, la STC 235/1999 afirma en su FJ 5 que

la consideración del Banco de España como garante del buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero, a que se hace referencia en la STC 155/1996, fundamento jurídico 5º, y plasmada actualmente, en el plano legislativo, en el art. 7.5 b) de su Ley de Autonomía, conforme a la redacción dada al mismo por el art. 2 de la Ley 12/1998, de 28 de abril, se deriva el carácter básico de las funciones ejercidas por dicha institución y que tienen por objeto la preservación de la solvencia de las entidades de crédito (SSTC 48/1988, fundamento jurídico 26; 155/1993, fundamento jurídico 5º; 96/1996, fundamento jurídico 7º y STC 155/1996, fundamento jurídico 6º). Ello porque la salvaguardia de dicha solvencia trasciende los casos concretos y protege un interés supraautonómico, cual es la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, que se ve negativamente afectado por las situaciones de insolvencia en que pudieran incurrir los sujetos integrantes del mismo, para lo cual se establece la existencia de mecanismos de aseguramiento de los intereses de terceros y de saneamiento y reflotamiento de las entidades en dificultades, que tratan de restaurar la

confianza en el sistema y que implican al conjunto de las entidades crediticias. Destacan, en este sentido, el posible recurso a las medidas de intervención y sustitución, reguladas en el Título III LDIEC, acerca de cuyo carácter básico, en cuanto afecta específicamente a la atribución de potestades al Banco de España, ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en nuestra STC 96/1996, fundamento jurídico 12; así como la figura de los denominados Fondos de Garantía de Depósitos, a que obligatoriamente han de pertenecer todas las entidades de crédito españolas (art. 1 del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, en la redacción dada al mismo por la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre) y en cuyo gobierno representa un papel determinante el propio Banco de España, según cabe deducir de la lectura del Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, de régimen jurídico de los Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.

La legislación autonómica adopta una formulación absolutamente incompatible con el sistema constitucional de distribución de competencias. En efecto, el legislador de desarrollo parte de que la competencia para adoptar las medidas a que alude es estatal y, sin embargo, la somete sin más, nada menos, que a autorización autonómica. Si la competencia para adoptar la medida es estatal, carece de todo sentido que la legislación autonómica la someta a autorización de la Comunidad, desplazando de facto la competencia del ámbito estatal al autonómico, dado que el Estado no podrá adoptar la “medida” de su competencia sin un previo consentimiento autorizador de la Comunidad Autónoma. No puede existir más grave desconocimiento de la competencia ajena, desconocimiento que adquiere una singular trascendencia cuando se refiere precisamente a medidas para garantizar la solvencia de importantes actores del sistema financiero español.

A mayor abundamiento, podrían finalmente destacarse ciertas funciones ejecutivas que verían condicionado o imposibilitado su ejercicio por la necesidad de contar para ello

con la previa autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, y a tal efecto se encarga de recordar el Consejo de Estado, en su dictamen nº 126/2010, que

La legislación estatal ha establecido la reserva al Estado principalmente a través del Banco de España- de las funciones ejecutivas en relación con la solvencia de las entidades crediticias, entre las que se incluyen las Cajas de Ahorros. Así, la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros, atribuye al Banco de España la condición de autoridad responsable de la supervisión de las entidades de crédito y sus grupos consolidables (artículo décimo bis). El artículo undécimo de la misma Ley determina que, cuando una entidad de crédito no alcance los niveles mínimos de recursos propios requeridos o los adicionales que sean exigidos por el Banco de España, deberán destinar a la formación de reservas los porcentajes de sus beneficios o excedentes líquidos que reglamentariamente se establezcan, sometiendo a tal efecto su distribución a la previa autorización del Banco de España. En particular el artículo undécimo, apartado 4, dispone que las Cajas de Ahorros deberán destinar a reservas o fondos de previsión no imputables a riesgos específicos un 50%, como mínimo, de aquella parte de los excedentes de libre disposición que no sea atribuible a los cuotapartícipes, porcentaje que podrá ser reducido por el Banco de España cuando los recursos propios superen en más de un tercio los mínimos establecidos.

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

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

En definitiva, la literalidad misma del precepto impugnado resulta de todo punto inconciliable con el ejercicio de las funciones ejecutivas básicas relacionadas con la solvencia de las entidades crediticias que la normativa reserva al Estado y, en particular, al Banco de España que es el supervisor económico financiero por atribución de la legislación básica estatal.

(ii) Inconstitucionalidad del art. 2 apdo. Trece de la Ley 10/2009

Se impugna el art. 2º Trece de la Ley 10/2009 por la redacción que da al **último párrafo del art. 35.3 “Funciones del Consejo de Administración” del DLegislativo 1/2005**, y que es la siguiente

En el caso de sistemas institucionales de protección, previstos por la normativa de recursos propios, o figura análoga que se pudiese crear, la necesaria autorización previa de la consejería competente en materia de política financiera considerará, entre otras, adicionalmente a lo previsto en el párrafo anterior, las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia. Una

vez en funcionamiento, será obligatoria la remisión a la citada consejería de la misma información consolidada o agregada que deba remitirse al Banco de España.

Como pasamos a razonar, la introducción del análisis de las consecuencias que “pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia” como criterio de valoración para la autorización autonómica relativa a los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) resulta inconstitucional en tanto desnaturaliza la funcionalidad atribuida a este mecanismo de protección mutua al que pueden acceder las entidades de crédito para salvaguardar su solvencia.

Iniciaremos la argumentación de inconstitucionalidad de este precepto haciendo una breve reseña en torno al origen normativo de los SIP y a su posterior régimen jurídico en el ordenamiento español.

El origen normativo del SIP lo encontramos en la Directiva 2006/48, de 14 de junio, que regula el acceso a la actividad de las entidades de crédito y su ejercicio. En el Capítulo Segundo de la misma, bajo la rúbrica de “Instrumentos Técnicos de Supervisión Prudencial” se encuentra el art. 75 que establece que los Estados Miembros exigirán a las entidades de crédito que dispongan en todo momento de fondos superiores o iguales a la suma de una serie de exigencias de capital, que allí se detallan, entre las que figuran, por lo que ahora nos interesa y respecto del riesgo de crédito, el 8% de las exposiciones ponderadas por riesgo de crédito calculadas conforme a lo dispuesto en la Sección 3 de la Directiva. Y en esa Sección 3, que determina los sistemas de ponderación del riesgo de crédito, al regular el denominado “Método Estándar”, el art. 80 viene a indicar lo siguiente: las autoridades competentes podrán eximir de ponderación (por lo tanto podrá ponderarse al 0%) las exposiciones de riesgo de crédito que existan entre las contrapartes que sean miembros de un mismo “sistema

institucional de protección”, siempre que se cumplan una serie de requisitos, que detallaremos más adelante.

El surgimiento de los SIP se encuentra, por tanto, en una norma comunitaria -art. 80 de la Directiva 2006/48- de marcado carácter contable, pues tiene por objeto establecer cómo debe ponderarse el riesgo de crédito a efectos de determinar el coeficiente de recursos propios de las Entidades de Crédito.

La transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 2006/48 se ha efectuado a través de la Ley 36/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, que, a su vez y por lo que aquí interesa, se desarrolló a través del Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero de Recursos Propios de las Entidades Financieras, cuyo art. 26.7 transpone a nuestro ordenamiento el art. 80 de la Directiva 2006/48, precepto reglamentario que ha de complementarse con lo dispuesto en la Norma 15ª.5 de la Circular del Banco de España 3/2008, de 10 de junio.

De acuerdo con estos dos últimos preceptos, los requisitos que deben concurrir para estar en presencia de un Sistema Institucional de Protección, a los efectos previstos en esas normas, son los siguientes:

- a) Que el sistema institucional de protección, sea a través de un acuerdo contractual o a través de un régimen legal de asignación de responsabilidades, incluya y proteja a las entidades que formen parte del mismo y, en particular, garantice su liquidez y su solvencia cuando resulte necesario, a fin de evitar una situación concursal.
- b) Que la contraparte sea una institución o una sociedad financiera de cartera, una entidad financiera, una empresa de gestión de activos o una empresa instrumental (tal y como se define en el apartado 1 de la Norma Segunda de la Circular 3/2008) sujeta a los requisitos prudenciales apropiados, esté establecida en España y siempre que pueda

acreditarse que no existe impedimento material o jurídico alguno al reembolso de fondos a las entidades de crédito integradas en el citado sistema.

c) Que el sistema pueda otorgar el apoyo necesario con arreglo a su cometido, con cargo a fondos disponibles para ello de forma inmediata.

d) Que el sistema cuente con mecanismos adecuados, establecidos de manera uniforme para el seguimiento y la clasificación de los riesgos, que ofrezcan una visión exhaustiva de la situación de riesgo de todos los miembros individuales y del sistema en su conjunto, teniendo en cuenta las posibilidades de vinculación entre las diferentes exposiciones. Además, el sistema debe controlar de manera específica y adecuadamente las exposiciones en situación de incumplimiento.

e) Que el sistema efectúe su propia evaluación de riesgos y la comunique a sus miembros.

f) Que el sistema elabore y publique una vez al año, ya sea un informe consolidado que comprenda el balance, la cuenta de resultados, el informe de situación y el informe de riesgos del sistema en su conjunto, ya un informe que comprenda el balance agregado, la cuenta agregada de resultados, el informe de situación y el informe de riesgos del sistema en su conjunto.

g) Que los miembros del sistema que deseen abandonarlo estén obligados a notificarlo con una antelación de al menos 24 meses.

h) Que se elimine la utilización múltiple de los elementos admisibles para el cálculo de los recursos propios, así como cualquier constitución inapropiada de recursos propios entre los miembros del sistema. A estos efectos, el sistema deberá contar con mecanismos de medición consolidada de sus recursos propios que permitan una evaluación de la adecuación de la solvencia que ofrece el sistema.

i) Que el sistema se base en una amplia participación de entidades de crédito con un perfil de negocio predominantemente homogéneo.

Además, y como requisito adicional, el Banco de España podrá condicionar la autorización de la aplicación de la ponderación del 0% indicada, a que las entidades acogidas al sistema queden vinculadas entre sí por las instrucciones vinculantes de los

organismos de gestión del propio sistema a efectos de asegurar la liquidez y solvencia del mismo.

Analizado pues el origen normativo y los requisitos exigidos en nuestro ordenamiento para estar en presencia de un SIP, resulta evidente que son objetivos y tasados los previstos para que las entidades de crédito puedan participar en uno de ellos.

En definitiva, de conformidad con la regulación básica estatal, el SIP se configura como un acuerdo entre dos o más entidades en virtud del cual todas ellas se protegen mutuamente, garantizando particularmente su liquidez y solvencia, a fin de evitar la quiebra de alguna de ellas y cuando este tipo de acuerdos reúnan, a juicio del Banco de España, el conjunto de requisitos recogidos en la citada regulación, la ponderación del riesgo, a efectos de requerimientos de recursos propios (solvencia), asumido entre las entidades participantes en el sistema será del 0%, lo que equivale a anular tales requerimientos de capital y a facilitar la gestión integrada de los riesgos dentro del SIP.

Pues bien, el precepto impugnado somete a autorización autonómica no sólo los ordinarios acuerdos de delegación en el seno de alianzas con el fin de reducir costes operativos (art. 35.3 DLegislativo 1/2005), sino también tales acuerdos cuando supongan la integración de la Caja en un SIP. Como hemos visto, la autorización del SIP corresponde en exclusiva al Banco de España mediante verificación de requisitos tasados, como competencia directamente relacionada con la de determinar el coeficiente de recursos propios de las entidades de crédito previa la ponderación de los riesgos de las mismas (art. 80 Directiva 2006/48).

Nuevamente, por tanto, carece de todo sentido que la legislación autonómica desplace de facto la competencia estatal de autorizar los SIP mediante el mecanismo de imponer una previa autorización autonómica, dado que el Estado no podrá ejercitar su competencia sin un previo consentimiento autorizatorio de la Comunidad Autónoma. De nuevo no puede existir más grave desconocimiento de la competencia ajena,

desconocimiento que adquiere una singular trascendencia cuando se refiere precisamente a medidas para garantizar la solvencia de importantes actores del sistema financiero español.

La vulneración de la competencia estatal adquiere si cabe mayor gravedad teniendo en cuenta que la autorización autonómica previa ha de valorar, por imposición del precepto impugnado, un criterio absolutamente ajeno a los elementos objetivos arriba relacionados, elementos que encuentran su base en la consecución de las finalidades para las que los SIP han sido previstos en la normativa europea y española: la reducción de costes operativos, el aumento de la eficiencia o el mejor acceso a la financiación en mercados internacionales.

La consideración por la autorización de la Consejería autonómica de un criterio sumamente amplio, e incluso discrecional y de oportunidad política, no sólo desconfiguraría la funcionalidad del SIP, que se halla sometido exclusivamente, a efectos de su correcta constitución, a la supervisión del Banco de España, sino que además desnaturalizaría la facultad reconocida a las entidades de crédito de eximirse de los requerimientos de capital derivados de sus exposiciones a otras entidades con las que comparten un SIP.

Se restringe o impide, en definitiva, el ejercicio de una facultad básica por el Banco de España, derivada de la función estatal de control y disciplina sobre las entidades de crédito, que vicia de inconstitucionalidad la autorización autonómica que, valorando las consecuencias previstas en el precepto autonómico impugnado y pese al cumplimiento escrupuloso de los requisitos básicamente previstos, pueda vetar la incorporación de una Caja a un SIP.

Así pues, la extralimitación competencial autonómica que contiene la nueva redacción del último párrafo del art. 35.3 del DLegislativo 1/2005 afecta a la solvencia misma de la entidad en la medida en que la Consejería competente en materia de política

financiera puede impedirle llevar a cabo acuerdos para establecer un SIP con otras entidades de la misma o distinta Comunidad.

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

IV

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 2 APARTADOS CINCO, SIETE, DIEZ, ONCE Y QUINCE; DEL ART. 3, APARTADOS CUATRO Y CINCO Y DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA POR VULNERACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN

(i) Inconstitucionalidad del art. 2º apdo. Cinco de la Ley 10/2009

Se impugna el art. 2º Cinco de la Ley 10/2009 por la redacción que da al **apartado 2 del art. 23 “Registro de órganos de gobierno y de altos cargos” del DLegislativo 1/2005**, y que es la siguiente

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

El artículo transcrito afirma rotundamente el carácter constitutivo de la inscripción registral que prevé, configurándose por tanto dicha inscripción como un requisito previo y preceptivo para el desempeño o cese de su actividad por los miembros de los órganos de gobierno y por los directores generales de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Galicia.

De este modo, la eficacia del Registro que se crea es cualitativamente distinta de la que corresponde a un Registro meramente administrativo, pues sin la correspondiente inscripción los cargos de las Cajas de Ahorros no podrán, si no es vulnerando dicho precepto autonómico, establecer relaciones jurídicas ni ejercitar sus derechos.

Resulta evidente pues que la finalidad perseguida con la creación de este Registro autonómico, consiste en supeditar la eficacia –“no tendrán eficacia vinculante y ejecutiva”- de los nombramientos, reelecciones y ceses de los altos cargos a la realización del acto de inscripción registral por la Consejería autonómica y su posterior notificación a la entidad.

Lo expuesto, implica, a nuestro juicio, vulneración del art. 149.1.6ª CE que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre legislación mercantil. La atribución al Estado de dicha competencia exclusiva se presenta en esencia como una consecuencia o derivación del principio de unidad de mercado. Precisamente, este Tribunal ha enfatizado en el caso específico de la legislación mercantil que “la uniformidad en la regulación jurídico-privada del tráfico mercantil es una consecuencia ineludible del principio de unidad de mercado” (STC 133/1987).

Interesa aquí recordar que el Tribunal Constitucional, tras constatar la dificultad que entraña la operación de precisar los límites entre la competencia sobre la legislación civil y mercantil y otras colindantes, especialmente en aquellas actividades que aparecen disciplinadas por un conjunto de normas en las que se mezclan Derecho Público y Derecho Privado, ha declarado que “(e)l punto de partida argumental de todas las resoluciones ha sido siempre el de la distinción cuidadosa entre, de un lado, lo que es regulación de las relaciones inter privados y, de otro lado, la regulación de la intervención de los poderes públicos en estas relaciones contractuales -mediante, por ejemplo, actividades de policía administrativa (STC 71/1982, fundamento jurídico 16) o de establecimiento de servicios de vigilancia, inspección o régimen disciplinario (STC 62/1991, fundamento jurídico 4.º)-. El primer tipo de regulaciones se ha encuadrado en la materia de legislación civil o mercantil -afirmando que «sólo las reglas de Derecho Privado quedarán comprendidas en la reserva al Estado de la legislación mercantil» (SSTC 37/1981 y 14/1986) e incluyendo en ellas el establecimiento de las condiciones generales de contratación, las modalidades de contratos (STC 71/1982), la delimitación de su contenido típico (STC 37/1981), de los derechos y obligaciones en el marco de relaciones contractuales privadas (SSTC 88/1986 y 62/1991), la forma en la que nacen y se extinguen los derechos y las obligaciones de los empresarios (SSTC 37/1981, 88/1986) o las condiciones de validez de los contratos privados (STC 62/1991)-, en tanto que las actividades públicas del segundo grupo se han incluido en las materias de comercio, defensa de los consumidores, seguros o cooperativas” (STC 37/1997, de 27 de febrero; FJ 2).

Resulta obvio decir que la Comunidad Autónoma puede crear un registro administrativo de órganos de gobierno y altos cargos de las Cajas, con el fin de desarrollar adecuadamente sus competencias en la materia. Sin embargo, resulta igualmente evidente que no puede configurar como constitutiva la inscripción de los “nombramientos, reelecciones y ceses” de los altos cargos y de los miembros de los órganos de las Cajas. Y ello por una sencilla razón: la inscripción constitutiva opera, en

la tradición jurídica registral, como condición para el nacimiento de los derechos y facultades que acceden al registro. Se adentraría así de lleno el legislador autonómico en la determinación de “la forma en la que nacen y se extinguen los derechos y las obligaciones de los empresarios” (en este caso, nada menos que los órganos de representación de la Caja) y en “las condiciones de validez de los contratos privados”. En efecto, la Caja, como toda persona jurídica, actúa a través de sus órganos. Si de la inscripción en el registro autonómico depende la válida constitución de tales órganos, la inscripción se configura como presupuesto de validez de todos los actos, negocios o contratos que pretenda celebrar la Caja. La regulación autonómica trasciende así con creces de lo que le corresponde, invadiendo claramente la competencia estatal sobre legislación mercantil y afectando gravemente a la seguridad del tráfico jurídico privado.

Pero es que además, sin perjuicio de la denuncia de violación del título competencial del Estado sobre legislación mercantil ex art. 149.1.6ª CE, se entiende que resulta también vulnerada la competencia básica estatal en materia de Cajas de Ahorros definida como un todo en las SSTC 48/1988 y 49/1988. Como ya dijimos con anterioridad (vid Fundamento de Derecho I.(ii).A y B), las bases estatales se refieren a la actividad económica y crediticia, pero también afectan a la estructura y organización configuradoras de las Cajas o que repercutan en aquella actividad. Pues bien, cuando desde la Ley autonómica impugnada se crea una condición inexcusable de eficacia para la conformación de los Órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorros, y esa condición – la inscripción constitutiva en un registro autonómico– no sólo no está prevista en la LORCA, sino que implica un requisito esencial adicional a lo previsto en la legislación básica estatal, lo que se está haciendo es vulnerar las bases estatales contenidas en dicha Ley.

Pues bien, como recuerda el Alto Órgano Consultivo, en su dictamen nº 126/2010, “La LORCA regula con detalle el nombramiento y cese de los miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración y de la Comisión de Control y del Director General de las Cajas de Ahorros. Tales nombramientos y ceses tienen lugar en virtud de

las elecciones y designaciones operadas por los diferentes grupos representativos de intereses colectivos presentes en la Asamblea General (para el caso de los Consejeros Generales, de los vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control), o en el caso del Director General por designación del Consejo de Administración, confirmada por la Asamblea General, sin ulteriores requisitos o condicionamientos. En ningún punto se hace mención a la necesidad de que para la plena eficacia de dichos nombramientos y ceses deba producirse su inscripción en registro alguno. Únicamente el artículo 17.3, respecto de los vocales del Consejo de Administración, dispone que, en todo caso, su nombramiento y reelección habrá de comunicarse al Ministerio de Economía y Hacienda, a través del Banco de España, o a la Comunidad Autónoma, según proceda, para su conocimiento y constancia”.

En todo caso, atendiendo a la doctrina constitucional que señala que las Comunidades Autónomas pueden establecer registros de carácter administrativo cuando tengan atribuida la intervención administrativa sobre un determinado sector, es decir, siempre que la inscripción en los mismos no tenga un carácter constitutivo para el ejercicio o desempeño de una determinada actividad y por tanto no genere consecuencias para el tráfico jurídico mercantil inter privados (STC 284/1993, FJ 3º), es posible concluir que el registro de altos cargos de las cajas de ahorros de Galicia que crea el precepto impugnado no constituye un registro de naturaleza simplemente administrativa, toda vez que la plena eficacia de la designación de los órganos de gobierno y altos cargos de las Cajas de Ahorros gallegas queda supeditada al acto de inscripción registral posterior a llevar a cabo por la Consejería competente.

En definitiva, el deber de inscripción exigido por el art. 23.2 del DLegislativo 1/2005 no puede ampararse en el ámbito de la intervención administrativa atribuido a la competencia autonómica, sino que viene a incidir tanto en la regulación jurídica del tráfico mercantil como en la regulación de los órganos de gobierno básicamente prevista.

(ii) **Inconstitucionalidad del art. 2º apdo. Siete de la Ley 10/2009**

La impugnación del art. 2º Siete de la Ley 10/2009 obedece a la nueva redacción que otorga al **artículo 25 del DLegislativo 1/2005** relativo a la “**Asamblea General**”.

a) Regulación del artículo 25 Dlegislativo 1/2005

El precepto establece en su apartado 1º que la Asamblea General estará integrada de 160 consejeros generales, especifica en el número 2º los “sectores representados en la asamblea general” y en su apartado 3º fija las normas para “la designación de los representantes de cada sector”.

Junto con los grupos que “al menos” deben estar representados en la asamblea general de acuerdo con el artículo 2 de la LORCA, en el artículo 25.2 c) DLegislativo 1/2005 se introduce el grupo de “las entidades representativas de intereses colectivos”, al que se asigna un porcentaje de representación en la asamblea del 10%. Hasta aquí ningún problema plantea la legislación autonómica, en cuanto “las Comunidades Autónomas pued(en) prever la participación de otros grupos que representen «intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro»” (STC 239/1992, FJ 3).

La inconstitucionalidad se produce por cuanto el legislador autonómico no somete al sector “entidades representativas de intereses colectivos” al principio básico de “igualdad proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que tengan abiertas oficinas”, consagrado en el artículo 2. Tres párrafo 4º de la LORCA. El DLegislativo 1/2005 refiere este principio exclusivamente a los sectores de representantes de los impositores y de las corporaciones municipales (artículo 25.3 c), pero no hace lo mismo respecto del sector “entidades representativas de intereses colectivos”.

A continuación justificaremos el carácter básico del artículo 2.Tres LORCA y la contradicción entre el precepto autonómico y el básico.

a-1) Carácter básico del artículo 2.Tres LORCA. La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, dio nueva redacción al artículo 2.Tres de la LORCA, introduciendo junto con los dos principios básicos informadores del modelo organizativo de las Cajas, esto es, el democrático -manifestado en el carácter representativo de sus órganos rectores- y el de gestión eficaz -con base en criterios estrictamente profesionales-, otro principio en el que pone especial énfasis: el de igualdad en la representación territorial. En su virtud el legislador básico exige que la representación en la asamblea general de los distintos grupos sea proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que las Cajas de Ahorros tengan abiertas oficinas, dentro del porcentaje atribuido a cada uno de ellos. Este principio únicamente admite excepciones respecto de los representantes de los fundadores de las Cajas, de los empleados o de las Comunidades Autónomas.

Sin duda la introducción del nuevo principio por la Ley 62/2003 obedece a la intención del legislador estatal de profundizar en el propio principio representativo que inspira toda la organización de las Cajas, garantizando una razonable igualdad de trato en su representación en la asamblea general a los sectores representativos de intereses radicados en Comunidades distintas a aquella en que la Caja tuviera su domicilio principal y en las que, sin embargo, capte recursos. Así, la Ley 62/2003 viene a dar respuesta al hecho de que, como apuntó el dictamen del Consejo de Estado 389/2009, 26 de marzo, “si bien las Comunidades Autónomas se han ocupado de asegurarse una representación para ellas mismas en los órganos de gobierno de las Cajas domiciliadas en sus territorios, sin embargo no han ofrecido el mismo trato al resto de CC. AA. en cuyos Municipios hay abiertas oficinas de aquellas Cajas y cuyos vecinos también proveen recursos para que tales entidades puedan prosperar”.

Sentado lo anterior, podemos afirmar ya, sin lugar a dudas, el carácter formal y materialmente básico del artículo 2.Tres de la LORCA. En efecto, resulta indicativo de su innegable carácter básico el hecho de que ninguna Comunidad Autónoma lo haya cuestionado a través del oportuno proceso de inconstitucionalidad.

Pero es que además, es obvio decir que el artículo 2.Tres de la LORCA reúne las exigencias formales de la normativa básica, en cuanto se recoge en una ley formal que señala expresamente su carácter básico. Así resulta de la disposición final cuarta.Tres de la LORCA (que en negativo señala los preceptos de la Ley que no tienen ese carácter) y del propio párrafo 5º del artículo 2.Tres que impone a la legislación autonómica de desarrollo ajustarse a “lo establecido en este artículo”.

Desde un punto de vista material, tampoco presenta una especial dificultad la acreditación del carácter básico del precepto de acuerdo con la doctrina constitucional más arriba recogida. En efecto, el artículo 2.Tres párrafo 4º se limita a establecer que “cuando las Cajas de Ahorros tengan abiertas oficinas en más de una Comunidad Autónoma, la representación en la Asamblea General de los distintos grupos, con excepción de los que, en su caso, representen a las Comunidades Autónomas y de los previstos en el apartado 1 c) y d) del presente artículo, deberá ser, en observancia del principio de igualdad, proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que tengan abiertas oficinas, dentro del porcentaje atribuido a cada uno de ellos”.

La redacción del precepto transcrito es típicamente básica, desde un punto de vista material, en cuanto se limita a establecer los principios de igualdad y proporcionalidad respecto de la cifra de depósitos en la representación que deban tener en la asamblea general los distintos sectores. La consagración de estos principios, de acuerdo con la doctrina constitucional, obedece a la finalidad básica de garantizar la especificidad de las Cajas en la realización de su función social y, en particular, de establecer el mínimo

común de representación de los diversos sectores sociales interesados en la acción social de la Caja.

Pero es que además esos principios de igualdad y proporcionalidad se establecen de forma genérica, otorgando un amplio margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas para adaptar la organización de las Cajas a sus peculiaridades regionales y a sus propias opciones normativas. En efecto, la Comunidad podía haber optado por muy diversos sistemas en la concreción del principio de proporcionalidad. Haciendo traslación al caso del Derecho electoral general, es sabido que, en éste, existen muy diversas reglas para la concreta atribución de representantes que, satisfaciendo el principio de proporcionalidad, arrojan resultados muy diversos (fórmula D'Hont, Sainte-Laguë, Droop o Hare).

Ahora bien, lo que no resulta aceptable es que el legislador autonómico plasme normativamente opciones de desarrollo que “den lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal” (en palabras del la STC 48/1988). En tal caso, el legislador autonómico no estaría propiamente desarrollando los principios básicos, sino conculcándolos frontalmente.

Pero es que además, el Tribunal ha aceptado, obiter dicta, que el legislador estatal pueda introducir previsiones básicas tendentes a “garantizar un equilibrio razonable entre los grupos representativos de interés que participan en los órganos rectores de las Cajas” (SSTC 239/1992, FJ 3; 60/1993, FJ 4). Así, entre otras, en las citadas sentencias el Tribunal se ve obligado a resolver en un determinado sentido dado que el “legislador básico no ha adoptado ninguna otra norma básica (...) garantizando”, por distintos medios que permitan un desarrollo autonómico, “el equilibrio razonable entre los grupos representativos de intereses que participan en los órganos rectores de las Cajas”.

Por tanto, parece claro que el Estado puede establecer principios básicos que tiendan a garantizar una representación razonable en la asamblea general de los diversos sectores

representativos de intereses radicados en las Comunidades en que la Caja capte recursos.

En este sentido ya hemos visto que el Tribunal entiende especialmente justificada la legislación básica estatal para fijar con alcance general las especificidades de las Cajas de Ahorros. Esas especificidades, desde un punto operativo, es decir, como entidades de crédito se asientan en su carácter de entidades sociales, cuyos excedentes se aplican a obras sociales en los diversos territorios en los que opera la Caja. Precisamente ese interés público de la Caja impone que el legislador básico establezca principios organizativos singularmente orientados a garantizar que “todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan” estén razonablemente representados (STC 48/1988, FJ 3). Esta es precisamente la finalidad del pº 4 del artículo 2. Tres de la LORCA: garantizar una razonable representación mínimamente igualitaria de los intereses de cada una de las Comunidades Autónomas en que la Caja obtiene recursos mediante la captación de depósitos, en atención a que en “los Municipios en que actúa(n)”, es en los que “presumiblemente llevará(n) 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” (STC 49/1988, FJ 13).

En definitiva, el principio de igualdad territorial ahonda en el principio democrático y el carácter representativo, que, en la redacción original de la LORCA, se establecieron como rasgos organizativos básicos de las Cajas. Recordemos que la exposición de motivos de esa Ley señala que “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”. Por tanto, a nuestro juicio resulta claro que el principio de representación razonable de los intereses de todas las zonas en las que la Caja opera, es decir, de las Comunidades donde capta sus recursos, es al menos tan básico como la misma determinación del principio democrático y del carácter representativo de las Cajas.

No puede, por tanto, dudarse del carácter material y formalmente básico del artículo 2. Tres en sus párrafos 4º y 5º.

a-2) Contradicción entre la nueva redacción del artículo 25 DLegislativo 1/2005 y el artículo 2.Tres de la LORCA. Como veíamos, el artículo 25.3 c) DLegislativo 1/2005 refiere el principio de proporcionalidad únicamente a los representantes de los impositores y las corporaciones municipales, ya que sólo a esta representación se le impone “guardar proporción con la distribución de los depósitos captados en cada Comunidad Autónoma. Para tal efecto, el número de miembros del sector se asignará por Comunidades Autónomas en función del volumen de depósitos que supongan las oficinas”. Sin embargo no extiende tal criterio a los representantes de las entidades representativas de intereses colectivos.

Es cierto que el sector de “entidades representativas de intereses colectivos” no es un sector que la LORCA imponga como básico. Por tanto, no era necesario su establecimiento por la legislación de desarrollo. Pero de lo que no cabe ninguna duda es que en el caso de preverse queda sujeto al principio básico de “igualdad proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que tengan abiertas oficinas”.

No se nos diga que ese principio básico sólo resulta exigible a los sectores básicos. Tal interpretación resulta frontalmente contraria la LORCA. En efecto, el artículo 2.Tres párrafo 4º exige que la representación de “los distintos grupos” obedezca al citado principio básico, excluyendo únicamente los siguientes grupos: “los que, en su caso, representen a las Comunidades Autónomas y de los previstos en el apartado 1 c) y d) del presente artículo”. El apartado 1 c) y d) se refiere a los siguientes grupos: “las personas o Entidades Fundadoras de las Cajas” y los “empleados de las Cajas de Ahorros”. Fuera de estos grupos todos los demás quedan sujetos al principio de igualdad proporcional. Resulta evidente que el principio también es aplicable a los

grupos “no básicos”, en cuanto el propio artículo 2.Tres LORCA ha sentido la necesidad de exceptuar expresamente de la aplicación del principio a un grupo “no básico”, como es el de los que representen a las Comunidades Autónomas. Efectivamente, este grupo no aparece en la relación de los que, como mínimo, deben estar representados en la asamblea general, ex artículo 2.Uno LORCA. Obviamente si el principio básico de igualdad proporcional sólo fuera aplicable a los grupos básicos, no sería necesario excluir expresamente a un sector no básico. Por tanto, la LORCA sigue el criterio de que el nuevo principio de igualdad proporcional es aplicable a todos los grupos básicos o no básicos, salvo los expresamente excluidos. Este criterio de la LORCA es absolutamente razonable, dado que en otro caso, la legislación de desarrollo podría desfigurar gravemente el principio básico mediante la simple introducción de nuevos grupos excluidos de su aplicación.

En definitiva, de la LORCA resulta claro que el principio de “igualdad, proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que tengan abiertas oficinas” es de aplicación al grupo “entidades representativas de intereses colectivos”.

Según el artículo 25.2.c) DLegislativo 1/2005, entre los sectores representados en la asamblea general estarán las entidades representativas de intereses colectivos, con el 10%. Dentro de dicho porcentaje, el 25% será para las entidades representativas de las confederaciones de empresarios de Galicia; otro 25% para las organizaciones sindicales más representativas de Galicia; otro 25% para las restantes entidades con representación en el Consejo Económico y Social de Galicia, no mencionadas anteriormente, que no tengan la consideración de administración institucional o corporativa; el otro 25% para las asociaciones e instituciones de carácter benéfico o social de reconocido prestigio y representatividad en el ámbito territorial de actuación de la Caja de Ahorros, designadas por orden de la Consejería competente en materia de política financiera, previa consulta a las Entidades.

Es decir, la representación de estas entidades de intereses colectivos se distribuye en cuatro fracciones iguales (25%), de las que sólo el último 25 por ciento incluye una pauta relacionada con la presencia territorial de la Caja, sin que ni siquiera éste se vincule a la proporcionalidad en función de los depósitos captados en cada Comunidad Autónoma. Por tanto, no existe otra aplicación posible de este precepto que aquélla que conduce a la ausencia plena de un reparto verdaderamente proporcional en los términos previstos por la legislación básica, toda vez que el 75 por ciento de consejeros generales representantes del sector corresponderán inevitablemente a la Comunidad Autónoma gallega. El 25 por ciento restante corresponderán a las entidades que decida discrecionalmente la Consejería competente, sin otro criterio que su presencia en el ámbito territorial de actuación de la Caja y, por tanto, sin exigencia alguna relacionada con el principio de igualdad proporcional por territorios.

A nuestro juicio, por tanto, resulta clara la contradicción del precepto impugnado con el artículo 2.Tres de la LORCA.

(iii) Inconstitucionalidad del art. 2º apdo. Diez de la Ley 10/2009

La denuncia de inconstitucionalidad del art. 2º Diez de la Ley 10/2009 se centra en la nueva redacción que confiere al **apartado a) del art. 31 “Funciones de la asamblea general” del DLegislativo 1/2005**, conforme al cual

Corresponden a la asamblea general las siguientes funciones:

a) Nombrar a los vocales del consejo de administración y de la comisión de control de entre los miembros de la propia asamblea general.

La obligatoriedad que resulta del apartado recurrido al imponer que el nombramiento por la asamblea general tanto de los vocales del consejo de administración como de los de la comisión de control, se produzca de entre los miembros de la propia asamblea

general, encierra, como veremos, una contradicción insalvable con lo previsto en la legislación básica estatal.

Si bien la redacción del inciso cuestionado pudiera ofrecer cierta duda interpretativa -en el sentido de que la obligatoriedad de nombramiento de entre los miembros de la asamblea general pudiera entenderse predicable únicamente de los vocales de la comisión de control-, la exacta literalidad del precepto impugnado no admite tal interpretación, resultando absolutamente inconciliable con las previsiones de la LORCA.

En primer lugar, por lo que respecta a los miembros de la comisión de control, el art. 22.1 LORCA establece que los mismos “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”.

Comparando los preceptos estatal y autonómico, resulta pues que las reglas resultantes de sus respectivos contenidos, en cuanto al nombramiento de los miembros de la comisión de control, no llegan a contradecirse, en tanto la obligatoriedad de tal elección viene impuesta por la LORCA.

Por el contrario, si atendemos al nombramiento de los miembros del Consejo de Administración, el art. 14 LORCA señala que

La representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración se llevará a efecto mediante la participación de los mismos grupos y con igual proporción y características que las establecidas en el apartado 3 del artículo 2 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.

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.

El precepto transcrito refleja por tanto para el Consejo de Administración los criterios, esenciales en la estructura representativa de las Cajas, del art. 2.3 y si bien cabe el desarrollo autonómico (letras a y b de la Disposición final cuarta.Uno) debe respetarse

en él el contenido básico cuyo detalle es el preciso para asegurar aquella homogeneidad estructural. De esta forma, el carácter de reglas esenciales para la estructura homogénea de las Cajas que se contienen en el art. 14 justifica el carácter básico del precepto.

En todo caso, sobre este concreto artículo tuvieron oportunidad de pronunciarse las SSTC 48/1988 (FJ 18) y 49/1989 (FJ 25), esta última afirma que

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

Por su parte, precisa igualmente la STC 48/1988 (FJ 18) que

La sucesiva constitución de los diferentes órganos de gobierno a partir de los componentes del órganos que realiza la elección se establece con carácter general en la LORCA, tanto en lo que se refiere al Consejo de Administración como a la Comisión de Control, pero, en relación con el primero, el art. 14, a), párrafo 3.º y b), párrafo 3.º, de dicha Ley prevé que, en el caso de los representantes de las Corporaciones municipales y de los impositores, pueda

nombrarse hasta un máximo de dos personas que no pertenezcan a la Asamblea General y reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad, posibilidad que resulta excluida en las leyes autonómicas.

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

Como señala el Consejo de Estado en su dictamen, el artículo 14 de la LORCA tiene carácter básico cuando admite que un cierto número de miembros del Consejo de Administración (en representación de las Corporaciones Municipales y de los impositores) no sean Consejeros Generales sino terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad.

Por lo expuesto, la nueva redacción del el art. 31.a) del DLegislativo 1/2005 niega la posibilidad, resultante del art. 14 LORCA, de Consejeros de Administración que no sean miembros de la Asamblea General, contradiciendo la normativa básica estatal y restringiendo indebidamente una prerrogativa de la Asamblea General que forma parte del contenido básico de libertad de gestión y autorganización de la entidad.

En definitiva, la contradicción es insalvable, lo recogido en el precepto impugnado conduce a una alteración esencial de la configuración del órgano, tal y como resulta de la norma básica estatal. Por ello, entendemos que este precepto incurre en clara inconstitucionalidad.

iv) **Inconstitucionalidad del art. 2º apdo. Once de la Ley 10/2009**

La impugnación del art. 2º Once de la Ley 10/2009 se debe a la modificación que introduce en los **apartados 3 y 4 del art. 32 “Convocatoria y realización de la asamblea general” del DLegislativo 1/2005**, conforme a los cuales

3. Para su válida constitución en primera convocatoria la asamblea general precisará de la asistencia de la mayoría de sus miembros. En segunda convocatoria será precisa la asistencia de más de un tercio de los consejeros generales, excepto en los supuestos en los que se debata la emisión de cuotas participativas, la separación de miembros de los órganos de gobierno, la aprobación o modificación de los estatutos y de los reglamentos o la liquidación o disolución de la caja de ahorros, en cuyo caso se requerirá la asistencia de la mayoría de sus miembros

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

En este precepto se produce una omisión insalvable que lo hace incurrir en inconstitucionalidad, y es que al reproducir la normativa estatal básica, omite elementos esenciales de ésta, cual es la no inclusión de los acuerdos de fusión de las Cajas dentro del régimen de quórum cualificado, que ha de estimarse como mínimo indispensable para el legislador autonómico.

Entendemos que sería aquí de aplicación la doctrina de la STC 61/1993, en cuyo FJ 3º, precisaba con respecto al régimen de incompatibilidades para ser compromisario o Consejero general, que

“En el juicio de constitucionalidad no se trata de valorar la posibilidad de remediar la supresión de la previsión contenida en la norma estatal mediante la aplicación directa de ésta sino la existencia de una antinomia entre la norma básica estatal y la norma autonómica, que en caso de existir ha de ser corregida y reparada por este Tribunal, mediante la declaración de inconstitucional. Desde esta perspectiva el contraste entre la norma autonómica y la norma estatal es evidente. La no mención en el precepto autonómico que reproduce sustancialmente la legislación básica del Estado, de referencias trascendentes y significativas, debe ser entendido como una exclusión o eliminación, por la Ley autonómica, de supuestos de incompatibilidad previstos en la legislación básica del Estado, que, según se ha dicho, ha establecido una lista de causas de incompatibilidad que ha de operar como mínimo común básico en todo el Estado. El precepto estatal y el autonómico contienen una definición de alcance notoriamente distinto sobre el mismo supuesto de incompatibilidad, de modo que una y otra regla se contradicen y excluyen entre sí. Ello confirma que el precepto autonómico impugnado restringe una causa de incapacidad e incompatibilidad fijada por la normativa básica del Estado, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 154/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto, dado que ello supone en todo caso la contradicción del art. 35.1, d) de la Ley autonómica impugnada con lo previsto en el art. 8 de la LORCA”.

Pues bien, el artículo 12.2 de la LORCA afirma que

Los acuerdos de la Asamblea general se adoptarán por mayoría simple de votos de los concurrentes, excepto en los supuestos que contemplan los apartados 2 y 3 del artículo 11, 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.

Siendo precisamente el art. 11.3 LORCA el que incluye entre las competencias especiales de la Asamblea general, la fusión de la entidad con otras.

El mero contraste entre el texto de la norma autonómica y de la norma básica estatal evidencia que la primera, a diferencia de la ley estatal, no incluye las fusiones entre los supuestos para los que se exige un quórum cualificado y, por defecto, la contradice abiertamente, pues bastaría mayoría simple de votos para la aprobación de los acuerdos de fusión.

Efectivamente, resulta imposible realizar una interpretación conforme a la legislación básica del artículo 32 del DLegislativo 1/2005, que permitiera salvar su constitucionalidad. Así, el artículo 32.4 dispone que “los acuerdos se tomarán por mayoría simple de votos de los concurrentes, salvo en los casos señalados en el apartado anterior, en los que será necesario el voto favorable de dos tercios de los concurrentes”. Es decir, de acuerdo con este apartado, sólo en los casos señalados en el artículo 32.3 será necesaria mayoría de dos tercios. En este apartado no se incluye el supuesto de fusión de entidades, por lo que del juego de ambos párrafos, resulta que las fusiones quedan sometidas al régimen ordinario de mayorías, en franca contradicción con la legislación básica estatal.

La norma es totalmente incompatible con el art. 12.2 LORCA en relación con el art. 11.3, que exige como norma básica para todos los supuestos de fusión una mayoría cualificada de los dos tercios de los asambleístas asistentes.

La doctrina del Tribunal es clara en el sentido de que es posible reforzar, pero no atenuar, las exigencias de este precepto básico de la Ley estatal que han de considerarse como mínimos (STC 49/1988, FJ 24). EL carácter básico de tal norma estatal está reconocido en igual fundamento, “ya que garantiza la eficacia del funcionamiento de la Asamblea, al exigir un quórum reforzado para la adopción de ciertos acuerdos de

especial importancia”. La contravención, pues, con la norma básica, es clara y manifiesta.

Pero es que, a mayor abundamiento, sobre esta concreta extralimitación competencial ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal, concretamente en las SSTC 61/1993, FJ 5º y 62/1993, FJ 2º, por las que se declararon inconstitucionales sendos preceptos de la normativa canaria y aragonesa de Cajas, en la medida en que preveían quórum de asistencia y mayorías de adopción inferiores a los previstos en la legislación básica.

Afirma la STC 61/1993, FJ 5º que

“El resultado al que, de este modo, se llega, supone una flagrante vulneración de la norma básica estatal, que exige un quórum mínimo de asistencia -la mayoría de los miembros de la Asamblea General- y, a la vez, un voto cualificado -el favorable de los dos tercios de los asistentes- (art. 12.2, en relación con el art. 11.3 de la LORCA). Dada la contradicción existente entre la norma básica del Estado y la norma autonómica, que ineludiblemente ha de resolverse a favor de la estatal, ha de declararse la inconstitucionalidad de los núms. 3 y 4 del art. 39 de la Ley autonómica en cuanto omiten la exigencia del quorum de asistencia y voto cualificado que prevén para la adopción de los acuerdos a los que se refiere el art. 23.4 de la misma Ley autonómica”.

Resulta de lo hasta aquí expuesto que el art. 32. 3 y 4 del DLegislativo 1/2005, en su nueva redacción, incurre en inconstitucionalidad al establecer un quórum de asistencia y una mayoría más limitada, que no respeta la norma básica estatal, la cual no permite reducir las exigencias de quórum de asistencia y voto cualificado cuando de una absorción por fusión se trata.

(v) **Inconstitucionalidad del art. 2º apdo. Quince de la Ley 10/2009**

El vicio de inconstitucionalidad que fundamenta la impugnación del art. 2º Quince de la Ley 10/2009 se encuentra en la nueva redacción que pasa a adoptar el **primer párrafo del apartado 3 del art. 37 del DLegislativo 1/2005** relativo al “**Nombramiento, causas de inelegibilidad e incompatibilidades**” de los vocales del consejo de administración. El citado apartado establece que

Con la excepción del Parlamento de Galicia, ninguna entidad podrá tener más de un representante en el consejo de administración de una caja de ahorros ni podrá estar representada simultáneamente en el consejo de administración y en la comisión de control de la misma caja de ahorros.

Pues bien, el artículo 14 de la LORCA prevé que “la representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración se llevará a efecto mediante la participación de los mismos grupos y con igual proporción y características que las establecidas en el apartado tercero del artículo dos para los miembros de la Asamblea General”.

El FJ 25 de la STC 49/1988 declaró que “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 fijan en cada caso para la representación de dichos intereses, y en este sentido debe calificarse de básico”. El Tribunal, por tanto, ha declarado expresamente básica la norma estatal de contraste por lo que exime a esta parte de justificar tal carácter.

En cuanto a la contradicción del precepto aquí impugnado con el básico de contraste, no cabe ninguna duda ya que la Ley gallega impone límites a la representación que el artículo 14 de la LORCA establece en el consejo de administración para los grupos de

intereses. Esta representación ha de ser de nuevo igualmente proporcional “a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que tengan abiertas oficinas”, ex artículo 2.Tres. Difícilmente existirá tal proporcionalidad si, salvo el Parlamento de Galicia, “ninguna entidad podrá tener más de un representante en el consejo de administración de una caja de ahorros”.

No es difícil imaginar corporaciones locales a las que, en proporción a la cifra de depósitos que la Caja obtenga en la Comunidad Autónoma en que radique, les corresponda un número de vocales en el consejo bien superior a uno. Nuevamente la legislación autonómica de desarrollo podía optar entre muy diversas opciones normativas en el desarrollo del principio de igualdad territorial de las Comunidades en que la Caja capte depósitos. Lo que no puede hacer es plasmar una opción que, en la práctica, desplace por completo el principio básico. Recuérdese que la aplicación del “principio democratizador” supone que deban estar representados en los órganos rectores de las Cajas “todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan” (STC 61/1993, FJ 5), de forma que se “garantice un equilibrio razonable entre los grupos, categorías o sectores que han de estar representados” en tales órganos (STC 239/1992, FJ 3). Y es que como quiera que “los Municipios en que actúan” las Cajas, será “en los que presumiblemente llevarán a cabo su obra social”, resulta lógico que los vecinos de esos Municipios tengan “un interés en el funcionamiento de las Cajas” (STC 49/1988, FJ 13).

Parece evidente que limitar a uno los representantes de todas las entidades que no sean el Parlamento de Galicia supone conculcar directamente el principio de igualdad territorial, privilegiando claramente al Parlamento autonómico en perjuicio de todas las demás entidades que puedan estar representadas en el Consejo. La vulneración del principio estatal básico no puede ser más clara.

(vi) **Inconstitucionalidad del art. 3º apdo. Cuatro de la Ley 10/2009**

La impugnación de este precepto de la Ley 10/2009 se debe a la modificación que confiere a la redacción de los **apartados 3 y 4 del art. 74 “Dotaciones de las obras sociales” del Decreto Legislativo 1/2005**; dichos apartados establecen que

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

4. La consejería competente en materia de política financiera podrá, mediante convenio, acordar anualmente con las cajas de ahorros gallegas el porcentaje de sus excedentes que dedicarán a obras sociales. En caso de que los convenios señalados no sean firmados antes de 31 de marzo de cada ejercicio, dicho porcentaje podrá ser establecida por orden de la consejería competente en materia de cajas de ahorros, previa audiencia de las entidades afectadas.

El sometimiento a autorización autonómica de los acuerdos aprobados por la asamblea general relativos a los “presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior”, así como la posibilidad que introduce el precepto impugnado de que, en ausencia de convenio entre la Caja y la Consejería, sea esta última la que determine el porcentaje de beneficios que se dedicará a obras sociales son previsiones contrarias al contenido de la normativa básica estatal.

La Comunidad Autónoma no puede asumir, sin vulnerar los principios de independencia y profesionalización y el de respeto a las decisiones que como entidad de crédito han de

adoptar los máximos responsables de la gestión, organización y gobierno de la caja, competencias básicas atribuidas por la LORCA a los órganos de gobierno de la caja.

Debe recordarse que el art. 11.6 LORCA atribuye a la Asamblea General de las Cajas de Ahorro la función relativa a la “creación y disolución de obras benéfico-sociales, así como la aprobación de sus presupuestos anuales y de la gestión y liquidación de los mismos”, siendo el precepto norma básica (Disposición final cuarta, tres LORCA) que ha de ser respetada por el legislador autonómico.

La atribución de las antes referidas potestades a la Consejería competente en materia de política financiera que lleva a cabo el art. 74.3 y 4 del DLegislativo 1/2005, entraña una contradicción de todo punto insalvable entre las mismas y las competencias que la LORCA atribuye exclusivamente a la Asamblea General de las Cajas de Ahorros.

Con toda evidencia, tal atribución competencial a la Comunidad Autónoma supone que el precepto recurrido reduce o suprime una función muy significativa que la legislación básica del Estado asigna a la Asamblea General, teniendo sin duda este sometimiento de los acuerdos aprobados por la asamblea general a una posterior autorización autonómica una incidencia muy directa en la administración, gestión y control de las Cajas de Ahorros que corresponde al principal órgano de gobierno de éstas.

De este modo, la atribución de dicha función autorizatoria a la Consejería competente autonómica supone un claro desapoderamiento de la Asamblea General, no permitido por la legislación básica estatal, lo que conduce a denunciar la extralimitación competencial en que incurre el art. 74.3 y 4 del DLegislativo 1/2005, por alterar más allá de lo permitido por la LORCA el esquema administrativo básico de las Cajas de Ahorro.

(vii) **Inconstitucionalidad del art. 3º apdo. Cinco de la Ley 10/2009**

Se impugna el art.3º Cinco de la Ley 10/2009 por la nueva redacción que confiere al **párrafo segundo del apartado 1 del art. 75 “Destino de la acción social”**, conforme al cual

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

La denuncia de inconstitucionalidad contra este precepto se fundamenta, a nuestro juicio, en idénticos motivos a los expuestos para razonar la extralimitación competencial del anterior art. 74.

La necesidad de previo informe favorable de la Comunidad Autónoma -entendemos con el Consejo de Estado que “preceptivo y habilitante”- que para “la realización de cualquier obra social, propia o en colaboración, cuando el importe que se vaya a financiar por la caja en el ejercicio vigente y en los dos siguientes sea superior a 500.000 euros” introduce la nueva redacción del párrafo segundo del art. 75.1 del DLegislativo 1/2005, menoscaba igualmente la función básica que el art. 11.6 LORCA atribuye a la Asamblea General, interfiriendo claramente en determinado aspecto de la administración, gestión y control de las Cajas de Ahorros que la legislación estatal hace corresponder al principal órgano de gobierno de éstas.

(viii) **Inconstitucionalidad de la Disposición transitoria primera de la Ley 10/2009**

Se encarga de regular la **Disposición transitoria primera de la Ley 10/2009** la “**Adaptación de los órganos de gobierno**”, afirmando en su **apartado primero**, objeto concreto de impugnación, que

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

Esta Disposición, en cuanto establece la renovación total de los órganos de gobierno en el plazo de dos meses, infringe los preceptos básicos contenidos en los arts. 9.2 y 17.2 LORCA, con arreglo a los cuales la renovación parcial es preceptiva, y no potestativa.

En efecto, el citado art. 9.2 LORCA -“la renovación de los consejeros generales será acometida por mitades, respetando la proporcionalidad de las representaciones que componen la asamblea general”- recoge una de las reglas básicas por su trascendencia para la conformación estructural de las Cajas de Ahorros, sentando un criterio de ordenación básico a respetar en las normas de desarrollo autonómicas.

Este Tribunal ha considerado el anterior precepto como básico no en cuanto a la exigencia que establece de la renovación por mitades, sino en cuanto a la necesidad de que tal renovación sea parcial, afirma así el FJ 21 de la STC 48/1988, que

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

Esta exigencia básica de renovación parcial de los órganos de gobierno como garantía de estabilidad y de eficacia en la gestión se recoge asimismo en el art. 17.2 LORCA para la renovación de los vocales del consejo de administración -“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”-.

En este sentido, también se manifestó la STC 49/1988, FJ 22, señalando que

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

En definitiva, la Disposición transitoria primera.1, al imponer una renovación total de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Galicia en el plazo de dos meses infringe la normativa estatal que prescribe la parcialidad de las renovaciones de los órganos de gobierno de las Cajas, ignorando la jurisprudencia constitucional que califica de básica tal normativa en orden a evitar cambios radicales que comprometan la estabilidad y eficacia de dichas entidades.

En todo caso, la excepción que contiene el apartado tercero de la Disposición transitoria segunda -“Normas para la primera renovación de los órganos de gobierno”-, para los representantes de los empleados en la Asamblea General, la renovación de cuya cuota se difiere en bloque a un año después de la fecha de constitución de la Asamblea General, entendemos que no hace desaparecer el vicio de inconstitucionalidad que aquí se denuncia, por cuanto tal previsión normativa no resulta suficiente para calificar de no radical, la renovación impuesta en la Disposición transitoria impugnada y para garantizar la continuidad del órgano y la eficacia de su gestión.

Por lo expuesto,

SUPLICA AL PLENO: Que, teniendo por presentado este escrito, se digne admitirlo, tener por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los **artículos 2, apartados Tres, Cinco, Siete, Diez, Once, Trece y Quince; 3, apartados Cuatro y Cinco y la Disposición transitoria Primera de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre**, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia y, en su día, dictar sentencia por la que se declare su inconstitucionalidad.

Es justicia que pide en Madrid, a 9 de febrero de 2010.



OTROSI DICE: Que se ha invocado expresamente el artículo 161.2 de la Constitución Española. Por ello,

SUPLICA que se acuerde, conforme al artículo citado y el concordante 30 de la LOTC, la suspensión de la vigencia de los preceptos de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, objeto de este recurso.

Es justicia que reitera en el mismo lugar y fecha indicados.