

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**13308** *Pleno. Sentencia 118/2011, de 5 de julio de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 488-2003. Interpuesto por el Parlamento de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: nulidad parcial de los preceptos de la ley estatal que regulan las condiciones de reelección y limitan temporalmente la duración del mandato de los miembros de los órganos rectores de las cajas de ahorro; alcance de la competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra el art. 8, apartados 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 14, 15 y 17; las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 30 de enero de 2003, el Presidente del Parlamento andaluz promueve recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8, apartados 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 14, 15 y 17; las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

2. El escrito de interposición del recurso expone, sintéticamente, lo siguiente:

Tras indicar la concurrencia de los requisitos formales relativos al planteamiento en plazo del recurso y a la legitimación del recurrente indica que se recurren en primer lugar las expresiones relativas a las disposiciones de desarrollo de la Ley contenidas en los apartados 1, 4, 5, 9 y 10 del art. 8 de la Ley 44/2002 por resultar contrarias tanto al art. 9.3 CE como a los arts. 15.1.3 y 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en cuya virtud corresponden a esa Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros y de cajas de ahorros y cajas rurales, por cuanto el recurrente considera que los citados preceptos contienen remisiones genéricas e imprecisas a normas reglamentarias de carácter básico

incompatibles con la doctrina constitucional sobre la dimensión formal y material de las normas básicas (SSTC 69/1988, 182/1988 y 358/1993, entre otras).

En cuanto al art. 8.2 y a las disposiciones transitorias décima y undécima se argumenta que infringen las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de cajas de ahorros así como el principio del pluralismo político del art. 1.1 CE. A estos preceptos se les reprocha que no tengan en cuenta la doctrina de las SSTC 48/1988 y 49/1988, ambas de 22 de marzo, en lo relativo a la fijación de porcentajes rígidos para los diferentes intereses que se encuentran representados en los órganos rectores de las cajas de ahorros pues lo básico ha de extenderse a los criterios generales que impiden que algunos de dichos intereses alcancen un dominio decisivo pero no a su determinación precisa. Esto es lo que ocurriría con la nueva redacción dada por el art. 8.2 al art. 2.3 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA), en cuanto que, por un lado, subsume dentro de una misma categoría a aquellos grupos representados de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público, limitando el derecho de voto de todos ellos en su conjunto a un máximo del 50 por 100 en cada uno de los órganos y, por otro, establece una serie de porcentajes que constriñen las facultades autonómicas de configuración de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros. Igualmente se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias décima y undécima en cuanto las mismas tienen directa conexión con el anterior precepto impugnado.

Al art. 8, apartados 5, 6, 9, 10 y 11, así como a la disposición transitoria décima se les reprocha que los mismos ignoran el fallo de la STC 49/1988 en materias relativas a reelección, renovación, requisitos de provisión y edad de jubilación de los miembros de los órganos rectores de las cajas de ahorros. Así, los apartados 5 y 10 establecen, tanto para los consejeros generales como para los vocales del consejo de administración, una duración mínima del mandato que se sitúa en una horquilla de entre cuatro años como mínimo y seis como máximo estableciendo ambos preceptos la posibilidad de una sola reelección e impidiendo que el mandato supere los doce años, limitaciones máximas que se estiman contrarias a la competencia autonómica. Lo mismo sucede en relación con los apartados 6 y 11 en cuanto a la consideración básica del carácter irrevocable del nombramiento de los consejeros generales y vocales del consejo de administración así como el establecimiento de un límite de edad de setenta años como requisito para la designación como vocal del consejo de administración del apartado 9.

Los apartados 12 y 14 del art. 8 vulnerarían el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía al no reconocer la tutela financiera de la Comunidad Autónoma en relación con los acuerdos de colaboración entre cajas de ahorros.

Al art. 8.15 y a la disposición transitoria undécima se les reprocha, de un lado, la especial regulación que establecen para las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, la cual carecería de fundamento constitucional en cuanto que no es posible encontrar elemento objetivo alguno que justifique tanto el tratamiento diferenciado derivado del contenido de los preceptos impugnados con la consiguiente infracción del art. 14 CE en relación con los arts. 1.1 y 139.1 CE, como la sustracción a la Comunidad Autónoma de las competencias ordinarias en la materia en relación a dichas cajas de ahorros.

Finalmente, el art. 8, apartado 17, y la disposición final primera se impugnan por contener la referencia a los preceptos de naturaleza básica, de lo que se discrepa en concordancia con lo anteriormente expuesto.

3. Mediante providencia de la Sección Tercera del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2003 se acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Finalmente se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. El día 3 de abril de 2003 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 10 de abril estimando improcedente la estimación del recurso planteado.

Comienza delimitando la competencia estatal para establecer normas básicas en materia de cajas de ahorros, competencia que encontraría su apoyo en la doctrina constitucional de las SSTC 48/1988 y 49/1998, ambas de 22 de marzo, decisiones de las que se desprende que en la configuración de los órganos de participación han de considerarse básicas las normas que prevean en sus líneas fundamentales la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos y sus atribuciones esenciales. Dicha conformación debe ser respetada por las Comunidades Autónomas si bien solamente pueden incluirse en el marco estatal básico aquellas normas que resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo participativo diseñado por el legislador estatal basado en el principio democrático y en el carácter representativo de las cajas de ahorros así como en la profesionalización de sus órganos. Con ese punto de partida señala que las normas reguladoras de los órganos rectores de las cajas de ahorros que han sido impugnadas se ajustan a los límites competenciales reservados por la Constitución al Estado.

En cuanto a los preceptos impugnados por introducir referencias a eventuales disposiciones de desarrollo de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro (LORCA), señala que no cabe otra interpretación de los mismos que entender que se está haciendo referencia a las normas de desarrollo que corresponde adoptar a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

En lo referente a la impugnación del apartado 2 del art. 8 indica que la imputación de inconstitucionalidad ha de quedar circunscrita al límite del 50 por 100 de la representación en los órganos rectores que corresponde a los miembros representativos de entidades con naturaleza de Administración pública y corporaciones de Derecho público, previsiones que entiende plenamente ajustadas a la doctrina de la STC 49/1988 ya que lo prohibido por la doctrina constitucional sería la determinación de porcentajes rígidos pero no el establecimiento de porcentajes amplios que permitan distintas opciones para las Comunidades Autónomas. En cuanto a la posibilidad de reelección de los consejeros generales y vocales del consejo de administración (art. 8 apartados 5 y 10) estima que con ello no se ahoga el margen de desarrollo autonómico sino que se trata de una cuestión que se vincula al principio democrático que subyace en el modelo organizativo de las cajas de ahorros. En lo que respecta al límite de edad para los vocales del consejo de administración indica que el mismo únicamente es de aplicación en el caso de que el legislador autonómico se abstuviera o inhibiera en la fijación de dicho límite, de forma que lo pretendido, en realidad, es regular de forma integral la composición y elección de los órganos rectores de las cajas de ahorros. Descarta igualmente la inconstitucionalidad de los apartados 12 y 14 del art. 8 por cuanto entiende que las cuestiones de organización, acuerdos de cooperación y alianzas y de delegación de facultades, como los fines que los justifican, relativos esencialmente a los mercados financieros y de crédito, justifican su inclusión en la legislación estatal y su calificación como básicas.

Por último, en cuanto al art. 8.15 y disposición transitoria undécima, señala que el Estado puede dictar normas respecto a las cajas de ahorros cuya entidad fundadora sea la Iglesia Católica en virtud del Acuerdo del Estado español con la Santa Sede de 3 de enero de 1979, citando al respecto lo ya alegado ante este Tribunal con ocasión del recurso de inconstitucionalidad tramitado con el núm. 783-2003 y justificando el carácter de legislación básica del Estado en la necesidad de asegurar un criterio de interpretación uniforme sobre esta cuestión.

6. El día 15 de abril de 2003, el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado compareció en el proceso en representación de dicha Cámara formulando las alegaciones que se resumen a continuación.

En cuanto a la impugnación de los apartados 1, 4, 5, 9 y 10 del art. 8 estima que la misma no puede prosperar por cuanto las referencias a las normas de desarrollo en absoluto indican que las mismas sean normas estatales, siendo prematuro calificar de inconstitucionales las citadas remisiones. Respecto a la impugnación del apartado 2 indica que el mismo responde a la finalidad básica de impedir o prevenir que un grupo alcance un dominio decisivo en la Asamblea. Las limitaciones en cuanto a duración del mandato y posibilidad de reelección y causas de remoción de los apartados 5, 6, 9, 10 y 11 del art. 8 y de la disposición transitoria décima se justifican en atención a la necesidad de asegurar la virtualidad del principio democrático en los órganos de gobierno de la entidad. En cuanto a los apartados 12 y 14 considera que los mismos se refieren a acuerdos de colaboración o cooperación, por lo que no pueden proyectarse a estos supuestos las previsiones normativas autonómicas en punto a operaciones de reestructuración de cajas. Finalmente, la específica regulación y sujeción competencial de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica se entiende fundamentada en lo establecido en el Acuerdo del Estado español con la Santa Sede de 3 de enero de 1979 el cual introducía una diferenciación respecto a las cajas de ahorros dependientes o fundadas por la Iglesia Católica.

7. Por providencia de 5 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día, mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional debe resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra diversos apartados del art. 8, las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, preceptos todos ellos que hacen referencia a las modificaciones en el régimen jurídico de las cajas de ahorros introducidas por la citada Ley 44/2002 en diversos preceptos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA). El fundamento del recurso interpuesto reposa en la alegación de que los preceptos impugnados excederían de la competencia básica estatal ex arts. 149.1.11 y 13 CE, invadiendo el ámbito que en la materia tiene reservado la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. Con carácter previo a cualquier otra consideración debemos poner de manifiesto que durante la pendencia del mismo algunos de los preceptos impugnados han sufrido modificaciones sobre cuyo alcance, en lo que respecta a la pervivencia del objeto del proceso, hemos de pronunciarnos. Para ello hemos de tener presente nuestra reiterada doctrina, según la cual (por todos STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4) «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevinida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por el Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda aplicabilidad de la Ley [pues], si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional... Por ello carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultractividad (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8 y 385/1993, FJ 2) (STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2). Sin embargo en esta misma Sentencia y fundamento jurídico también manifestamos que 'constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas', de modo que este Tribunal 'sólo está llamado a

pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria (SSTC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2, y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1, y 165/1994, FJ 2) (STC 196/1997, FJ 2, y en igual sentido, STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2)».

Complementariamente debemos tener también en cuenta que para el caso de que las tachas de inconstitucionalidad que se formulan sean, a la vez, de orden competencial y no competencial, habremos de atender a la circunstancia de que la *vindicatio potestatis* haya sido aplacada por la nueva regulación, a fin de valorar si dicha modificación normativa sobrevenida ha hecho que el recurso pierda su objeto. (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2).

Conforme a lo anterior estamos ya en condiciones de valorar las consecuencias de las modificaciones sobrevenidas durante la pendencia del presente proceso. Así, en primer lugar, resulta que la disposición adicional segunda de la Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros y por la que se modifican otras leyes del sector financiero ha dado nueva redacción a la disposición adicional segunda LORCA, sustituyendo a la que se contenía en el art. 8.15 de la Ley 44/2002, que modificó la disposición adicional segunda LORCA, la cual, en la redacción que a la misma había dado el art. 8.15 de la Ley 44/2002, había sido recurrida por el Parlamento de Andalucía por entender que el establecimiento de un régimen jurídico específico para las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica carecía de justificación y privaba a la Comunidad Autónoma de Andalucía del ejercicio de las competencias respecto a las domiciliadas en dicha Comunidad Autónoma. A este respecto el precepto impugnado disponía lo siguiente:

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

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

Sin embargo, conforme a la Ley 5/2005, de 22 de abril, la disposición adicional segunda LORCA establece que:

«En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos a la entrada en vigor de la presente Ley recojan como entidad fundadora a la Iglesia Católica o entidades de Derecho Público de la misma, el procedimiento de nombramiento y la duración del mandato de los representantes de la entidad fundadora en los órganos de gobierno, se regirá por lo que se disponga en sus Estatutos, debiendo someterse en lo demás a lo establecido en esta Ley y sus normas de desarrollo.»

Se aprecia, por tanto, que la modificada disposición adicional segunda LORCA no incluye ya un segundo párrafo que haga referencia expresa alguna al ejercicio por parte del Ministerio de Economía de determinadas competencias en relación con las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica. En cuanto que al primer párrafo del texto anterior se han hecho desaparecer tanto la mención específica a los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, como el debido respeto al principio de representatividad de todos los grupos. En consecuencia, es claro que el segundo párrafo, ya aludido, ha quedado derogado y el primer párrafo ha cambiado su tenor aunque habrá que aclarar si su nueva redacción, en la que se expresa «en lo demás» el sometimiento a «lo establecido en esta ley y sus normas de desarrollo», ha venido a equiparar el régimen de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica al común de las demás cajas de ahorros. En ambos supuestos es claro que, pese a la derogación y a las modificaciones aludidas, no ha desaparecido, al menos, la controversia competencial planteada de acuerdo con la doctrina antes reproducida, por lo que habremos de examinar, en su momento, la impugnación de que fue objeto la disposición adicional segunda.

En segundo lugar hemos de hacer mención al Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, cuyo art. 3 modifica numerosos preceptos de la LORCA entre los que se encuentran algunos de los que, en la redacción de la Ley 44/2002, han sido aquí impugnados. Así ocurre con los arts. 2.3, 9, 15 y 17, si bien en ninguno de los cuatro casos la modificación introducida ha afectado a la pervivencia de la controversia trabada respecto de cada uno de ellos. Así, la modificación del art. 2.3, que prevé la limitación del porcentaje de representación de las Administraciones públicas en los órganos de gobierno de las cajas al 40 por 100 frente al 50 por 100 previsto en la redacción dada por la Ley 44/2002, en nada afecta a la pervivencia de la controversia en la que lo discutido no es la cuantía de dicho porcentaje de representación sino la competencia estatal para fijarlo. Dicho art. 2.3 LORCA ha sido nuevamente modificado por la disposición final tercera.uno de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del fondo para la promoción del desarrollo sin que tampoco dicho cambio, relativo al porcentaje de representación a asignar a las entidades representativas de intereses colectivos, afecte a lo aquí discutido. Por su parte la reforma del art. 9 LORCA no afecta a su apartado uno, recurrido en el presente proceso, mientras que la del art. 15 LORCA, precisando el requisito relativo a la posesión de los conocimientos y experiencia específicos para ser miembro del consejo de administración de una caja de ahorros, no guarda relación con la cuestión aquí discutida como tampoco lo hace, por último, la introducida en el art. 17.uno LORCA precepto en el que lo discutido se centra en el establecimiento de un límite de doce años para el ejercicio del cargo de vocal del consejo de administración de una caja de ahorros.

3. Señalado lo anterior constatamos ahora que no existe discrepancia entre las partes respecto a la materia competencial específica —cajas de ahorros— en la que se encuadran las cuestiones discutidas en el presente recurso, en el cual la controversia se traba en relación a la extensión y límites que deba tener la competencia estatal para establecer las bases en esta materia a fin de que la misma pueda ser considerada respetuosa de las competencias autonómicas con las que se relaciona. En lo que respecta a estas últimas durante la pendencia del presente proceso se ha modificado el Estatuto de Autonomía de Andalucía, de suerte que la delimitación competencial que deberemos tener en cuenta a la hora de resolver las cuestiones planteadas en el presente recurso es la que resulta del art. 75 del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, conforme al cual:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de cajas de ahorros con domicilio en Andalucía, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito, la competencia exclusiva sobre la regulación de su organización, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

- a) La determinación de sus órganos rectores y de la forma en que los distintos intereses sociales deben estar representados.
- b) El estatuto jurídico de sus órganos rectores y de los demás cargos.
- c) El régimen jurídico de la creación, la fusión, la liquidación y el registro.
- d) El ejercicio de las potestades administrativas con relación a las fundaciones que se creen.
- e) La regulación de las agrupaciones de cajas de ahorros con sede social en Andalucía y de las restantes entidades a las que se refiere este apartado.»

Del tenor literal del precepto transcrito se desprende que la Comunidad Autónoma asume competencias exclusivas en lo que respecta a la regulación de la organización de las cajas de ahorros. No obstante, en cuanto a ese carácter exclusivo de la asunción estatutaria de competencias, hemos de tener en cuenta que, en tanto los Estatutos de Autonomía son norma subordinada a la Constitución (por todas, SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6 y 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 3 y 4), la distribución competencial resultante ha de integrar como presupuesto las competencias que la Constitución reconoce al Estado (STC 205/1998, de 11 de noviembre, FJ 6, con cita de otras). En particular sobre las competencias autonómicas en materia de cajas de ahorros tenemos establecido que éstas no excluyen la estatal pues habrán de ejercerse dentro de las bases de la ordenación del crédito y de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (al respecto STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 2; en igual sentido, STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16). De esta forma las competencias autonómicas en materia de cajas de ahorros no impiden la proyección de las competencias estatales que con ellas se relacionan, de modo que el ámbito de la competencia estatal en materia de cajas de ahorros no queda enervado por el hecho de que el transcrito art. 75 del Estatuto de Autonomía de Andalucía relacione determinadas atribuciones exclusivas de la Junta de Andalucía, pues, además, es el propio precepto estatutario el que así lo proclama, en tanto que asume competencias en la materia salvaguardando expresamente lo dispuesto en los arts. 149.1.11 y 13 CE.

En suma, la utilización del término «competencia exclusiva» que se contiene en el art. 75 del Estatuto de Autonomía de Andalucía para referirse a la competencia autonómica sobre la regulación de la organización de las cajas de ahorros, no enerva el ejercicio de las competencias estatales en materia de cajas de ahorros que tengan su domicilio en Andalucía. Las competencias estatales en materia de cajas de ahorros, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.11 y 13 CE, de las que el propio precepto estatutario hace salvedad expresa, se proyectan sobre los diversos segmentos materiales o contenidos incluidos en la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo entenderse que la expresión «en todo caso» que encabeza el listado de las competencias autonómicas tiene un alcance meramente descriptivo que no impide, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales, según hemos precisado en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59, 64 y 67.

Dicho esto, a fin de concretar el canon de enjuiciamiento, hemos de recordar las exigencias que, según nuestra doctrina, han de satisfacer las normas básicas desde el punto de vista material pues, en este caso, dado el rango legal de los preceptos impugnados nada cabe decir en lo que respecta a su aspecto formal. De esta manera resulta que, como tenemos declarado: «El ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material» (STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 11, con cita de otras).

Procede ahora, por tanto, que nos detengamos en el examen de dichas competencias estatales básicas en relación específicamente a las cajas de ahorros recordando que ya en la STC 1/1982, de 28 de enero, indicamos que no podía establecerse, a los efectos de la extensión de las bases estatales, una separación tajante entre la actividad externa o crediticia de las cajas y su organización de forma que las bases de ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y

funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las cajas de ahorros (FJ 3). Con arreglo a dicha doctrina y conforme a lo declarado por este Tribunal en las SSTC 48/1988 y 49/1988, ambas de 22 de marzo, compete al Estado regular, con carácter básico, no sólo los aspectos relacionados con la actividad crediticia de estas entidades sino también determinadas cuestiones relativas a la estructura y organización de las cajas de ahorros, lo que se manifiesta en los dos principios informadores del modelo organizativo derivado de la normativa básica estatal en materia de cajas: el principio democrático y carácter representativo de las cajas, principios que deben conciliarse en todo caso con la exigencia de una gestión eficaz cumplida con criterios de estricta profesionalidad. De esta manera, como recuerda la STC 49/1998, de 22 de marzo, FJ 16, «los intereses generales que persigue la ordenación estatal vienen señalados en forma expresa en el preámbulo de la ley: Democratizar los órganos de gobierno de las cajas, conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz que deberá cumplirse con criterios estrictamente profesionales, y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado. Las normas de la LORCA deberán ser calificadas de básicas si se justifican por la necesidad de conseguir alguno de los objetivos que la misma LORCA les asigna.»

El primero de tales principios, la democratización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, impone que deban estar representados en sus órganos rectores todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan, lo que 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, si bien sólo pueden incluirse en el marco estatal básico aquellas normas que resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo participativo diseñado por el legislador estatal, cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, con el límite de no dar lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal (así en las SSTC 48/1998, FJ 3 y 49/1998, de 22 de marzo, FJ 16).

El segundo principio, la exigencia de profesionalidad en la gestión, resulta indispensable para que las cajas de ahorros —que, si bien son ajenas al lucro mercantil, en el sentido de que no persiguen distribuir beneficios sino que el excedente de sus rendimientos lo han de dedicar a obra social, deben operar en unos mercados financieros cada vez más competitivos— puedan prestar con la máxima eficacia sus servicios a la economía nacional, eficacia que exige la estabilidad de sus órganos y la profesionalización de éstos para que resulte compatible con su carácter representativo (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3).

Finalmente también tenemos establecido que las competencias estatales no pueden producir un vaciamiento de las competencias autonómicas con lo que el marco estatal básico relativo a la configuración de las cajas de ahorros no puede concretarse de tal modo que conduzca de hecho a la uniformidad organizativa de las mencionadas entidades, impidiendo a las Comunidades Autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios (en tal sentido, SSTC 48/1988, FJ 3 y 49/1988, FJ 16).

4. Con arreglo a la delimitación competencial expuesta procede comenzar el enjuiciamiento de los preceptos cuestionados por el reproche genérico que el Parlamento de Andalucía dirige a los apartados 1, 4, 5, 9 y 10 del art. 8 de la Ley 44/2002, los cuales, al modificar diversos preceptos de la LORCA, incluyen distintas menciones a una eventual normativa de desarrollo que el recurrente entiende que va a ser dictada por el Estado.

La queja formulada no puede ser atendida. Reproches similares a éstos formulados en relación con la competencia para dictar normas de desarrollo de la LORCA ya fueron descartados por este Tribunal Constitucional en la ya citada STC 49/1988 (FFJJ 19 y 25) en los que estimamos que tales remisiones no debían entenderse hechas a la potestad

reglamentaria del Gobierno pues ello no se deducía de los preceptos entonces impugnados. Lo mismo acontece aquí pues, como muestra la propia disposición final cuarta apartado 1 LORCA y señalan tanto el Abogado del Estado como el Letrado del Senado, las alusiones de los preceptos impugnados a tales normas de desarrollo no permiten inferir que esas normas hayan de ser estatales de suerte que, en este punto, el recurso puede ser calificado de preventivo, sin que, por lo demás y conforme a nuestra doctrina (por todas, STC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4) tampoco el Estado, en el ejercicio de sus competencias, venga obligado a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia.

5. Examinaremos ahora el apartado 2 del art. 8 el cual es objeto de impugnación por la redacción que al mismo da a los tres primeros párrafos del art. 2.3 LORCA, de modo que disponen lo siguiente:

«3. La representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público en sus órganos de gobierno, incluida la que corresponda a la entidad fundadora cuando ésta tenga la misma naturaleza, no podrá superar en su conjunto el 50 por 100 del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos, teniendo que estar representadas todas las entidades y corporaciones.

A los efectos de su representación en los órganos rectores de las cajas de ahorros, el porcentaje de representación asignado al grupo de impositores oscilará entre un mínimo del 25 por 100 y un máximo del 50 por 100 del total de los derechos de voto en cada uno de los órganos de gobierno.

El porcentaje de representación del grupo de empleados oscilará entre un mínimo de un 5 por 100 y un máximo de un 15 por 100 de los derechos de voto en cada órgano.»

Ya hemos señalado antes que este precepto ha sido modificado por el art. 3 del Real Decreto-ley 11/2010 si bien, al consistir la modificación en rebajar el límite de la representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de Derecho público en los órganos de gobierno del 50 por 100 inicialmente previsto al 40 por 100, la misma no afecta a la pervivencia de la controversia. En efecto, lo denunciado en este proceso es la invasión de las competencias autonómicas en tanto que los párrafos transcritos establecen unos límites, en forma de porcentajes de representación tanto de las instituciones de naturaleza pública como de otros grupos en los órganos rectores de las cajas, que se reputan innecesarios para el cumplimiento de los fines democratizadores y participativos que han de corresponder a la normativa básica.

En concreto, respecto a las previsiones del art. 2.3 LORCA, en punto a la forma de determinar la participación de los distintos grupos en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, el fundamento jurídico 3 de la STC 239/1992, de 17 de diciembre, remitiéndose a las ya citadas SSTC 48/1988 y 49/1988, se pronuncia en los términos siguientes:

«las referidas Sentencias consideran que constituye una norma básica la determinación de los grupos, categorías o sectores que han de estar representados en la asamblea general de las cajas y que son también normas básicas las 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 ahorros». 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 mínimos y máximos o acudir a otras medidas que estime apropiadas'.»

Más adelante en ese mismo fundamento jurídico constatamos que el legislador estatal no había adoptado norma básica alguna garantizando por medio de máximos y mínimos porcentuales el equilibrio razonable entre los grupos representativos de intereses que

participan en los órganos rectores de las cajas, constatación que reiteramos en la STC 60/1993, de 18 de febrero (FJ 4), al afirmar que «el legislador estatal no ha creído oportuno adoptar ninguna norma básica tendente a garantizar un equilibrio razonable entre los grupos representativos de intereses que participan en los órganos rectores de las cajas».

Conforme a lo anterior, en lo relativo, en primer término, a la cuestión de la fijación de un porcentaje máximo de representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de Derecho público en los órganos de gobierno de las cajas es posible apreciar que el legislador básico estatal, en uso de la libertad de configuración a la que aludíamos en anteriores pronunciamientos, no ha acudido aquí a una rígida regulación que vacíe absolutamente de contenido las competencias autonómicas, extremo éste que le resultaría vedado a tenor de nuestra doctrina (al respecto en cuanto al art. 2.3 LORCA, STC 49/1988, FJ 18). Así, ha optado por establecer un límite porcentual que se aplica a todos aquellos entes con derecho a representación en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros que reúnan una determinada condición cual es la de ser Administraciones públicas o corporaciones o entidades de Derecho público. Con ello se evidencia el designio del legislador básico estatal de poner límites a la intervención pública en el gobierno de estas entidades, evitando que los organismos públicos tengan una presencia mayoritaria en los órganos de gobierno, decisión que guarda directa relación con el principio básico estatal relativo a la exigible profesionalización de la caja en tanto que medida para garantizar la autonomía de gestión de las cajas de ahorros. Procede también señalar que el innegable interés público existente en la adecuada actuación crediticia y financiera y correcta gestión de las cajas de ahorros no tiene que traducirse necesariamente en una intervención directa de los poderes públicos en la gestión de la entidad, ni tampoco en la imposibilidad de limitar la presencia de los representantes de las instituciones públicas en sus órganos de gobierno. De este modo, no existe inconveniente para que, a fin de garantizar la debida independencia que deben tener sus órganos de gobierno, el legislador pueda establecer criterios determinantes de la participación pública en la organización de las cajas, más aún cuando, como en el caso de las cajas, son tanto entidades cuya finalidad es de interés público (SSTC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 4; 49/1988, de 22 de marzo, FJ 4 y 160/1990, de 18 de octubre, FJ 4) como sujetos que ejercitan en el mercado una actividad económica similar a la desarrollada por otros entes de los que integran el sistema financiero (STC 48/1988, FJ 2; 49/1988, FJ 12 y 231/1999, FJ 5).

Además, ya hemos dicho que el precepto no recorta indebidamente la competencia autonómica en la medida en que existe un margen para que el legislador autonómico introduzca sus propias opciones de concreción de los diversos porcentajes de representación, respetando siempre el techo máximo de presencia pública. Con ello se garantiza la finalidad democratizadora de la Ley y se asegura la independencia en la actuación de los miembros de los órganos de gobierno de la caja de ahorros, más allá de la fluctuación de la oportunidad política necesaria para una gestión que ha de responder a criterios técnicos y financieros en atención a su carácter de entidades de crédito dedicadas «a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica en general» (STC 10/2005, de 20 de enero, FJ 6, citando la STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 12). Por todo ello debe concluirse que la limitación examinada no vulnera las competencias autonómicas.

Lo mismo sucede con la asignación de máximos y mínimos de representación en los órganos rectores de las cajas de ahorros a los grupos de impositores y de empleados pues, además de responder a una de las opciones posibles para configurar la base estatal, los porcentajes de representación para cada uno de los grupos no se han establecido de manera rígida. De esta suerte, no atribuyéndose a los citados grupos de representación cuotas fijas en la asamblea general, la Comunidad Autónoma dispone de un abanico de posibilidades para determinar el porcentaje de representación que ha de corresponder a cada grupo sin que, por otra parte, corresponda a este Tribunal

pronunciarse acerca de la cuantía concreta de los porcentajes establecidos por el legislador básico estatal pues ello supondría entrar en un enjuiciamiento de oportunidad que le resulta vedado. En cualquier caso, el establecimiento de topes máximos a determinados porcentajes de representación se explica también desde una óptica democratizadora o participativa que permite la intervención de otros grupos o sectores de forma que en las cajas de ahorros puedan expresarse todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que aquellas operan.

Por todo lo expuesto, la impugnación del art. 2.3 LORCA en la redacción que al mismo da el art. 8.2 de la Ley 44/2002 ha de ser desestimada.

6. Procede ahora que examinemos lo dispuesto en los apartados 5 y 10 del art. 8, apartados que dan nueva redacción a los arts. 9.1 y 17.1 LORCA, los cuales disponen lo siguiente.

Art. 9.Uno LORCA:

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

La duración del mandato no podrá superar los doce años, sea cual sea la representación que ostente. Cumplido el mandato de doce años de forma continuada o interrumpida, y transcurridos ocho años desde dicha fecha, podrá volver a ser elegido en las condiciones establecidas en la presente Ley.»

Art. 17.Uno LORCA:

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

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

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

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

Tampoco aquí la modificación que de ambos preceptos lleva a cabo el art. 3 del Real Decreto-ley 11/2010 afecta a la controversia trabada en torno al mandato legal relativo a la duración del ejercicio de los cargos de consejero general o vocal del consejo de administración, cuestionándose también que la posibilidad de reelección se limite a un segundo período igual así como la prohibición de que el mandato pueda superar los doce años de duración.

Conviene reparar en que la regulación ahora impugnada resulta ser en cierta medida similar a la establecida en la redacción inicial de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro, la cual tuvimos ocasión de enjuiciar en la ya citada STC 49/1988 (FJ 22) en la que, confirmando el criterio ya expresado en la STC 48/1988, FJ 21, señalamos:

«El art. 9 es impugnado tanto por la Junta como por la Generalidad, especialmente en lo que se refiere a la renovación de los consejeros. Hay que distinguir en este artículo la norma que fija en cuatro años la duración del cargo, las posibilidades de reelección y la

regulación de la renovación de la Asamblea. Respecto al primer punto, es plenamente congruente con el propósito democratizador de la ley que se fije un plazo prudencial de duración en el cargo, y su fijación en cuatro años debe considerarse básico. En cuanto a la segunda cuestión, el citado propósito democratizador exige, sin duda, que quien ostenta el cargo de consejero se someta periódicamente, en este caso cada cuatro años, a la elección correspondiente, pero no requiere necesariamente que se limite a una sus posibilidades de reelección, por lo que la limitación contenida en el núm. 1 del art. 9 debe ser considerada no básica.»

La aplicación de dicha doctrina al supuesto ahora enjuiciado conduce a la misma conclusión que la entonces alcanzada. Así, resultan conformes con el orden constitucional de competencias las previsiones relativas a la fijación de un período de nombramiento de los consejeros generales que no pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis puesto que las mismas se relacionan directamente con el propósito democratizador que inspira la LORCA, teniendo, por tanto, naturaleza básica. No sucede lo mismo con las restantes determinaciones impugnadas del art. 9.1 LORCA relativas a la limitación de las posibilidades de reelección y a la eventual duración del mandato. En tales casos el carácter democrático y representativo de los cargos que ha de ser garantizado por las bases estatales sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección. Por ello, la regulación relativa a la reelección por un solo período así como los criterios de cómputo del período de reelección y la fijación en doce años de la duración máxima del mandato no pueden ser considerados básicos. En consecuencia, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los incisos «por otro período igual» y «el cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años» del primer párrafo así como la totalidad del párrafo segundo del art. 9.1 LORCA en la redacción que al mismo ha dado el art. 8.5 de la Ley 44/2002.

Puesto que se trata de una regulación análoga, idénticas conclusiones han de predicarse del art. 17.1 LORCA, en la redacción dada por el art. 8.10 de la Ley 44/2002, y, conforme también a nuestra doctrina (STC 49/1988, FJ 25), ha de reputarse básica la regulación referida al período de nombramiento de los vocales del consejo de administración pero no aquella que regulan las condiciones en las que puede producirse su reelección y limita temporalmente el mandato. Por ello, resultan ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los párrafos segundo; tercero, en cuanto hace referencia a que la duración del mandato no puede superar los doce años, y cuarto del art. 17.1 LORCA en la redacción dada a los mismos por el art. 8.10 de la Ley 44/2002.

La inconstitucionalidad ahora apreciada ha de extenderse también al segundo párrafo de la disposición transitoria décima de la Ley 44/2002, por cuanto se refiere a los consejeros generales y los miembros del consejo de administración que ostentaban el cargo en el momento de entrada en vigor de la norma permitiendo su reelección por un solo mandato.

7. Los apartados 6 y 11 del art. 8 se impugnan en tanto que, al modificar los arts. 10 y 18 LORCA, establecen con carácter básico el carácter irrevocable del nombramiento de los consejeros generales y vocales del consejo de administración, respectivamente. Carácter básico que, a juicio del recurrente, impediría a la Comunidad Autónoma correspondiente el establecimiento de causas de cese anticipado del mandato distintas de las previstas en la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro.

En el examen de ambos preceptos hemos de tener muy presente, en primer lugar, que el carácter irrevocable del mandato puede sin dificultad ser considerado básico en cuanto que el mismo guarda directa relación con la finalidad de asegurar la profesionalización e independencia del gobierno y la gestión de la entidad. Cuestión distinta, no obstante, es que las causas de cese que el precepto estatal menciona hayan de ser las únicas posibles. En tal sentido, en su momento señalamos en relación al art. 10 LORCA que «el tantas veces citado precepto de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro no supone que las causas de cese que señala sean exhaustivas, como

implícitamente reconoce el mismo Abogado del Estado, y que el enjuiciamiento constitucional de las causas que pueden añadir las legislaciones autonómicas habrá de hacerse caso por caso, en el supuesto de que hayan sido impugnadas» (STC 49/1988, FJ 23). Igualmente, en cuanto a las normas autonómicas que regulaban tales causas señalamos que «cabe pensar que la impugnación se basa, más bien, en el hecho de que el supuesto en cuestión no aparezca incluido en el art. 10 de la LORCA, pero tampoco desde esta perspectiva puede afirmarse la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos autonómicos, pues, aun cuando se considerara básica la norma estatal, ello no supondría que las Comunidades Autónomas no pudieran introducir otros supuestos siempre que éstos resultaran justificados teniendo en cuenta el interés de las cajas y no afectasen a los principios de representatividad e independencia de los órganos y de sus miembros. De aquí que el juicio de inconstitucionalidad habría de referirse a cada caso concreto» (STC 49/1988, FJ 20).

Los preceptos estatales se ajustan al anterior criterio en la medida en que, partiendo, sin duda, de los excepcionales supuestos de revocabilidad del mandato a los que dichos preceptos estatales aluden, no impiden que la normativa autonómica pudiera, eventualmente, concretar la concurrencia de tales causas de cese anticipado, sin perjuicio, no obstante, de advertir que, en la medida que las causas de cese de consejeros generales y vocales son, en el fondo, excepciones a la regla general básica de irrevocabilidad del mandato, ni que decir tiene que dicha labor de concreción ha de ser llevada a cabo con suma cautela teniendo siempre presente la función que la irrevocabilidad del mandato cumple en relación con los principios básicos de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro en lo que concierne a la organización de las cajas de ahorro.

Por lo expuesto la impugnación ha de ser desestimada.

8. El art. 15 LORCA, en la redacción dada por el apartado 9 del art. 8, se impugna por establecer que los vocales del consejo de administración deberán ser menores de setenta años en el momento de la toma de posesión, salvo que la legislación de desarrollo establezca un límite de edad distinto. Limitación que, a juicio de la Cámara recurrente, no cabe calificar como básica. Como ya hemos señalado tampoco en este caso la controversia se ve afectada por lo dispuesto en el art. 3.11 del Real Decreto-ley 11/2010.

La impugnación ha de ser desestimada. Ante todo, debemos señalar, en primer lugar, que no resulta aquí de aplicación el criterio que establecimos, en la STC 49/1988 (FJ 27), en el que, al examinar un supuesto similar, en relación con la designación y cese del director general, afirmamos que el límite que suponía la determinación de la edad de jubilación de ese cargo no estaba justificado por razones de eficacia en la gestión, únicas en que podría pensarse, ni tampoco había motivo alguno para que la legislación autonómica no pudiera fijar la edad que estime adecuada para tal fin.

Al margen de que los supuestos no son equiparables, pues no es lo mismo establecer una edad de jubilación que fijar la edad máxima para poder ser nombrado vocal y obviando también la coincidencia de que la regulación actual fije en setenta años la edad de retiro del director general (art. 26 LORCA, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 11/2010), lo cierto es que, en la medida en que lo establecido es una edad máxima para ser nombrado para un determinado cargo, a dicho límite no le son ajenas consideraciones o razones de eficacia en la gestión. Es por ello que resulta posible establecer, en este caso, una directa relación con uno de los principios informadores de la legislación en la materia, que determina que este precepto tenga el carácter de norma básica. Ahora bien, en la medida en que el límite de setenta años no impide que la legislación de desarrollo «establezca un límite de edad distinto» no es posible entender que una norma así pueda tener la condición de «básica», pues, por principio, lo básico es lo que no puede ser cambiado por la legislación de desarrollo. Es cierto, por las razones que acaban de exponerse más atrás, que el establecimiento de un límite máximo de edad para el nombramiento de los vocales del consejo de administración de las cajas de ahorros, podría formar parte de lo básico, pero ello siempre que la norma estatal lo hubiese fijado de manera obligatoria. No ha sido así en este caso. De otro lado, entendido

como Derecho supletorio, en ausencia de previsión sobre la materia de la legislación autonómica de desarrollo, tampoco cabría reconocerle el carácter de básico, puesto que no es el cometido de la legislación básica el crear derecho supletorio. En consecuencia, tal como está redactado el precepto, ha de concluirse que no tiene la condición de norma básica, y en consecuencia, cae por sí sólo el motivo de impugnación del que ha sido objeto.

Finalmente, nada ha de reprocharse a la regulación del primer y tercer párrafos de la disposición transitoria décima de la Ley 44/2002, impugnados por conexión a las dos disposiciones que acabamos de examinar, por cuanto debemos considerar básicas aquellas normas que establecen los plazos de adaptación de las cajas de ahorros a la nueva situación derivada de la entrada en vigor de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro, tanto en lo que se refiere a la irrevocabilidad del mandato como al momento a partir del cual han de cumplirse los requisitos que deben reunir los consejeros generales y los vocales del consejo de administración.

9. A los arts. 19.2 y 31.5 LORCA, en la redacción que a los mismos han dado los impugnados 8.12 y 14 de la Ley 44/2002, respectivamente, se les imputa la falta de reconocimiento de la tutela financiera de la Comunidad Autónoma respecto a los acuerdos de colaboración entre cajas de ahorros. Tales redacciones son las siguientes.

Art. 19.2 LORCA:

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

Art. 31.5 LORCA:

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

La impugnación no puede ser acogida. Aun siendo cierto que los preceptos impugnados se refieren a aspectos organizativos de la regulación de las entidades no lo es menos que la norma básica concreta la finalidad de estos eventuales acuerdos de colaboración de una forma que permite conectarlos con la actividad externa de las cajas y, por tanto, con las competencias estatales en relación con la ordenación del crédito ex art. 149.1.11 CE. Por ello, aun cuando tales previsiones pudieran afectar a la organización de la caja ya tenemos establecido que «no puede establecerse una separación radical entre la competencia para dictar normas básicas relativas a la organización y la competencia para dictar ese mismo tipo de normas respecto a la actividad externa de las cajas» (STC 49/1988, FJ 2) sin que, por otra parte, las previsiones impugnadas impongan ninguna fórmula orgánica o funcional predefinida. Tampoco es posible deducir del silencio del precepto estatal desconocimiento alguno de las competencias autonómicas en la materia de manera que no merece tacha de inconstitucionalidad en cuanto que no es sinónimo de una exclusión de la competencia autonómica.

10. Procede que enjuiciemos ahora el art. 8.15, que da nueva redacción a la disposición adicional segunda LORCA en los términos siguientes:

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

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

Como ya hemos expuesto en el fundamento jurídico 2 de la presente resolución este texto ha sido modificado por la Ley 5/2005, de 22 de abril, que ha venido a hacer desaparecer su segundo párrafo y a modificar su primer párrafo, que con dicha modificación queda como párrafo único de la mencionada disposición adicional segunda LORCA. Ahora el nuevo texto de la disposición es el siguiente:

«En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos a la entrada en vigor de la presente Ley recojan como entidad fundadora a la Iglesia Católica o entidades de Derecho Público de la misma, el procedimiento de nombramiento y la duración del mandato de los representantes de la entidad fundadora en los órganos de gobierno, se regirá por lo que se disponga en sus Estatutos, debiendo someterse en lo demás a lo establecido en esta Ley y sus normas de desarrollo.»

Como puede observarse, ya no se hace referencia a los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, ni se exige respetar el principio de representatividad de todos los grupos. El texto actual de esta disposición podía entenderse que ya no establece un régimen específico para las cajas fundadas por la Iglesia Católica que sea distinto al de las demás cajas de ahorro. Efectivamente, todas ellas se rigen por lo previsto en sus Estatutos y en la legislación básica estatal y de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, la redacción introducida por la Ley 5/2005 puede plantear la duda de si el sometimiento a la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro y a sus normas de desarrollo sólo lo es respecto de las demás materias, pero no respecto del «procedimiento de nombramiento y duración del mandato de los representantes de la entidad fundadora en los órganos de gobierno», dado el empleo en esta redacción del término «en lo demás». Es cierto que el modo de nombramiento de sus representantes por las entidades fundadoras, cuando éstas no son entidades de Derecho público, queda siempre sometido a las reglas propias de adopción de voluntad de los acuerdos de esas entidades. En ese punto no habría problema alguno de trato desigual para la Iglesia Católica. En cambio, la duración del mandato es algo que, normativamente, queda bajo el dominio del legislador básico estatal y, en su caso, de los legisladores autonómicos, debiendo los Estatutos someterse a lo que estas normas prescriban. Por ello el precepto que estamos examinando en su actual redacción ha de entenderse que, en esta materia, como en cualquier otra del régimen organizativo de las cajas, los Estatutos de las cajas fundadas por la Iglesia Católica han de atenerse a lo establecido por la legislación básica estatal y las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas, sin que haya distinción aquí entre las cajas, cualquiera que sea su fundador.

Despejada esta duda e interpretado correctamente el precepto actual, es claro que la impugnación pierde su objetivo más inmediato, dado que tal precepto ya no contiene las tachas de inconstitucionalidad por vulneración del principio de igualdad (art. 14 en relación con los arts. 1.1 y 139.1 CE) que el recurrente aducía frente a la redacción del precepto originario. Ahora bien, lo anterior no significa que la controversia competencial haya desaparecido, en cuanto que lo discutido por el recurrente y, controvertidamente por el Abogado del Estado es la competencia estatal para establecer un régimen diferenciado

respecto de las cajas de ahorros que hayan sido fundadas por la Iglesia Católica. Dicha controversia, al margen de que la normativa actual haya dado respuesta, por ahora, al problema, debe ser resuelta por este Tribunal.

No puede acogerse la argumentación del Abogado del Estado en el sentido de entender justificado un singular régimen de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica por la necesidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en el artículo V del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos de 3 de enero de 1979, ratificado por Instrumento de 4 de diciembre de 1979, pues ya señalamos en la citada STC 49/1988 (FJ 14) que la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro no derogaba, modificaba o suspendía cláusula alguna del mismo por lo que, en principio, su contenido tampoco en nada ha de afectar, conforme a nuestra doctrina, a las reglas internas de delimitación de competencias en relación con las cajas de ahorros. Por otra parte es reiterada nuestra doctrina según la cual el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales pues es notorio —así lo venimos advirtiendo desde la STC 125/1984— que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en la misma línea SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991).

Son, en consecuencia, (STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2 *in fine*) las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a las controversias planteadas en torno a las atribuciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de suerte que la ejecución de los tratados internacionales corresponderá a quien, conforme a dichas reglas, ostente la competencia material deviniendo entonces lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria. Por ello, siendo la Comunidad Autónoma de Andalucía titular de competencias, sin más limitaciones que las derivadas de las propias bases estatales, en materia de cajas de ahorro y correspondiéndole igualmente la ejecución de los tratados internacionales en las materias de su competencia (art. 240.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía), es claro que el alegato formulado carece de sustantividad para justificar la asunción estatal de las competencias controvertidas.

En suma, por todo lo expuesto y aunque la modificación sufrida por el texto impugnado hace imposible la declaración de inconstitucionalidad del viejo texto, ya derogado, es preciso declarar que la Comunidad Autónoma de Andalucía es la competente en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica que tengan su domicilio en Andalucía, competencia que es la misma que tiene respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia. Así se dispondrá en el fallo.

11. Por último ha de desestimarse el recurso en lo relativo al art. 8.17, en cuanto que da nueva redacción a la disposición final cuarta, apartado 3 LORCA, pues, como el propio recurrente pone de manifiesto, esta impugnación no es autónoma sino que se vincula a la de los preceptos que hemos venido examinando. Así, la queja que se plantea se basa en la consideración de que la citada disposición final cuarta, apartado 3, LORCA, en la redacción ahora impugnada, no incluye a los preceptos objeto del presente proceso entre aquellos que califica como no básicos, de suerte que, por exclusión, les estaría atribuyendo dicho carácter básico. Planteado en tales términos resulta que el reproche que se formula a este precepto ha sido ya respondido con ocasión del enjuiciamiento de cada uno de los que han sido impugnados en este recurso.

Igualmente debe rechazarse la impugnación de la disposición final primera de la Ley 44/2002 pues, establecido que el Estado ostenta competencias en relación con las

cajas de ahorros, conforme al art. 149.1.11 y 13 CE, ningún reproche puede dirigirse a la referida disposición por el hecho de que afirme el carácter básico de la totalidad de la Ley 44/2002, al amparo de ambos títulos competenciales estatales, sin perjuicio, claro está, de la concreta valoración que, desde la perspectiva de su proclamado carácter básico, hayan merecido los preceptos de la Ley 44/2002 impugnados en el presente proceso constitucional.

## FALLO

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

Ha decidido

A) Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, y, en consecuencia, declarar que:

1. Las competencias sobre la organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica con domicilio en Andalucía que tengan su sede en Andalucía pertenecen, al igual que respecto de las demás cajas de ahorros, a dicha Comunidad Autónoma, siempre con sumisión a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia.

2. Vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía siendo, pues, inconstitucionales y nulos:

a) Los incisos «por otro período igual» y «el cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años» del primer párrafo así como el párrafo segundo del art. 9.1 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en la redacción que a dicho precepto ha dado el art. 8.5 de la Ley 44/2002.

b) Los párrafos segundo, tercero y cuarto del art. 17.1 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en la redacción dada a los mismos por el art. 8.10 de la Ley 44/2002.

c) El segundo párrafo de la disposición transitoria décima y el último párrafo de la disposición transitoria undécima de la Ley 44/2002.

B) Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, 5 de julio de 2011.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.