

COMENTARIO A LA SENTENCIA SOBRE LA LEY REGULADORA DE LAS CAJAS DE AHORRO EN ARAGÓN

JOSÉ TUDELA ARANDA

STC 62/93, de 18 de febrero.
Recurso de inconstitucionalidad número 814/91.

Ponente: D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

Artículos impugnados: 14.2; 35.1a); 36; 58 y 60.

Fallo: Declarar la inconstitucionalidad, y por tanto, nulidad, de los artículos 14.2, 35.1.a), 36 60.1.

Desestimar el recurso en todo lo demás.

SUMARIO: — I. Breve incurso competencial. — II. El complejo origen de la Ley 1/9, de las Cortes de Aragón. — III. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de febrero de 1993. — IV. Valoración global.

I. BREVE INCURSO COMPETENCIAL

La delimitación de competencias en materia de Cajas de Ahorro no es materia sencilla dado el tenor de los respectivos preceptos constitucionales y estatutarios. La importancia financiera que, como subraya el profesor Martín-Retortillo, han alcanzado estas instituciones abona su complejidad (1). Si el Estado posee en este ámbito el título competencial contenido en el parágrafo 11.º del artículo 149.1.º: «bases de la or-

(1) Para un examen detenido de las Cajas de Ahorro, véase, por todos: S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho administrativo económico II*, pp. 209-255. En relación con el régimen de distribución de competencias, además de la obra citada: M.M. MARTÍN LIZARRAGA, *El sistema constitucional de distribución de competencias en materia de Cajas de Ahorro*, RVAP 10, 1984; C. CARRASCO CANALS, *Competencias sobre Cajas de Ahorro: las Comunidades Autónomas y el Banco de España*, REALA 25, 1991.

denación del crédito, banca y seguros», las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía importantes competencias en la materia (2).

El Estatuto de Autonomía de Aragón dedica el artículo 39 a enunciar las competencias de la Comunidad Autónoma en esta materia:

«En el marco de la ordenación general de la economía, y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el estado, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro para el fomento del desarrollo económico de Aragón.»

En consecuencia, y de acuerdo con los preceptos citados, al Estado correspondía fijar las bases en la materia y a la Comunidad Autónoma desarrollarlas. Ahora bien, cuando el legislador aragonés procedió a regular esta materia, la incertidumbre inherente al concepto de bases se encontraba muy atenuada como consecuencia de las SSTC 48 y 49/88, de 22 de marzo, por las que se resolvían sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, contra las leyes de Cajas de Ahorro de Cataluña y de Galicia y contra la Ley de Organos Rectores de Cajas de Ahorro, de 2 de agosto de 1985. El posible campo de actuación del legislador aragonés quedaba, en lo esencial, delimitado por una lectura conjunta de ambas sentencias. Indiquemos que la jurisprudencia del Alto Tribunal atenuaba el carácter claramente reglamentista de la LORCA, ampliando, en consecuencia el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas (3).

II. EL COMPLEJO ORIGEN DE LA LEY 1/91, DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Si alguna materia ha suscitado debate y posturas enfrentadas en la vida política aragonesa, esa ha sido la regulación de las Cajas de Aho-

(2) Paradigmático de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas es lo dispuesto en el artículo 12. 1. 6) del Estatuto de Autonomía de Cataluña:

«12. 1. De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias: 6) Instituciones de crédito cooperativo, público y territorial y Cajas de Ahorro».

(3) Un examen particularizado del alcance de las Sentencias citadas en S. MARTÍN-RETOTILLO BAQUER, *Derecho administrativo...*, op. cit. pp. 244-252.

rrero. Una breve descripción de la génesis del texto actualmente en vigor ilustrará perfectamente al lector.

La primera norma de la Comunidad Autónoma que, con cierta vocación de generalidad, desarrolla la competencia prevista en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía es el Decreto 58/86, de 20 de mayo, de desarrollo de la Ley 31/85, de 2 de agosto. Esta disposición se limitaba a regular los órganos de gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final 4.ª de la LORCA (4).

Antes de llegar al origen inmediato de la actual Ley 1/91, sendas Proposiciones de Ley sobre esta materia fueron tramitadas en las Cortes siendo una retirada y otra rechazada (5). Como consecuencia de éstas y otras iniciativas parlamentarias, el Pleno de las Cortes de Aragón creó una Ponencia especial para la elaboración de una Proposición de Ley reguladora de las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Esta Ponencia se disolvió por acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces, el 27 de abril de 1989, sin llegar a concluir sus trabajos. Como se observa, las Cajas de Ahorro tuvieron durante la segunda legislatura de las Cortes de Aragón una presencia casi obsesiva.

La demostración más palpable de la vigencia de la materia analizada fue la confluencia entre el 20 de octubre y el 1 de diciembre de 1989 de tres proposiciones de ley diferentes sobre Cajas de Ahorro (6). La cuasi unanimidad existente sobre la necesidad de regular esta materia (sólo el GP CAA-IU había permanecido al margen de estas iniciativas) obligaba, de algún modo, a la Cámara a definir su régimen jurídico. A tal fin, y también con la intención de salvar las dificultades

(4) Con anterioridad, el Decreto 93/83, de 25 de octubre, había regulado las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Cajas de Ahorro. El citado Decreto 58/86 lo derogó en cuanto se opusiese al mismo.

(5) Es la primera de ellas la Proposición de Ley sobre el control público de las relaciones mercantiles establecidas entre las Cajas de Ahorro y sus altos cargos, presentada por el GP Socialista, publicada en el BOCA núm. 44, de 15 de junio de 1988 y retirada en Sesión plenaria de 20 de septiembre de 1988. El segundo texto es la Proposición de Ley sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro con domicilio social principal en la Comunidad Autónoma de Aragón, presentada por los GGPP Socialista, CDS y CAA-IU, publicada en el BOCA núm 100, de 16 de junio de 1989 y rechazada en el trámite de toma en consideración en la Sesión plenaria de 29 de junio de 1989.

(6) El 19 de octubre de 1989 el GP del CDS presentaba una Proposición de Ley reguladora de las Cajas de Ahorro de Aragón (BOCA núm 114, de 31 de octubre); por su parte, el GP Socialista presentaba el 14 de noviembre de 1989 otra Proposición de Ley con idéntico título y objeto (BOCA núm 116, de 14 de noviembre); finalmente, los GGPP Aragonés y Popular presentaban el 21 de noviembre otra Proposición de Ley reguladora de las Cajas de Ahorro de Aragón (BOCA núm 121, de 4 de diciembre).

procedimentales que la acumulación de iniciativas sobre una misma materia originaba, la Junta de Portavoces adoptó en su Sesión de 24 de noviembre una resolución especial. De acuerdo con la misma, los textos de las proposiciones presentadas por los GGPP Socialista y del Partido Aragonés y Popular se presentaban como redacciones alternativas al texto de la Proposición de Ley del GP CDS y se consideraba el contenido de ambos textos como enmiendas parciales. De esta forma, los diferentes textos se remitieron a la Comisión de Economía para que una Ponencia constituida en su seno lograra, junto con las aportaciones del GP CAA-IU, una redacción de consenso.

Esta singular forma de tramitación de la Ley, haciendo descansar su redacción de forma exclusiva sobre el órgano legislativo, dificultaba su examen técnico y obligaba a analizar con especial cuidado las posibles infracciones constitucionales. La utilización de esta problemática como argumento político para introducir o rechazar normas concretas abonaba la citada dificultad. Fue en este punto donde las ya citadas Sentencias de 22 de marzo de 1988, desplegaron toda su fuerza al ofrecer a los parlamentarios un asidero bastante más firme que el que ofrece el abstracto concepto de bases.

Con todo, la Ley, aprobada en Sesión plenaria de 27 de diciembre de 1990 y publicada en el BOA núm. 7, de 18 de marzo de 1991, fue recurrida por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional. Ahora bien, y ese es el motivo de haber descrito su iter de elaboración, el recurso se circunscribió a pocos y muy concretos de la Ley, sin afectar a las materias que más polémica habían suscitado durante la tramitación parlamentaria: composición de la Asamblea General y régimen jurídico del Director General.

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 18 DE FEBRERO DE 1993

Por escrito presentado el 17 de abril de 1991, el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno de la Nación interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 14.2; 35. 1. a); 36; 58 y 60 de la Ley de las Cortes de Aragón 1/91, invocando el artículo 161.2 de la Constitución. Notificadas las partes, se personaron en el procedimiento mediante las correspondientes alegaciones las Cortes de Aragón y la Diputación General. Por auto de 17 de septiembre de 1991, el Tribunal acordó mantener la suspensión de la vigencia de los cinco preceptos impugnados. El 18 de febrero de 1993 se deliberó y votó la Sentencia.

A) *Consideraciones generales*

Demandante y demandados manifiestan en las líneas preliminares de sus respectivas alegaciones su coincidencia en la delimitación del orden constitucional de distribución de competencias y en el carácter básico de los preceptos estatales invocados.

El Abogado del Estado centraba su recurso en orden a dos argumentos esenciales: la contravención de distintos preceptos básicos y la omisión insalvable que de alguno de ellos realizaba la norma autonómica. En relación con el primero de ellos, señalaba que la existencia de preceptos formal y materialmente básicos obliga a las normas autonómicas a «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 efecto claramente diferentes e irreconciliables». En relación con el segundo extremo señalaba que «tampoco pueden ser viables constitucionalmente aquellas normas autonómicas que omiten extremos esenciales de las normas básicas estatales, con tal redacción que quiebre la seguridad jurídica que exige el art. 9.3 de la CE. Cuando sea preciso realizar construcciones extremadamente complejas, o exista en la redacción de la norma graves obstáculos para tal integración, el defecto jurídico debe apreciarse como motivo de inconstitucionalidad».

Frente a estos argumentos la representación de las Cortes de Aragón recordó, por una parte, la imposibilidad de que la normativa básica agote la regulación de una materia y, por otra, la inexistencia de inconstitucionalidad en la omisión de una norma básica, ya que, a lo más, nos encontraríamos ante un problema de técnica legislativa.

El Tribunal Constitucional no entró en el examen de estas consideraciones al estimar que el acuerdo sobre el reparto competencial postergaba su estudio al análisis particularizado de cada uno de los artículos impugnados (7).

B) *El artículo 14.2*

Este artículo establece que «la absorción por una Caja aragonesa de otra Caja de Ahorro requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta

(7) Cuestiones similares fueron resueltas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/93, de 18 de febrero, por la que se resolvía el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 13/90, del Parlamento de Canarias, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro.

de los miembros del Consejo de Administración de la entidad absorbente y la mayoría simple de su correspondiente Asamblea».

Para el Abogado del Estado, este precepto conllevaba una extralimitación competencial por cuanto la LORCA ha previsto con carácter de norma básica unos quorum de asistencia y de votación diferentes para la adopción de acuerdos por las Asambleas Generales sobre fusión de las Cajas de Ahorro. Las alegaciones de las Cortes de Aragón y de la Diputación General tuvieron como norte la necesidad de interpretar sistemáticamente el artículo recurrido con lo dispuesto en los artículos 42.2 y 39.f). Preceptos éstos de carácter general, con arreglo a los cuales corresponderá a la Asamblea General de la Caja de Ahorro «aprobar la fusión de la entidad con otras Cajas de Ahorro», mediante acuerdo que requerirá «la asistencia en primera convocatoria de, al menos, las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea y en segunda, de la mayoría de los mismos» y, «en todo caso, el voto favorable de dos tercios de sus asistentes».

El Tribunal acepta la constitucionalidad de estos preceptos, ya que vienen a reforzar los quorum establecidos por la legislación estatal para la fusión. Ahora bien, estima que la regulación de la absorción en el 14.2 de la Ley aragonesa es una excepción a la regla general al fijar unos quorum menores. Y esta excepción es, a juicio del Tribunal, inconstitucional, al entrar en abierta contradicción con lo dispuesto en la norma básica del Estado. Esta contradicción tiene como presupuesto la consideración de la absorción como una fórmula de fusión. Y como la LORCA no hace mención expresa a la absorción, considera que le son de aplicación los quorum fijados para la fusión que, como señalamos, son superiores al establecido en el artículo 14.2.

En consecuencia, el supuesto de absorción contemplado en el artículo 14.2 requerirá de los quorum fijados en el artículo 14.2 de la LORCA para la fusión: mayoría de los miembros de la Asamblea General como quorum de asistencia y el voto favorable de dos tercios de los asistentes como voto cualificado.

C) *El artículo 35.1.a)*

Se impugna este artículo en cuanto establece como requisito que habrán de reunir los Consejeros Generales el tener la nacionalidad española.

No más comentario que referir los antecedentes merece este precepto. El artículo 15 de la LORCA por remisión al artículo 7 de la misma Ley impuso también la exigencia de la nacionalidad española. Ahora bien, con posterioridad, el artículo 3 del Real Decreto Legislativo

1298/86, de 28 de junio, por razón de adaptación a la legislación de la Comunidad Económica Europea, suprimió dicho requisito, dando una nueva redacción al artículo 7.1.a) de la LORCA: «ser persona física con residencia habitual en la región o zona de actividad de la Caja».

En cualquier caso, y con independencia, del supuesto que examinamos estimo que este precepto plantea el problema de cuando nos encontramos ante un problema de constitucionalidad o cuando nos enfrentamos a una infracción del ordenamiento comunitario. Así, si el Tribunal Constitucional admite que las Comunidades Autónomas pueden añadir otros motivos o precisiones razonables a las causas de incapacidad o incompatibilidad que contiene el artículo 7 de la LORCA (8), ¿no puede suceder que un requisito determinado respete el orden constitucional y, sin embargo, infrinja el derecho comunitario? ¿A quien corresponde enjuiciar este supuesto?

D) *El artículo 36*

Regula este artículo las causas de incompatibilidad de los Consejeros Generales. La impugnación se produce por no haber reproducido en su totalidad los supuestos de incompatibilidad previstos por la norma estatal y, más en concreto, los contenidos en la letra a) —en lo relativo a quienes hubiesen sido sancionados por infracciones graves—, b) y c) del artículo 8 de la LORCA, de carácter básico. En este sentido, el Tribunal en la STC 49/88, f.j. 21, había señalado que las causas de incompatibilidad fijadas por la LORCA debían «ser respetadas por las legislaciones autonómicas, si bien éstas pueden añadir otros motivos o precisiones razonables, o desarrollar con más detalle los establecidos en la Ley».

El Tribunal entiende que el artículo 36 de la Ley aragonesa contiene una regulación completa y autosuficiente del régimen de incompatibilidades, habiéndose limitado por ello a reproducir las causas contenidas en la Ley básica del Estado, sin añadir otros motivos ni desarrollarlos con más detalle. La objeción radicará en que se suprimen significativamente algunas o esa restringe el alcance de otras:

«Esa reproducción parcial, con omisiones muy significativas, sólo puede ser entendida como reducción por la Ley autonómica del nivel de rigor que en materia de incompatibilidades establece la legislación básica del Estado para asegurar una gestión correcta de las Cajas. El precepto autonómico contradice y no respeta la legislación básica del Estado al

(8) Vid f.j. 21 de la STC 49/88, de 22 de marzo.

eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 154/89), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto. Ello supone en todo caso la contradicción del artículo 36 de la Ley autonómica impugnada con el art. 8 LORCA, pues aquél y éste contienen una definición de alcance completamente distinto sobre los mismos supuestos de incompatibilidad, de modo que existe contradicción en la letra y en los principios entre ambos, dado que la normativa autonómica restringe o elimina causas de incompatibilidad fijadas por la normativa básica del Estado».

La defensa de la constitucionalidad de este precepto se realizó, fundamentalmente, sobre una consideración de orden general que traía causa de anterior jurisprudencia constitucional: la omisión en la legislación autonómica de preceptos básicos no es sinónimo de inconstitucionalidad, aunque sí pueda hablarse de una defectuosa técnica legislativa. Conforme a esta doctrina, se entendía que la Comunidad Autónoma no se encontraba obligada a reiterar todas las causas a las que se refiere la legislación estatal. El legislador autonómico podía optar por citar sólo aquellas que considerase de mayor interés en su ámbito normativo. Las no citadas serían de aplicación en virtud de su caracterización como normas básicas.

E) *El artículo 60*

El artículo comentado establece las competencias de la Comisión de Control. El motivo de impugnación es el mismo que se aducía en relación con el artículo 36: la no reproducción de todas las facultades que el artículo 24 LORCA atribuye a la Comisión de Control. En concreto, se denuncia la ausencia en la relación del artículo 60 de la función de «informar a la Asamblea General sobre los presupuestos y dotación de la Obra Benéfico Social, así como vigilar el cumplimiento de las inversiones y gastos previstos» y de la facultad de «requerir al Presidente la convocatoria de la Asamblea General con carácter extraordinario en el supuesto de que proponga al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comunidad Autónoma la suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración cuando considere que vulneran las disposiciones vigentes o afectan injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados o al crédito de la Caja de Ahorro o de sus impositores o clientes».

Para la representación de las Cortes, además de ser válidas las consideraciones generales realizadas sobre la reproducción en las normas autonómicas de los preceptos estatales de naturaleza básica, las dos funciones presuntamente omitidas por la Ley 1/91 se encuentran implícita-

mente en la redacción del artículo 60: la referencia a la gestión de la Obra Benéfico Social estaría incluida en el apartado 1.a) de alcance más amplio que su correspondiente estatal y el requerimiento al Presidente para convocar Asamblea General tendría cabida en el apartado 1.e).

El Tribunal no contesta estos argumentos limitándose a declarar la inconstitucionalidad del artículo 60 por las mismas razones utilizadas en relación con el artículo 36. Para el Tribunal, las exclusiones de la Ley aragonesa tienen una incidencia muy directa en el control de la corrección de la gestión de la Caja y en el aseguramiento de su función. Este propósito reductivo se confirmaría por la redacción de la cláusula residual del párrafo 1.h) al aludir sólo a otras funciones que le atribuyan «esta Ley o los Estatutos de la Caja». En este punto cabe señalar que no parece exagerado pensar que la referencia a los Estatutos cubriría, también, las omisiones denunciadas, ya que al ser legislación básica, deberían recogerlas expresamente.

F) *El artículo 58*

El Abogado del Estado impugnó este precepto por considerar que al prever la posibilidad de que el Consejo de Administración se constituya una o más comisiones delegadas, quebraba el esquema organizativo básico de las Cajas de Ahorro, que sólo admitiría la existencia de una Comisión Ejecutiva.

El Tribunal no ha aceptado esta argumentación y, en consecuencia, ha declarado constitucional este artículo:

«Aun cuando el art. 20.2 de la LORCA sea norma básica, lo es también porque contiene «normas permisivas de las que no puede decirse que conculquen las competencias de las Comunidades Autónomas» (STC 49/88, f.j. 25). Ha de tenerse en cuenta que se trata de aspectos organizativos internos, en que no está en juego la solvencia de la entidad financiera, y en los que la competencia del Estado para fijar las bases relativas a la organización de las Cajas de Ahorro en virtud de su competencia para establecerlas sobre la ordenación del crédito (art. 149.1.11 C.E) no puede desconocer esa competencia autonómica».

IV. VALORACIÓN GLOBAL

Como hubo ocasión de señalar al principio, la enjundia del recurso era más bien escasa, si tomamos como referencia la dificultad e importancia de la materia objeto de la Ley. De los artículos impugnados, so-

bresalían los artículos 14.2, relativo a los quorum necesarios para aprobar la absorción, y 36, referido a las causas de incompatibilidad. Ambos, como hemos visto, han sido declarados inconstitucionales. En el supuesto del artículo 14.2, pienso que el Tribunal ha realizado una interpretación generosa de las ya de por sí amplias bases contenidas en la LORCA y, en consecuencia, restrictiva para con las competencias autonómicas. Se ha reducido un poco más el margen que el reparto competencial atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón para adaptar la organización de las Cajas a las peculiaridades y necesidades del territorio. Y esto se ha realizado sin que en puridad pueda decirse que la regulación contenida en el artículo citado impida o dificulte el cumplimiento de los fines previstos por la legislación estatal.

Distinto es el argumento que ampara la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 36 y, también, 60. En relación con estos preceptos el Tribunal asume casi en su integridad la alegación de la Abogacía del Estado y los declara inconstitucionales no por una cuestión estrictamente competencial sino más bien de técnica legislativa, entendida ésta como referida a la totalidad del ordenamiento y no a una norma concreta (9). El Tribunal atribuye al legislador aragonés una vocación de totalidad en los artículos impugnados que, al no reproducir fielmente la legislación estatal básica, supone su inconstitucionalidad. En mi opinión, nos encontramos ante una sanción excesiva, difícilmente conciliable con el principio general de interpretación conforme a la Constitución. Es más, en el caso que se estudia, no es siquiera necesaria esa interpretación: los preceptos no citados por el legislador autonómico se impondrían por su propia naturaleza de norma básica. Cuestión muy diferente sería si contradijesen lo señalado por el legislador estatal. Se puede aducir, como realizaba, y no sin razón, la Abogacía del Estado, que esta reproducción parcial provoca inseguridad jurídica. Ahora bien, la complejidad del ordenamiento en este tema, y en otros muchos, deriva de la propia técnica constitucional de la legislación básica. En cualquier caso, parece excesiva una declaración de inconstitucionalidad que, como he señalado, es siempre una medida extrema. Recordemos, además, que el Tribunal no declara la inconstitucionalidad sólo ni fundamentalmente por infracción del principio de seguridad jurídica, sino por contradicción entre los artículos citados de la Ley 1/91 y los correspondientes de la LORCA. Contradicción que lo es, recordemos, fundamentalmente, por omisión.

En conclusión, una Sentencia sin consecuencias sobre el reparto

(9) Hasta la STC 61/93, de 18 de febrero, «Ley Canaria de Cajas de Ahorro», el tribunal había rechazado la declaración de inconstitucionalidad por no reproducción de las normas básicas estatales.

competencial y con escasa transcendencia para el régimen jurídico de las Cajas de Ahorro en Aragón. Puede destacarse la utilización de argumentos inherentes a la técnica legislativa para la declaración de inconstitucionalidad y una utilización no restrictiva de la sanción de inconstitucionalidad.