

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1005** *Pleno. Sentencia 209/2014, de 18 de diciembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1065-2010. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2009, de 30 de septiembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia. Competencias sobre cajas de ahorro, ordenación general de la economía y legislación mercantil: nulidad de los preceptos legales que someten las medidas de intervención en los supuestos de insolvencia de las entidades de crédito a la previa autorización autonómica e imponen que los vocales de los consejos de administración y de las comisiones de control de las cajas ostenten la condición de consejeros generales (STC 118/2011). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2010, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra el art. 2, apartados tres, cinco, siete, diez, once, trece y quince; art. 3, apartados cuatro y cinco; y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de septiembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia. Han sido parte el Parlamento de Galicia y la Xunta de Galicia. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 9 de febrero de 2010, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2, apartados tres, cinco, siete, diez, once, trece y quince; art. 3, apartados cuatro y cinco; y disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia. En el escrito de demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 CE, a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados.

2. El Abogado del Estado, después de unas consideraciones previas sobre el encuadramiento competencial y el alcance de la competencia básica del Estado en materia de cajas de ahorro, y de notar también la naturaleza mediata o indirecta del

recurso presentado, expone a continuación las tachas de inconstitucionalidad que reprocha a cada uno de los preceptos recurridos, y que agrupa en dos grandes bloques separados.

a) Siguiendo este planteamiento, el Abogado del Estado cuestiona, en primer lugar, los apartados tres y trece del art. 2 de la citada Ley 10/2009, en cuanto que previenen sendas reglas que juzga contrarias al orden constitucional de distribución de competencias en materia de solvencia de las cajas de ahorro. El primero de los citados preceptos modifica el art. 15 c) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, que, bajo la rúbrica «situación de déficit patrimonial», pasa a decir literalmente:

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

...

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

Para el representante del Estado el citado precepto, en la medida que sujeta a previa autorización autonómica la adopción de cualquier medida de intervención estatal destinada a garantizar la solvencia de las cajas, condiciona indebidamente el ejercicio de las funciones ejecutivas básicas de supervisión financiera reservadas al Estado, principalmente a través del Banco de España.

Por su parte, el apartado trece del art. 2 recurrido modifica el art. 35.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo a las «Funciones del Consejo de Administración», que queda redactado del siguiente modo:

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

En el criterio del Abogado del Estado, esta previsión y, en particular, el sometimiento de la autorización de la integración de una caja en los denominados sistemas institucionales de protección a la previa valoración por la consejería competente de las consecuencias que pudieran derivarse de la correspondiente operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia incurre en inconstitucionalidad mediata. Tal exigencia desnaturalizaría la propia figura de los sistemas institucionales de protección como mecanismo de protección mutua para garantizar su respectiva solvencia; se aparta de los criterios o requisitos que con carácter básico ordenan la autorización para la aplicación de una ponderación del 0 por 100 a los riesgos asumidos frente a las contrapartes que pertenezcan al mismo sistema institucional de protección que la entidad acreedora, a efectos del requerimiento de recursos propios, y que es una facultad de exclusiva competencia del Banco de España, como manifestación de su genuina función de control y supervisión de la solvencia de las entidades de crédito.

b) Por su parte, a los apartados cinco, siete, diez, once y quince del art. 2; a los apartados cuatro y cinco del art. 3; y a la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, el representante del Estado les reprocha la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias en materia de órganos de gobierno y representación de las cajas de ahorro, usando en cada caso la siguiente argumentación.

i) El art. 2.5 de la Ley 10/2009 modifica el art. 23 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, que establece ahora:

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

El Abogado del Estado razona que el carácter constitutivo de la inscripción registral que establece el precepto y, en consecuencia, el sometimiento de la eficacia de los nombramientos, reelecciones y ceses de los órganos de gobierno y altos cargos de las cajas de ahorro gallegas al requisito de la previa comunicación en el registro de los correspondientes actos vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) y rompe la uniformidad de la regulación jurídico-privada. Y vulnera también la competencia básica del Estado en materia de órganos de representación en la medida que incorpora un requisito no previsto en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro (en adelante, LORCA).

ii) El art. 25 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo a la Asamblea general, regula su composición, establece los sectores con representación en la misma y sus respectivos porcentajes, y fija las normas para la elección de los representantes de cada uno de esos sectores. En lo que ahora exclusivamente importa, el art. 25.2 c), en la redacción dada al mismo por el art. 2.7 impugnado en este proceso constitucional, establece:

«2. Los sectores representados en la asamblea general y los porcentajes de representación son los siguientes:

...

c) Las entidades representativas de intereses colectivos: con el 10 por 100. Dentro de este porcentaje, el 25 por 100 será para las entidades representativas de las confederaciones de empresarios de Galicia, otro 25 por 100 para las organizaciones sindicales más representativas de Galicia, otro 25 por 100 para las restantes entidades con representación en el Consejo Económico y Social de Galicia, no mencionadas anteriormente, que no tengan la consideración de administración institucional o corporativa, y el otro 25 por 100 para las asociaciones e instituciones de carácter benéfico o social de reconocido prestigio y representatividad en el ámbito territorial de actuación de la caja de ahorros, designadas por orden de la consejería competente en materia de política financiera, previa consulta a las entidades.»

El Abogado del Estado tacha este precepto de inconstitucional porque ignora el principio, que califica de básico, previsto en el art. 2.3 LORCA y que obliga, en observancia del principio de igualdad, a que la representación en la asamblea general de los distintos grupos sea «proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que [las cajas de ahorro] tengan abiertas oficinas».

iii) El art. 2.diez de la Ley 10/2009 da nueva redacción al art. 31 a) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo a las funciones de la asamblea general, para establecer que corresponde a la asamblea general, entre otras funciones, «nombrar a los vocales del consejo de administración y de la comisión de control de entre los miembros de la propia asamblea general».

Para el Abogado del Estado esta última previsión choca frontalmente con lo previsto por el legislador básico estatal en los arts. 14 y 22.1 LORCA, que no exigen en ningún caso que los vocales del consejo de administración y de la comisión de control

pertenezcan a la propia asamblea general: limitarían indebidamente de este modo la facultad de nombramiento de la asamblea general y, en consecuencia, la propia libertad de gestión y auto-organización de la entidad.

iv) Los apartados 3 y 4 del art. 32 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo a la convocatoria y realización de la asamblea general, en la redacción dada a los mismos por el art. 2.11 de la Ley 10/2009, también impugnado, establecen:

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

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

En este caso, el representante del Estado razona que los citados preceptos, que reproducen sustancialmente lo dispuesto con carácter básico por el art. 12.2, en relación con el art. 11.3 LORCA, incurren no obstante al hacerlo en significadas omisiones que lo convierten en inconstitucional. Singularmente porque, a diferencia de lo dispuesto por el legislador estatal, que exige el voto favorable de dos tercios de los asistentes, la Ley autonómica cuestionada no impone ningún quórum cualificado para la adopción de los acuerdos de fusión de las cajas de ahorros, bastando por el contrario en esos casos con la mayoría simple de votos de los concurrentes a la asamblea general.

v) El art. 2.quince de la Ley 10/2009 da nueva redacción al art. 37.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia para establecer:

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

El Abogado del Estado considera que esta previsión contradice abiertamente lo dispuesto con carácter básico en el art. 14 LORCA («la representación de los intereses colectivos en el consejo de administración se llevará a efecto mediante la participación de los mismos grupos y con igual proporción y características que las establecidas en el art. 2.3 para los miembros de la asamblea general»), que no impone la limitación que ahora prevé la Ley autonómica.

vi) El art. 3.4 de la Ley 10/2009 da nueva redacción a los apartados 3 y 4 del art. 74 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia. Según esta nueva redacción:

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

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

Para el representante del Estado la autorización autonómica considerada en relación con los acuerdos asamblearios relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior, así como la posibilidad de que sea la Consejería la que eventualmente determine el porcentaje de los excedentes de las cajas que han de destinarse a obras sociales, son previsiones contrarias al art. 11.6 LORCA, que atribuye con carácter básico a la asamblea general la función de «creación y disolución de obras benéficas, así como la aprobación de sus presupuestos anuales y de la gestión y liquidación de los mismos».

vii) El art.75.1 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo al destino de la acción social, en la redacción dada por el art. 3.5 de la Ley 10/2009, ahora impugnado, establece en su segundo párrafo lo siguiente:

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

En el criterio del Abogado del Estado este precepto vulnera la legislación básica estatal y se opone asimismo, de modo particular, al art. 11.6 LORCA, antes visto, y que atribuye a la asamblea general la aprobación y liquidación de sus presupuestos sin necesidad de contar con autorización autonómica.

viii) El representante del Estado impugna por último la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, cuyo apartado 1 establece:

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

En su opinión, esta disposición, en la medida que impone la renovación total de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro gallegas, pugna directamente con la regla prevista por el legislador básico estatal en los arts. 9.2 y 17.2 LORCA, que impone la renovación parcial de los órganos de gobierno como fórmula para garantizar la estabilidad y la eficacia en su gestión.

3. Por providencia de 18 de febrero de 2010 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y 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, al Senado, al Gobierno de la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia este Tribunal acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE y, en su virtud, de conformidad con el art. 30 LOTIC, suspender la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, y publicar la incoación del presente recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 23 de febrero de 2010, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado solicitar que se dé por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado mediante escrito registrado en este Tribunal el siguiente día 3 de marzo de 2010.

5. El 15 de marzo de 2010 el Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Galicia presentó su escrito de alegaciones. Tras notar la flexibilidad que ha guiado la interpretación constitucional de la competencia del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, el representante procesal del Parlamento de Galicia advierte no obstante que la fuerza expansiva del citado título competencial, en relación con las bases de la ordenación bancaria del art. 149.1.11 CE, no puede concluir simplemente en el vaciamiento de las competencias autonómicas asumidas estatutariamente en materia de cajas de ahorro (art. 30.1.5 del Estatuto de Autonomía de Galicia, en adelante EAG); se refiere de modo particular a las facultades autonómicas previstas en el Decreto 77/1983, de 21 de abril, sobre la dependencia orgánica y funcional de las cajas de ahorro de la Comunidad de Galicia. Dicho esto se opone separadamente a cada una de las tachas de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno de la nación, suscribiendo en cada caso la argumentación que a continuación se resume.

a) En relación con el art. 15 c) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la nueva redacción dada al mismo por el art. 2.3 de la Ley 10/2009 impugnado, que sujeta a previa autorización autonómica la adopción de cualquier otra medida prevista en la legislación básica del Estado en el supuesto de que los recursos propios de una caja resultasen insuficientes para garantizar la solvencia de la entidad, el representante del Parlamento gallego razona que la autorización cuestionada no impide ni obstaculiza la tempestiva intervención de las autoridades estatales; sería por el contrario perfectamente compatible con ésta, supuesta su comunión de fines, según lo testimonian las abundantes previsiones normativas autonómicas que prevén igualmente la supervisión autonómica en supuestos semejantes.

b) Tampoco a juicio del Parlamento de Galicia la autorización introducida en el art. 35.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia por el art. 2.13 de la Ley 10/2009 resulta inconstitucional. Al igual que antes, porque la intervención autonómica, que toma pie en la necesidad de velar por la naturaleza fundacional, prestigio y estabilidad de las cajas gallegas, no traspasa el ámbito competencial autonómico y es plenamente compatible con la intervención del Banco de España, al que corresponde la autorización de la integración de una caja en un sistema institucional de protección.

c) Respecto de la inscripción registral de carácter constitutivo prevista en el nuevo art. 23.2 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, según la redacción dada al mismo por el art. 2.5 de la Ley 10/2009 impugnado, el representante del Parlamento gallego razona que dicho carácter está justificado por la necesidad de garantizar la efectividad del control autonómico sobre los actos de nombramiento, reelección y cese de los órganos de gobierno de las cajas gallegas; se trataría de una finalidad congruente con la garantía del carácter democrático y transparente del funcionamiento de las cajas, según una fórmula que otras Comunidades Autónomas han previsto igualmente, sin ninguna tacha por parte del Estado. Además, añade, se trata de una previsión que no tiene carácter básico y, por tanto, puede ser válidamente establecida por el legislador autonómico, de modo que el silencio de la LORCA en este punto no determina la incompetencia de la Comunidad Autónoma.

d) En relación con la representación en la asamblea general de las entidades representativas de intereses colectivos que establece el art. 25 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción introducida por el art. 2.7 de la ley 10/2009 recurrido en este proceso constitucional, el Parlamento gallego argumenta que se trata de una previsión que no es básica y, por tanto, que puede ser regulada por el legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias en la materia. Recuerda que la LORCA solo ha previsto la aplicación del principio de proporcionalidad en función de la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que tengan abiertas oficinas respecto de los sectores de representantes en la asamblea general de los impositores y de las corporaciones locales, pero no, en cambio, respecto del sector ahora contemplado, cuya representación en consecuencia puede ser fijada por el legislador autonómico sin necesidad de observar el citado principio de proporcionalidad.

e) Tampoco a su juicio merece reproche de inconstitucionalidad la modificación introducida en el art. 31 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia y que atribuye a la asamblea general la función de nombrar a los vocales del consejo de administración y de la comisión de control de entre los miembros de la propia asamblea. En este caso porque el régimen previsto por la LORCA en materia de provisión de los correspondientes vocales, y que admite, a fin de garantizar la profesionalización en la gestión de las cajas, la designación de terceras personas, no pugna con el precepto autonómico impugnado, toda vez que, supuesto su carácter básico, esa regla estatal está en todo caso garantizada por la regulación autonómica que admite expresamente la incorporación al consejo de terceros profesionales en representación del Parlamento de Galicia, de las corporaciones locales y de las entidades representativas de intereses colectivos [art. 25.3 h) del texto refundido de la Ley gallega].

f) Por parecidas razones el Parlamento gallego rechaza igualmente la tacha de inconstitucionalidad opuesta contra el quórum de mayoría simple de los votos previsto en el art. 2.11 de la Ley 10/2009 para la adopción de acuerdos por la asamblea general. En su criterio, la interpretación sistemática del nuevo art. 32. 3 y 4 con lo dispuesto en el art. 52 del propio texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, que fija el quórum de asistencia y votación exigible en materia de acuerdos de fusión, permite salvar limpiamente la tacha formulada por el Abogado del Estado.

g) El representante del Parlamento autonómico considera asimismo plenamente constitucional la previsión introducida en el art. 37.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia por el art. 2. quince impugnado, y que impone, con excepción del propio Parlamento de Galicia, el límite de un representante por entidad en el consejo de administración. En su opinión, este límite no carece de fundamento desde el punto de vista del principio democrático que inspira la regulación de los órganos de gobierno de las cajas y es, por otra parte, el mismo que sancionan otras Comunidades Autónomas.

h) El Parlamento de Galicia defiende también la constitucionalidad de la autorización autonómica prevista en el art. 74.3 y 4 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada a los citados apartados por el art. 3.4 impugnado, en relación en este caso con los acuerdos asamblearios relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior, así como la posibilidad de que sea la Consejería la que eventualmente determine el porcentaje de los excedentes de las cajas que han de destinarse a obras sociales. De modo principal porque esas facultades autonómicas son manifestación de la función de vigilancia del cumplimiento del fin social característico de las cajas de ahorro y que corresponde ejercer a las autoridades de la Comunidad Autónoma.

i) Por similares razones, el Parlamento de Galicia defiende igualmente la constitucionalidad de la previsión introducida por el art. 3.5 impugnado en el art. 75.1 del texto refundido de la Ley 4/1996, y que sujeta a informe favorable previo de la consejería competente en materia de política financiera la realización de cualquier obra social, propia o en colaboración, cuando el importe que se vaya a financiar por la caja en el ejercicio vigente y en los dos siguientes sea superior a 500.000 €.

j) El representante del Parlamento autonómico niega, por último, que la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009 incurra en el vicio de constitucionalidad que le reprocha el Abogado del Estado. En este caso porque el reproche formulado en el recurso interpuesto toma pie en una interpretación aislada y forzada de lo dispuesto en la disposición impugnada; la renovación de la totalidad de los órganos de gobierno que impone, leída en relación con la disposición transitoria segunda, resulta en rigor solo parcial al no afectar a todos los sectores con representación en la asamblea general, de forma que respeta el criterio básico del art. 9 LORCA.

Mediante otrosí el Parlamento de Galicia solicitó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

6. El 15 de marzo de 2010 el Letrado de la Xunta de Galicia presentó sus alegaciones. En un largo escrito, que comienza por notar la evolución normativa autonómica sobre cajas de ahorro, subraya la especificidad de la materia, que el

art. 30.1.5 EAG atribuiría en exclusiva a la Comunidad Autónoma de acuerdo con las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.1 CE) y de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). A continuación repasa la doctrina de este Tribunal, haciendo singular hincapié en los dos principios que determinan el contenido de lo básico en la materia, plasmado en la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro: el carácter representativo de las cajas de ahorro y la eficacia de su gestión, que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales. Con arreglo a estos presupuestos, afirma que difícilmente es posible tachar de inconstitucional los preceptos legales precisamente impugnados cuando refuerzan los mismos dos principios de la legislación básica estatal. Para probarlo, analiza por separado cada uno de los distintos preceptos de la Ley 10/2009 recurridos por el Abogado del Estado en este proceso constitucional.

a) En relación con el art. 15 c) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la nueva redacción dada al mismo por el art. 2.3 de la Ley 10/2009 impugnado, que sujeta a previa autorización autonómica la adopción de cualquier otra medida prevista en la legislación básica del Estado en el supuesto de que los recursos propios de una caja resultasen insuficientes para garantizar la solvencia de la entidad, el Letrado de la Xunta descarta la existencia de cualquier invasión competencial; conforme certifica el texto del propio precepto, la autorización autonómica cuestionada solo es posible si antes ha sido específicamente prevista o, en su caso, no ha sido prohibida por la propia normativa básica estatal, siempre de conformidad con la normativa vigente. De modo congruente, el precepto impugnado no establece ningún supuesto de intervención estatal necesitado de previa autorización autonómica. Se limita a prever esa posible intervención autonómica, que no cabe rechazar de antemano; de hecho, estaría ya prevista en otros supuestos (art. 17 del texto refundido) y, en todo caso, se suma a la intervención, que no es exclusiva, de las autoridades del Estado, principalmente del Banco de España, en materia de solvencia de las cajas de ahorro, pero sin impedirla ni obstaculizarla indebidamente.

b) Respecto de la autorización autonómica introducida en el art. 35.3 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia por el art. 2.13 de la Ley 10/2009 en los casos de incorporación de una caja de ahorros gallega a un sistema institucional de protección, el Letrado de la Xunta comienza mostrando su sorpresa por la impugnación, habida cuenta de que la misma fórmula figura en las correspondientes leyes de otras Comunidades Autónomas, sin que hayan sido objeto sin embargo de ninguna tacha por el Estado. Advierte que la autorización cuestionada apunta un supuesto singular de la intervención autonómica en materia de alianzas y fusiones entre cajas de ahorro, que está prevista con normalidad por la legislación autonómica en el marco de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro. Se trataría, además, de una previsión perfectamente compatible con la intervención del Banco de España, congruente con la dimensión territorial de las cajas, según ha sido subrayado por la doctrina del Tribunal Constitucional.

c) Respecto de la inscripción registral prevista en el art. 23 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley 10/2009, el Letrado de la Xunta alega que su carácter constitutivo, aparte de no constituir ninguna novedad en el panorama legislativo autonómico en materia de cajas de ahorro, entronca con el carácter fundacional de las cajas y la garantía de los principios de democratización y profesionalización; traduce un control administrativo de contenido estrictamente técnico-jurídico y no de oportunidad, que no contradice la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro y que el legislador gallego ha decidido legítimamente incorporar en ejercicio de su competencia de desarrollo de las bases del Estado en materia de cajas de ahorro, sin que el título estatal sobre «legislación mercantil» del art. 149.1.6 CE sea de aplicación.

d) El representante de la Xunta de Galicia rechaza asimismo la impugnación del art. 2.7 de la Ley 10/2009, que da nueva redacción al art. 25 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia. En primer lugar porque, frente al criterio del Abogado del Estado, el art. 2.3 LORCA obligaría, en aras del principio de igualdad, a que la

representación en la asamblea general de los distintos grupos sea «proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que [las cajas de ahorros] tengan abiertas oficinas»; no se trata de un precepto formal ni materialmente básico. En segundo lugar, porque esa prescripción solo valdría para las corporaciones locales y los impositores; no comprendería, por tanto, al grupo de entidades representativas de intereses colectivos ahora considerado. En tercer lugar, porque si la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro excluye la aplicación de la citada regla de proporcionalidad en el caso de los representantes de la Comunidad Autónoma, la misma conclusión ha de valer para los representantes de intereses colectivos, habida cuenta de su misma vinculación territorial con Galicia. Finalmente, porque el Abogado del Estado no ha demostrado que la previsión autonómica sea insuficiente para cumplir con la controvertida regla de proporcionalidad.

e) En relación con la facultad de nombramiento de vocales del consejo de administración atribuida a la asamblea general por el art. 31 a) del texto refundido de la Ley 4 de Cajas de Ahorros de Galicia, en la redacción dada al mismo por el art. 2.10 impugnado, el Letrado de la Xunta alega que el hecho de que ese nombramiento deba hacerse a favor de miembros de la propia asamblea no pugna con la legislación básica estatal. De un lado porque el art. 14 LORCA, aludido por el Abogado del Estado, no es un precepto básico conforme declara la propia disposición final cuarta LORCA, que niega expresamente carácter básico al «mecanismo relativo a la forma y requisitos de provisión de vocales del consejo de administración». De otro, porque lo único que impone la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro es que los vocales sean profesionales de acreditada capacidad técnica, como fórmula para garantizar la eficacia en la gestión, con independencia de su extracción; exigencia que la Ley autonómica garantiza igualmente si se tienen en cuenta los requisitos que han de cumplir los representantes en la asamblea general.

f) El Letrado de la Xunta rechaza también la impugnación del art. 2.11 de la Ley 10/2009, que da nueva redacción al art. 32 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia, sobre quórum para la adopción de acuerdos por la asamblea general. Tampoco en este caso concurriría el exceso competencial que reprocha el Abogado del Estado; bastaría leer el citado precepto autonómico, en relación con lo dispuesto en el art. 52 del texto refundido, para comprobar que la adopción de acuerdos de fusión precisa del quórum reforzado de dos tercios, en plena sintonía con lo dispuesto en el art. 12.2 LORCA y la doctrina de este Tribunal Constitucional.

g) Varias son asimismo, a juicio del representante de la Xunta, las razones que niegan la tacha de inconstitucionalidad formulada por el Abogado del Estado contra el art. 2.15 impugnado, que da nueva redacción al art. 37 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, que regula el número máximo de representantes por entidad en el consejo de administración. Además de que, según antes ya advirtió, el art. 14 LORCA no es un precepto básico, la limitación autonómica cuestionada se predica de las «entidades» y no de los «sectores» o «grupos» representados en la asamblea general; este es el criterio que suscribe la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro, de modo que un determinado sector podrá tener más de un representante en el consejo de administración, garantizando el respeto al principio de proporcionalidad, en forma plenamente conforme con la doctrina constitucional.

Por otra parte, el Letrado de la Xunta razona también sobre el carácter no aplicable del art. 2.3 LORCA invocado en contraste por el Abogado del Estado en su escrito de recurso. Subraya que el temor de que, en el caso de las corporaciones locales, la aplicación del precepto autonómico cuestionado impida guardar la pretendida proporción entre miembros de la asamblea general y miembros del consejo de administración carece de justificación y resulta rigurosamente infundado.

h) El representante de la Xunta de Galicia descarta asimismo la inconstitucionalidad de las modificaciones de los arts. 74.3 y 4, y 75.2 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia; atribuyen a la Administración autonómica determinadas facultades de autorización respecto de los acuerdos de la asamblea general en materia de

aprobación, destino y liquidación de los presupuestos para obras sociales y de inversión por importe superior a 500.000 euros en obras benéfico-sociales, introducidas respectivamente por los impugnados apartados cuatro y cinco del art. 3 de la Ley 10/2009. En contra del criterio del Abogado del Estado, la correspondiente intervención autonómica no cuestiona las funciones de la asamblea general, el hecho de que la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro no prevea una intervención administrativa al respecto no convierte en inconstitucional las intervenciones autonómicas ahora consideradas, ya que no faltan en los ordenamientos autonómicos supuestos de autorización administrativa de acuerdos asamblearios, justificados en el interés público presente en la gestión de las cajas de ahorro repetidamente subrayado por este Tribunal Constitucional.

i) Por último, en relación con la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009 impugnada, el Letrado de la Xunta argumenta que la renovación de los órganos de gobierno que impone la citada disposición no es, frente a lo razonado por el Abogado del Estado, total sino parcial, según se desprende de lo dispuesto en la siguiente disposición transitoria segunda, y, por tanto, plenamente conforme con el criterio básico que obliga, para garantizar la continuidad y estabilidad en la gestión, a que las renovaciones de los órganos de gobierno de las cajas sean parciales. El representante del gobierno autonómico advierte también que las reglas en materia de renovación previstas en los arts. 9.2 y 17.2 LORCA, aun siendo básicas, no son aplicables a un supuesto de renovación de los órganos de dirección motivada por un cambio normativo, como es aquí el caso; resultaría obligado aceptar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas introduzcan ciertas matizaciones al respecto, según este Tribunal Constitucional ha advertido igualmente.

Mediante otrosí el letrado de la Xunta solicitó la apertura del incidente de levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

7. El Pleno de este Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de abril de 2010, acordó incorporar al presente proceso constitucional los escritos de alegaciones formulados por los Letrados del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia y, respecto de su solicitud sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del recurso, conceder a las partes personadas y al Abogado del Estado plazo para alegaciones por cinco días.

8. Evacuado el citado trámite de alegaciones por el Abogado del Estado y las partes personadas, el Pleno del Tribunal acordó, por ATC 75/2010, de 30 de junio, mantener la suspensión de los incisos impugnados de los arts. 15 c); 31 a); y el último párrafo del art. 35.3 del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia, respectivamente introducidos por los apartados tres, diez, y trece del art. 2; y levantar la suspensión de la vigencia de los apartados cinco, siete, once y quince del art. 2; de los apartados cuatro y cinco del art. 3 y de la disposición transitoria primera, todos ellos de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del texto refundido de la Ley gallega.

9. Por providencia de 16 de diciembre de 2014 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente Sentencia tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra los apartados tres, cinco, siete, diez, once, trece y quince del art. 2; los apartados cuatro y cinco del art. 3; y la disposición transitoria primera, todos ellos de la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia.

Conforme se ha advertido en los antecedentes, el recurso formulado por el Abogado del Estado se articula en dos bloques principales y se fundamenta en motivos

competenciales por considerar que los preceptos autonómicos recurridos no respetan las competencias del Estado sobre bases de la ordenación del crédito, banca y seguros; tampoco bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (11 y 13 del art. 149.1 CE, respectivamente) ni, de modo particular, las correspondientes previsiones de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro (LORCA). En el caso del art 2.5 impugnado, el recurso aduce, además, la vulneración de la competencia del Estado en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE).

Por su parte, el Parlamento y el Gobierno de la Xunta de Galicia han defendido la constitucionalidad de los preceptos impugnados con fundamento en las competencias autonómicas asumidas estatutariamente; en particular, en la competencia exclusiva que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, el art. 30.1.5 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG) reconoce a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de cajas de ahorro.

2. Con arreglo a estos perfiles, y con independencia del significado y alcance constitucionales del título competencial sobre legislación mercantil del art. 149.1.6 CE, que veremos más adelante, importa recordar la doctrina de este Tribunal en materia de bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) y, más específicamente, en materia de cajas de ahorro, que es, como se ha observado y subrayan las partes, el principal título competencial cuestionado en el presente proceso constitucional.

Esta doctrina, que arranca de la temprana STC 1/1982, de 28 de enero, precisada luego entre otras por las SSTC 48/1988 y 49/1998, ambas de 22 de febrero, está sintetizada en la más reciente STC 118/2011, de 5 de julio, FJ 3. Afirma que en materia de cajas de ahorro no es posible establecer «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». De todas formas, las competencias básicas del Estado no se agotan en «las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable» (últimamente, por todas, STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 4).

De conformidad con las declaraciones de las SSTC 48/1988 y 49/1988, este Tribunal Constitucional, como recuerda también la citada STC 118/2011, FJ 3, ha precisado asimismo que «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». Esto determina que, «las normas del Estado «deberán ser calificadas de básicas si se justifican por la necesidad de conseguir alguno de [esos principios]».

Se ha subrayado que el principio de 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». Por su parte, a

propósito de la exigencia de profesionalidad en la gestión, se ha señalado asimismo que ese segundo principio «resulta indispensable para que las cajas de ahorros ... 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 118/2011, de 5 de julio, FJ 3).

En esa misma jurisprudencia se afirma también 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» (STC 118/2011, FJ 3).

3. En este tipo de asuntos –en los que el exceso competencial denunciado se funda en la pretendida contradicción de la normativa autonómica con la legislación básica del Estado, por este motivo denominado de inconstitucionalidad mediata o indirecta– para resolver las tachas formuladas por el Abogado del Estado nos corresponde, en primer lugar, comprobar el carácter efectivamente básico de los preceptos de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro que en el criterio del Abogado del Estado están directamente enfrentados con los correspondientes preceptos de la Ley autonómica 10/2009 recurridos. Nos pronunciaremos luego, si fuera necesario, sobre la existencia de una verdadera y real contradicción entre unos y otros, que no pueda ser salvada con una interpretación del precepto cuestionado conforme con la Constitución (recientemente, por todas, STC 56/2014, de 10 de abril FJ 4).

Antes de comenzar el examen de los preceptos autonómicos impugnados importa también advertir que, durante la pendency del presente proceso constitucional, la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro ha sido, primero, profundamente modificada por el art. 3 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorro, y más recientemente, derogada por la Ley 26/2013, de 27 de diciembre de 2013, de cajas de ahorro y fundaciones bancarias. Esta última Ley ha sido modificada a su vez por la disposición final décima de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. Por consiguiente, es la redacción vigente de la Ley 26/2013 y no, por tanto, la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro la norma que habremos de tener en cuenta a la hora de decidir sobre la impugnación formulada por el Abogado del Estado, sin perjuicio de las referencias, allá donde sean oportunas, a la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro o al citado Real Decreto-ley. En efecto, de conformidad con nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* en procesos de naturaleza competencial, «el control de las normas recurridas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que sirven de parámetro de enjuiciamiento vigentes en el momento de dictar sentencia» (SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2; 120/2012, de 4 de junio, FJ 2; 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 2; y 34/2014, de 27 de febrero, FJ 2).

También, por su parte, conviene notar que la Ley autonómica 6/2010, de 29 de septiembre, dictada como consecuencia del citado Real Decreto-ley 11/2010, introdujo una nueva disposición transitoria sexta en la Ley 10/2009, objeto del presente recurso. Esta modificación puntual no ha afectado, sin embargo, a los preceptos del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia impugnados en este proceso constitucional, que mantienen en consecuencia la redacción dada a los mismos por la citada Ley 10/2009; tampoco a su disposición transitoria primera, también recurrida. La impugnación de los citados preceptos autonómicos pervive por tanto en los términos en que ha sido planteada por el Abogado del Estado.

4. Siguiendo el planteamiento propuesto en el recurso, corresponde enjuiciar en primer lugar la constitucionalidad de los apartados tres y trece del art. 2 de la Ley 10/2009, por su posible contradicción con el orden constitucional de distribución de competencias en materia de solvencia de las cajas de ahorro, en su condición de entidades de crédito.

a) Conforme se ha recordado en los antecedentes, el primero de los preceptos autonómicos citados modifica el art. 15 c) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia que, bajo la rúbrica «situación de déficit patrimonial», pasa a decir literalmente:

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

...

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

A juicio del Abogado del Estado el inciso final parece sujetar a previa autorización autonómica la adopción de cualquier medida del Estado destinada a garantizar la solvencia de las cajas; también, por extensión, la estabilidad del sistema financiero en los supuestos de incumplimiento del régimen de recursos propios mínimos. En consecuencia, condicionaría indebidamente el ejercicio de las funciones ejecutivas básicas de supervisión financiera reservadas al Estado, y atribuidas principalmente al Banco de España, en virtud de su competencia en materia de crédito, banca y seguros del art. 149.1.11 CE.

Tanto el Parlamento de Galicia como la Xunta de Galicia no cuestionan la competencia de las autoridades del Estado para intervenir en los supuestos de riesgo de insolvencia de las cajas, ni el carácter básico de sus funciones ejecutivas. Defienden, no obstante, con distintos argumentos, que la autorización controvertida no impide ni entorpece la oportuna y eficaz intervención del Banco de España, que no es exclusiva y excluyente, sino que simplemente se suma a ella de acuerdo con la normativa vigente. De modo que, como subraya el representante procesal de la Xunta, el precepto recurrido no establecería una nueva autorización autonómica; incorporaría una simple remisión a autorizaciones autonómicas ya existentes o que puedan preverse en el futuro en el marco de la legislación básica del Estado, compatibles con las facultades ejecutivas del Banco de España, según lo confirma que nunca antes hayan sido impugnadas por el Estado.

Sobre las funciones ejecutivas del Banco de España destinadas a garantizar la solvencia de las entidades de crédito este Tribunal ha subrayado que esa atribución «se justifica por su especialización técnica»; de su condición de «garante del buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero ... se deriva el carácter básico de las funciones ejercidas por dicha institución y que tienen por objeto la preservación de la solvencia de las entidades de crédito». También que «la salvaguardia de dicha solvencia trasciende los casos concretos y protege un interés supra autonómico [y singularmente], la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, que se ve negativamente afectado por las situaciones de insolvencia en que pudieran incurrir los sujetos integrantes del mismo». Por ello «en estos casos, la naturaleza de la materia en cuestión exige una actuación uniforme y coordinada que garantice la eficacia de las medidas adoptadas, lo que justifica la inclusión en las bases de meros actos de ejecución» (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 26; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3; y 182/2013, de 23 de octubre, FJ 9).

La doctrina constitucional se ha pronunciado ya sobre el carácter básico de las medidas ejecutivas previstas en las Leyes 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y en sus correspondientes normas de desarrollo reglamentario (SSTC 135/1992, de 3 de octubre, y 178/1992, de 13 de noviembre) y 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito (SSTC 96/1996, de 30 de mayo, y 235/1999, de 20 de diciembre) así como en sus respectivos reglamentos de desarrollos; leyes ambas que han sido sustituidas por la reciente Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito.

Junto a estas funciones ejecutivas de competencia del Estado conviven otras medidas de intervención autonómica previstas en la correspondiente legislación de desarrollo. Según han puesto de relieve el Parlamento y el Gobierno de la Xunta de Galicia, en el ordenamiento autonómico no faltan previsiones que contemplan supuestos de autorizaciones autonómicas en relación con la organización y actividad de las cajas de ahorro, según lo certifica el propio texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia. Es el caso de la autorización para emitir cuotas participativas y otros tipos de financiamiento subordinado (art. 17); la concesión de créditos, avales y garantías a determinadas personas vinculadas con la entidad (art. 35.2); o la posibilidad de realizar determinadas inversiones o permitir la concentración de riesgos en una persona o grupo (art. 65).

Sin perjuicio de la posible vinculación de todas estas medidas con el objetivo de salvaguardar la estabilidad y solvencia de las cajas —supuesta su validez, que no ha sido cuestionada en este proceso constitucional— lo que verdaderamente importa no es comprobar la existencia de esas medidas de intervención autonómica o el hecho de que no hayan sido nunca cuestionadas por el Estado, como han sugerido los representantes procesales del Parlamento y de la Xunta de Galicia. Lo único realmente decisivo es determinar si la autorización autonómica a que se refiere el art. 2.3 impugnado compromete o no el ejercicio de las facultades ejecutivas previstas en la normativa básica y atribuidas al Banco de España en los supuestos de riesgo de insolvencia. Es preciso analizar si la intervención de la Administración autonómica ahora considerada es compatible con la que corresponde a las autoridades del Estado ex art. 149.1.11 CE, pues, como advierte esa misma jurisprudencia constitucional que antes se ha recordado, «la validez de las medidas de intervención que pueden adoptar las autoridades autonómicas con arreglo a su propia legislación ... está sujeta a una condición, consistente en que la intervención autonómica sea compatible con la eventual intervención estatal», siendo «evidente que únicamente el legislador estatal está habilitado para sopesar si, en atención a las circunstancias concurrentes, dicha compatibilidad es adecuada a la necesidad de hacer frente a una situación de insolvencia, con riesgo sistémico de contagio al conjunto del sistema financiero» (por todas, STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 11).

El tenor literal del art. 2.3 cuestionado es concluyente y no concede margen a una interpretación conforme con el orden constitucional de distribución de competencias. Como ha denunciado el Abogado del Estado, sujeta literalmente la adopción de «cualquier otra medida prevista en la normativa básica del Estado» a la «previa autorización autonómica ... de acuerdo con la normativa vigente». El precepto no establece, pues, que la intervención autonómica se produzca sin perjuicio de las funciones ejecutivas del Banco de España, ni somete tampoco la autorización autonómica a ninguna cautela que ponga a salvo la intervención inmediata de las autoridades del Estado. Como se ha observado, solo condiciona la previa autorización de la Administración autonómica a su conformidad con «la normativa vigente». Esta cláusula no es suficiente, sin embargo, para salvar el reproche formulado. Lo sería, en su caso, si en esa referencia pudiera entenderse incluida la normativa básica.

Esta posible interpretación es demasiado forzada y debe ser en consecuencia rechazada, so pena de «ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos» (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), olvidando «el respeto al propio tenor literal de aquéllos» (STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2). Se convertiría así a este Tribunal Constitucional en legislador positivo, con consecuente desbordamiento de su función institucional (SSTC 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7; 138/2005, de 26 de mayo, FJ 5; y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7).

Implícitamente admite la propia Xunta de Galicia en su escrito de alegaciones que esa referencia a la «normativa vigente» apunta directamente a la normativa autonómica; es notorio en cualquier caso que, cuando el legislador autonómico ha previsto intervenciones semejantes siempre se ha cuidado de salvar las competencias del Estado. Sirvan de ejemplo las autorizaciones de los arts. 17 y 65 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, que regulan sendas intervenciones de la Administración

autonómica directamente vinculadas con la solvencia de las cajas de ahorro. En el primer caso, el legislador autonómico contempla la autorización para ampliar los recursos propios mediante determinados tipos de financiamiento subordinado, «de acuerdo con la normativa básica»; en el otro, deja igualmente claro que la intervención autonómica para autorizar determinadas inversiones opera, «sin perjuicio de las competencias que la normativa básica atribuye al Banco de España».

No es, por tanto, que el precepto autonómico impugnado pueda dar pie a una interpretación inconstitucional que deba simplemente ser evitada, según este Tribunal ha advertido en otras ocasiones (por todos, ATC 397/2005, de 8 de noviembre, FJ 2). Por el contrario, el citado precepto, según el sentido propio de sus palabras, somete la adopción de cualquier medida de intervención prevista en la legislación básica en los supuestos de insolvencia de las entidades de crédito a la previa autorización autonómica. Consagra de este modo una contradicción con la normativa básica que es muy difícil de esquivar, salvo mediante una interpretación correctora de su enunciado que lo haga compatible con el ejercicio de las funciones ejecutivas de competencia del Estado. Interpretación imposible, sin embargo, de verificar en el presente asunto pues, como este Tribunal ha declarado en otras ocasiones, en línea con la doctrina que más atrás se ha recordado, «la interpretación conforme no puede ser una interpretación *contra legem*, pues ello implicaría alterar radicalmente los enunciados legales sometidos al enjuiciamiento de este Tribunal» (STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6).

En consecuencia, el inciso añadido al art. 15 c) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia por el art. 2.3 impugnado es inconstitucional.

b) El apartado trece del art. 2 recurrido modifica el art. 35.3 del texto refundido de la Ley 4/1996, relativo a las «funciones del Consejo de Administración», para disponer:

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

Según el Abogado del Estado esta previsión, en particular, el sometimiento de la autorización de la integración de una caja en los denominados sistemas institucionales de protección a la previa valoración por la Consejería competente de las consecuencias que pudieran derivarse de la correspondiente operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia incurre en inconstitucionalidad mediata. Se trataría de una exigencia que desnaturaliza la propia figura de los sistemas institucionales de protección al apartarse de los requisitos que cualifican esta figura y desconocer la facultad básica del Banco de España. Esta entidad es la encargada de conceder la oportuna autorización para que una caja pueda aplicar una ponderación del 0 por 100 a los riesgos asumidos frente a las entidades agrupadas en un mismo sistema institucional de protección, como manifestación de su genuina función de control y supervisión de la solvencia de las entidades de crédito.

La previsión impugnada hace referencia a la autorización autonómica dentro de un apartado que regula la posibilidad de que el consejo de administración de la caja de ahorros delegue sus facultades de gestión en «las entidades que constituyan y articulen alianzas entre cajas de ahorro» o en los órganos de gobierno «creados para ese efecto en el seno de la Confederación Española de Cajas de Ahorros» con el fin de reducir costes operativos, aumentar su eficiencia sin poner en peligro la competencia en los mercados nacionales o para participar con volumen suficiente en mercados internacionales de capital (párrafo primero del art. 35.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia). Se prevé que tal delegación exige siempre la «autorización previa de la consejería competente en materia de política financiera, a efectos de garantizar que no

impliquen menoscabo de la independencia de la caja de ahorros o peligro para su estabilidad económico-financiera» (párrafo segundo). La previsión impugnada se limita a añadir que la autorización autonómica de la delegación de facultades, en el caso de sistemas institucionales de protección, habrá de comprobar, además, «las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia» (párrafo tercero).

El art. 26.7 del Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, que desarrolla la Ley 36/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información y otras normas del sistema financiero, contempla los denominados sistemas institucionales de protección. Los define como un acuerdo entre una entidad de crédito y otra u otras instituciones con el fin de protegerse mutuamente para garantizar su liquidez y solvencia a fin de evitar la quiebra. En el caso de acuerdos de este tipo, el citado Real Decreto regula una autorización específica para permitir, en materia de tratamiento del riesgo de crédito dentro del cálculo de los requerimientos de recursos propios, asignar una ponderación de riesgo del 0 por 100 a las exposiciones frente a contrapartes que pertenezcan al mismo sistema institucional de protección que la entidad de crédito acreedora; siempre que, a juicio del Banco de España, el correspondiente sistema institucional de protección cumpla determinadas condiciones que el propio precepto reglamentario estatal se cuida de detallar.

Con esos perfiles, no hay duda de que se trata de una regulación relativa a la garantía de solvencia de las entidades de crédito y que, en consecuencia, afecta a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, por lo que ha de considerarse que efectivamente, como precisa la disposición final cuarta del citado Real Decreto 216/2008, forma parte de las bases de la ordenación del crédito, de competencia estatal (art. 149.1.11 CE). Esta conclusión no es suficiente, sin embargo, para determinar la inconstitucionalidad del art. 2.13 de la Ley 10/2009 impugnado. La autorización autonómica que contempla y los criterios que fija para su otorgamiento son independientes de los requisitos objetivos que, a juicio del Banco de España, debe reunir el correspondiente sistema institucional de protección para que las entidades miembros del mismo puedan aplicar el citado porcentaje al valor de exposición de sus activos. Conforme testimonia el propio listado de los requisitos previstos en la citada norma básica, la participación de una caja de ahorros en un sistema institucional de protección es condición necesaria, pero no suficiente para que el Banco de España autorice asignar, al efecto de calcular los requerimientos de recursos propios de la entidad, una ponderación de riesgo del 0 por 100 al valor de determinadas exposiciones. En estas condiciones, la autorización autonómica que consideramos no determina ni condiciona la citada facultad de supervisión del Banco de España relativa al tratamiento del riesgo de crédito, que se conserva de este modo intacta. Por consiguiente, el precepto cuestionado es compatible con la legislación del Estado y no incurre en la invasión competencial denunciada.

5. El segundo bloque de impugnaciones formuladas por el Abogado del Estado tiene por objeto común la tacha de vulneración del orden constitucional de distribución de competencias en materia de órganos de gobierno y representación de las cajas de ahorro.

El primero de los preceptos impugnados en este bloque es el art. 2.5 de la Ley autonómica 10/2009, que da nueva redacción al art. 23 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia. Establece, corrigiendo el criterio de la versión anterior, que la inscripción en el registro de los órganos de gobierno y altos cargos de las cajas de ahorro gallegas «tiene carácter constitutivo, de modo que los nombramientos, reelecciones y ceses no tendrán eficacia vinculante y ejecutiva hasta la comunicación a la entidad de la inscripción de aquellos».

Para el Abogado del Estado, que sigue en este punto el criterio manifestado por el Consejo de Estado en su dictamen de 4 de febrero de 2010, el carácter constitutivo de la inscripción registral que establece el precepto y, en consecuencia, el sometimiento de la eficacia de los nombramientos, reelecciones y ceses de los órganos de gobierno y altos cargos de la caja de ahorro gallegas al requisito de la previa inscripción en el registro de

los correspondientes actos vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE). Rompería la uniformidad de la regulación jurídico-privada y vulneraría la competencia básica del Estado en materia de órganos de representación, en la medida que incorpora un requisito no previsto en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro.

Según hemos recordado en la STC 81/2013, de 11 de abril, FJ 5, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, creen registros administrativos «ha sido admitida con naturalidad por la doctrina constitucional desde las SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 87/1985, de 16 de julio». En la doctrina del Tribunal está igualmente subrayado que, salvo los registros de carácter civil y el Registro mercantil, que sigue a la competencia del Estado en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), no es el título competencial del art. 149.1.8 CE (relativo a «registros e instrumentos públicos»), sino la materia en cada caso comprometida la que determina la distribución de competencias para la ordenación del correspondiente registro administrativo (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12; 103/1999, de 3 de junio, FJ 3; y 134/2006, de 27 de abril, FJ 8). De modo congruente, en el presente asunto es la compatibilidad con el título competencial relativo a las bases de la ordenación del crédito del art. 149.1.11 CE del previsto en el art. 30.1.5 EAG lo que debemos observar ahora.

Con este fundamento competencial, el art. 19.3 de la Ley 26/2013, que tiene el carácter de norma básica con arreglo a la disposición final décima de la Ley, establece que, «en todo caso, el nombramiento y la reelección de los vocales del consejo de administración habrán de comunicarse al Ministerio de Economía y competitividad, al Banco de España, y a la Comunidad Autónoma respectiva, para su conocimiento y constancia». Este precepto se refiere sólo a los vocales del consejo de administración; nada dice sobre los restantes sujetos a los que se refiere la Ley gallega (consejeros generales, miembros de la comisión de control y director de caja general). Por tanto, la previsión impugnada sólo podría contradecir esta norma básica estatal sobrevenida en lo atinente a la inscripción registral de los vocales del consejo de administración y al carácter vinculante y ejecutivo a partir de la comunicación a la entidad de la inscripción de su nombramiento, reelección y cese.

Delimitada así la controversia competencial, hay que precisar que el art. 19.3 de la Ley 26/2013 no significa que las leyes autonómicas no puedan introducir requisitos adicionales, siempre que al hacerlo no distorsionen lo dispuesto en la norma estatal (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 9; 49/1988, de 22 de marzo, FFJJ 21 y 23; y 118/2011, de 5 de julio, FJ 7). Bajo estas premisas, el hecho de que la normativa básica no contemple ninguna previsión al respecto no impide que el legislador autonómico pueda intervenir en este caso para, en ejercicio de sus competencias en materia de cajas de ahorro (art. 30.1.5 EAG), ordenar su propio registro administrativo de altos cargos.

Tampoco el carácter constitutivo de la inscripción registral es susceptible de la tacha que le reprocha el Abogado del Estado con fundamento en la competencia estatal exclusiva sobre legislación mercantil del art. 149.1.6 CE. Además de que el registro administrativo que consideramos nada tiene que ver con el Registro mercantil de competencia estatal (por todas, STC 72/1983, de 29 de julio, FJ 8), la finalidad del precepto autonómico cuestionado no es desde luego ordenar la capacidad de obrar de los altos cargos de las cajas de ahorro ni, menos aún, las reglas de validez de sus actos y negocios jurídicos, como ha sugerido el representante del Estado. Simplemente, según precisa la propia Ley autonómica 10/2009 en su exposición de motivos, sirve al objetivo de garantizar «una mayor transparencia y seguridad jurídica» en los actos de nombramiento, cese y reelección de los altos cargos.

De modo congruente, como advierten las representaciones del Parlamento y de la Xunta de Galicia, la inscripción de esos actos con eficacia constitutiva se configura en el art. 23 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia como una actividad administrativa reglada y ceñida a la comprobación de los requisitos fijados por la normativa básica y, en su caso, autonómica de desarrollo. Los motivos de denegación de la inscripción no son discrecionales, sino objetivos. Así, en particular, los establecidos en

los arts. 26, 27 y 28 del texto refundido, que establecen los requisitos de los consejeros generales así como las causas de inelegibilidad e incompatibilidad. En este sentido, el apartado 4 del propio art. 23 del texto refundido somete la inscripción a plazo, cuyo transcurso determina una resolución favorable («el plazo para la inscripción y notificación a la entidad será de un mes a partir de la entrada en la consejería competente ... de la solicitud de inscripción ... que deberá remitirse, junto con la documentación justificativa del nombramiento, reelección o cese. El silencio administrativo tendrá carácter positivo»). Se trata de un acto administrativo de pura ejecución, que no impone ningún límite irrazonable o desproporcionado en la correspondiente facultad de la asamblea general de designación o cese, ni afecta tampoco a la configuración básica del modelo organizativo de las cajas; forma, por tanto, parte de la competencia autonómica en materia de cajas de ahorro (art.30.1.5 EAG), de acuerdo con las bases de la ordenación del crédito.

Hay que tener en cuenta, en fin, que la reciente Ley 10/2014, de 26 de junio, refiriéndose al conjunto de las entidades de crédito, afirma como básica (disposición final undécima) una previsión conforme a la que, «sin perjuicio de su previa inscripción en el Registro Mercantil, el ejercicio de las funciones de miembro del consejo de administración o director general o asimilado de una entidad de crédito o de las sucursales de entidades de crédito extranjeras requerirá su previa inscripción en el Registro de altos cargos del Banco de España»; y que, con carácter previo a esta inscripción, «el Banco de España verificará el cumplimiento por parte de los interesados de los requisitos previstos en esta Ley» (art. 27). Este precepto se aplica a las cajas de ahorros, en cuanto «entidades de crédito de carácter fundacional y finalidad social» (art. 2 de la Ley 26/2013) y afecta, en lo que aquí interesa, a las de Galicia; implica que la inscripción con efectos constitutivos de sus directores generales y vocales del consejo de administración en el registro mencionado en el art. 27 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia presupone la inscripción en el Registro de altos cargos del Banco de España, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de la Ley 10/2014. La circunstancia de que la Ley gallega establezca una inscripción posterior en un registro público autonómico y de que el nombramiento surta efectos sólo a partir de la comunicación a la entidad encargada de esta segunda inscripción no contradice la previsión estatal ni entorpece el ejercicio de las facultades de supervisión del Banco de España.

Por consiguiente, el art. 2.5 de la Ley 10/2009 cuestionado no es inconstitucional.

6. El Abogado del Estado impugna el art. 2.7 porque, en su criterio, el porcentaje de representación en la asamblea general que atribuye a las entidades representativas de intereses colectivos ignora el principio, que califica de básico, previsto en el art. 2.3 LORCA. Obligaría, en observancia del principio de igualdad, a que la representación en la asamblea general de los distintos grupos sea «proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que [las cajas de ahorros] tengan abiertas oficinas, dentro del porcentaje atribuido a cada uno de ellos».

Sobre el art. 2.3 LORCA existen ya varios pronunciamientos de este Tribunal. Conforme a esa doctrina constitucional (que arranca de las SSTC 48/1988, y 49/1988, ambas de 22 de marzo, y a las que han seguido luego, entre otras, la STC 239/1992, de 17 de diciembre, y las más recientes SSTC 118/2011, de 5 de julio, y 121/2012, de 5 de junio) corresponde al Estado, en cumplimiento del principio democrático que inspira la organización de las cajas, determinar con carácter básico «los distintos grupos, categorías o sectores que [en todo caso] deben estar representados en la asamblea general»; igualmente los mecanismos que aseguren que esa representación sea real y efectiva, y siempre que esas previsiones dejen margen para las diversas opciones autonómicas. De modo congruente, para alcanzar este último objetivo, el legislador estatal «puede fijar mínimos o máximos o acudir a otras medidas que estime apropiadas».

Con arreglo a esta doctrina constitucional no hay duda de que la exigencia que preveía el art. 2.3 LORCA para los casos en que las cajas de ahorro tuvieran abiertas oficinas en más de una Comunidad Autónoma: que la correspondiente representación de los distintos grupos sociales fuera, dentro del porcentaje atribuido a cada uno de ellos, proporcional a la cifra de depósitos en cada una de esas Comunidades Autónomas, podía

considerarse una regla básica, en la medida que servía al principio democrático y al criterio de representatividad en la asamblea general de todos los grupos e intereses sociales afectados por la actividad de la entidad.

Sucede, no obstante, que la Ley 26/2013 ha modificado radicalmente este esquema. Ante las graves consecuencias de la crisis económica padecidas por las cajas de ahorro en los últimos años, con el propósito (varias veces subrayado en la exposición de motivos de la Ley) de evitar que en lo sucesivo alcancen una dimensión que las convierta en sistémicas, el legislador básico estatal ha ordenado una «restricción de [su] tamaño ...y buscado que las cajas de ahorro operen fundamentalmente en el ámbito territorial de una comunidad autónoma ..., sin que puedan desarrollar funciones a nivel nacional».

Con el objetivo igualmente de asegurar su viabilidad, la Ley 26/2013 profundiza en la profesionalización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro. Ha modificado la composición de la asamblea general, limitando el porcentaje de participación de las Administraciones públicas y elevando en cambio el que corresponde a los impositores, para asegurar de esta forma la mejor representación de sus intereses en los órganos de gobierno y, en último término, la vinculación de la entidad con los beneficiarios más directos de su función social.

De modo congruente con este nuevo esquema, el art. 4.1 de la Ley 26/2013 exige que la asamblea general, como órgano supremo de la caja, «deberá reflejar adecuadamente en su composición los intereses de las entidades fundadoras, de los impositores y de los destinatarios de su obra social»; no establece pues que la representación de esos grupos en la asamblea general deba atenerse forzosamente al expresado criterio territorial que preveía el art. 2.3 LORCA.

Igualmente conviene notar que la regla autonómica impugnada no carece del imprescindible fundamento desde el punto de vista de la finalidad democratizadora que debe cumplir la regulación legal. De un lado, porque no priva de representación a las entidades representativas de los intereses colectivos de fuera de Galicia, a las que reserva un porcentaje significativo, aunque ciertamente minoritario. De otro, porque la decisión del legislador autonómico de otorgar mayor representación a las entidades gallegas cercanas a esos intereses colectivos es una opción razonable; especialmente si se tiene en cuenta el marco territorial limitado de actuación de las cajas de ahorro, subrayado por la nueva Ley 26/2013.

Según este Tribunal ha advertido, la finalidad democratizadora y el carácter representativo de los órganos rectores de las cajas que debe cumplir la regulación no impone una representación en la asamblea general de cada grupo o entidad «estrictamente proporcional al número de oficinas, al de impositores o al volumen de depósitos que la Caja de Ahorros correspondiente tenga o capte en [un determinado] término municipal»; no corresponde a este Tribunal enjuiciar si la concreta distribución de porcentajes que establece el precepto autonómico impugnado entre las entidades representativas de intereses colectivos es o no la que mejor se ajusta al citado principio democratizador (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5).

Por estas razones, la opción del legislador autonómico, que ha distribuido el porcentaje que corresponde a las entidades representativas de intereses colectivos en la forma que ha considerado más conveniente para su Comunidad, no puede calificarse de inconstitucional.

7. El art. 2.10 impugnado da nueva redacción al art. 31 a) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo a las funciones de la asamblea general, para establecer que le corresponden, entre otras funciones, «nombrar a los vocales del consejo de administración y de la comisión de control de entre los miembros de la propia asamblea general».

El Abogado del Estado considera que esta última previsión choca frontalmente con lo previsto por el legislador básico estatal en el art. 14 LORCA, que no exige que los vocales del consejo de administración sean forzosamente consejeros generales; limitaría así la facultad de nombramiento de la asamblea general y, en consecuencia, la propia libertad

de gestión y auto-organización de la entidad, que el legislador básico estatal ha querido salvaguardar con el fin de reforzar la eficacia y profesionalidad en la gestión de las cajas.

La vigente Ley 26/2013 ha apurado doblemente esa finalidad esencial. Primero, obligando a que todos los miembros del consejo de administración –no sólo la mayoría, como se exigía hasta entonces– cuenten con los conocimientos y la experiencia específicos para el ejercicio de sus funciones, según advierte la exposición de motivos de la Ley y confirma su art. 3.2. Segundo, ordenando que «la mayoría de los miembros del consejo de administración deberán ser vocales independientes» (art. 15.3 de la Ley 26/2013); requisito que, según aclara a continuación, es incompatible con la condición de consejero general.

La misma regla recoge el art. 24 de la Ley 26/2013 para los vocales de la comisión de control, que deberán de ser elegidos por la asamblea general de entre personas que reuniendo los requisitos de honorabilidad, experiencia y buen gobierno «no ostenten la condición de vocales del consejo de administración». Precisa seguidamente que «al menos la mitad de los vocales deberán ser independientes» y, por consiguiente, no podrán ser miembros de la asamblea general.

Con estos perfiles, no hay duda de que la obligación de que la mayoría de los vocales del Consejo de Administración y la mitad al menos de los miembros de la comisión de control sean independientes y, por tanto, no puedan ser miembros de la asamblea general es una regla efectivamente básica (disposición final décima de la Ley). Como subraya la exposición de motivos de la Ley 26/2013, persigue garantizar que las decisiones en los órganos de gobierno corporativo se tomen con arreglo a criterios de estricta objetividad y neutralidad; en consecuencia, reforzar la independencia de los órganos rectores, que es un aspecto fundamental de la configuración de las cajas de ahorro (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 23). Todo ello sirve al objetivo esencial de favorecer la eficacia en la gestión de las cajas de ahorro y a la finalidad de preservar también la solvencia de la entidad, que son, según este Tribunal ha subrayado repetidamente, los objetivos que informan el modelo organizativo básico diseñado por el Estado (SSTC 48/1988, FJ 18; y 118/2001, de 5 de julio, FJ 3).

No desmiente esta conclusión el hecho subrayado por el Parlamento y la Xunta de Galicia acerca de que lo único que en rigor impone la normativa básica es que los vocales de los órganos de gobierno de las cajas sean profesionales de acreditada capacidad técnica como fórmula para garantizar la eficacia en la gestión, con independencia de su extracción. En suma, que la condición de consejero general no es incompatible con los requisitos de honorabilidad, experiencia y buen gobierno que exige la normativa básica para ser designado vocal del consejo de administración o de la comisión de control. Por este motivo, en su criterio, la regla ahora cuestionada no resulta inconstitucional.

Esta interpretación no puede prosperar habida cuenta el tajante criterio básico introducido por el legislador estatal en la vigente Ley 26/2013; como se ha observado, refuerza la exigencia de profesionalidad, pero también la objetividad y neutralidad de los miembros del consejo de administración, al imponer que la mayoría de ellos no sean consejeros generales.

La contradicción entre este criterio básico y el precepto autonómico cuestionado es, pues, evidente e insalvable, por lo que debemos declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

8. El representante del Estado ha impugnado también el art. 2.11 de la Ley 10/2009, que da nueva redacción al art. 32 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, sobre convocatoria y realización de la asamblea general. A su juicio, los nuevos apartados 3 y 4 del citado art. 32, que reproducen sustancialmente el criterio básico del art. 12.2, en relación con el art. 11.3 LORCA, incurren al hacerlo en significadas omisiones que lo convierten en inconstitucional. A diferencia de lo dispuesto por el legislador básico estatal, que exige el voto favorable de dos tercios de los asistentes, la ley autonómica cuestionada no impone ningún quórum reforzado para la adopción de los acuerdos de fusión de las cajas de ahorros; basta, por el contrario, en esos casos la mayoría simple de votos de los concurrentes a la asamblea general.

Es forzoso atender a lo dispuesto hoy en la Ley 26/2013. Para la aprobación de los acuerdos de fusión, su art. 14.2 exige, en línea con lo que disponía ya la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro, la asistencia de consejeros generales que representen la mayoría de los derechos de voto y «el voto favorable de, como mínimo, dos tercios de los derechos de voto de asistentes». La Ley 26/2013 no ha modificado los términos de la controversia planteada y, en consecuencia, obliga a dilucidar si el precepto legal autonómico recurrido pugna o no con las bases dictadas por el Estado en materia de ordenación del crédito.

La omisión del régimen especial de aprobación de acuerdos sobre fusión de cajas de ahorros no puede convertir el precepto impugnado en inconstitucional si otro artículo del mismo texto legal incluye una regulación relativa, precisamente, a la «fusión, disolución y liquidación» de cajas de ahorros: el art. 52, que establece que para que la asamblea general pueda acordar válidamente la fusión «será necesaria la presencia, al menos, de dos terceras partes de sus miembros, debiendo votar a favor del acuerdo la mitad más uno de los asistentes». El precepto que podría contradecir las bases estatales sería, no el impugnado art. 32 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada por la Ley 10/2009, sino otro artículo que estaba ya en la redacción originaria del texto legal sin que fuera recurrido entonces y sin que ahora lo mencione siquiera el Abogado del Estado. Comoquiera que el art. 52 del texto refundido no forma parte del objeto de este proceso, que el Abogado del Estado no ha razonado siquiera la inconstitucionalidad del art. 32 en conexión con él y que el art. 32 no hace más que recoger fielmente el régimen general de aprobación de acuerdos que hoy luce en el art. 14.2 de la Ley 26/2013, procede desestimar la impugnación.

9. El art 2. quince impugnado da nueva redacción al art. 37.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia para establecer:

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

El Abogado del Estado considera que esta previsión contradice abiertamente lo dispuesto en el art. 14.1 LORCA («la representación de los intereses colectivos en el consejo de administración se llevará a efecto mediante la participación de los mismos grupos y con igual proporción y características que las establecidas en el art. 2.3 para los miembros de la asamblea general»), que no impone la limitación que ahora prevé la Ley autonómica.

Con independencia del carácter básico o no del citado art. 14.1 LORCA, que la representación de la Xunta de Galicia ha negado expresamente, importa notar que la vigente Ley 26/2013 no contempla ya en cualquier caso que la participación en el consejo de administración deba ser el reflejo proporcional de la composición de la asamblea general. El art. 16 de la Ley 26/2013, que remite la forma de elección de los miembros del consejo de administración a lo dispuesto en los estatutos de la respectiva entidad, permite la agrupación de los consejeros generales para la designación proporcional –con arreglo a la fórmula que fija– de los miembros del consejo de administración; lo hace con la expresa advertencia de que en ese supuesto, «los miembros agrupados no podrán participar en la elección del resto de miembros del consejo de administración».

El actual legislador estatal básico, frente al criterio de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro, no solo no ha establecido ninguna previsión sobre el número de representantes en el consejo de administración de la entidad que ha de corresponder a cada una de las entidades con representación en la asamblea general, sino que ha adoptado expresamente una regla que trata de evitar precisamente la agrupación concertada de intereses y el eventual predominio en el consejo de administración de un grupo o entidad.

Teniendo en cuenta estas nuevas coordenadas básicas, la regla autonómica cuestionada no incurre en la extralimitación competencial que le reprocha el Abogado del Estado. La determinación de un límite máximo en el número de representantes en el consejo de administración respeta el principio democratizador y el carácter representativo de los órganos rectores de las cajas de ahorro que inspiran la normativa básica del Estado. Además, como ha subrayado el representante procesal de la Xunta de Galicia, esa limitación sólo afecta a las entidades jurídicamente personificadas y no a los grupos o sectores con representación en la asamblea general; se trata de una fórmula, como por su parte ha razonado el Parlamento de Galicia, pensada precisamente para garantizar un equilibrio razonable entre las entidades representadas, evitando el predominio de una de ellas, y la pluralidad en la composición del citado órgano de gobierno de las cajas. No corresponde a este Tribunal Constitucional determinar si esa limitación es la más acertada, pues ello supondría entrar a discutir la concreta opción tomada por el legislador autonómico (SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 13; 293/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; y 121/2012, de 5 de junio, FJ 9).

10. El art. 3.4 de la Ley 10/2009 da nueva redacción a los apartados 3 y 4 del art. 74 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia. Según esta nueva redacción:

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

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

Para el representante del Estado la autorización autonómica considerada en relación con los acuerdos asamblearios relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior, así como la posibilidad de que sea la Consejería la que eventualmente determine el porcentaje de los excedentes de las cajas que han de destinarse a obras sociales, son previsiones contrarias al art. 11 f) LORCA, que atribuye con carácter básico a la asamblea general la función de «creación y disolución de obras benéficas, así como la aprobación de sus presupuestos anuales y de la gestión y liquidación de los mismos».

Ciertamente la determinación de los órganos de gobierno de las cajas y de sus respectivas funciones es un aspecto básico, competencia del Estado, según este Tribunal ha subrayado en repetidas ocasiones (por todas, SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 16; y 118/2011, de 5 de julio, FJ 3). Esta concepción se ve igualmente reflejada en la vigente Ley 26/2013, cuyo art. 13 f) atribuye a la asamblea general idéntica función; con carácter igualmente básico, según precisa el apartado 2 de su disposición final décima.

Conviene notar, no obstante, que el precepto autonómico impugnado no ha hurtado tal función a la asamblea general para otorgársela ahora a la Administración autonómica. Ha añadido sobre la facultad de la asamblea general un mecanismo de control administrativo, no previsto en la normativa básica del Estado. Sin embargo, el silencio del legislador básico no convierte en inconstitucional la previsión autonómica. Como advierte la Xunta de Galicia, se trata de simple ejecución, limitada a constatar, conforme a la normativa aplicable, la adecuación de los presupuestos previamente aprobados por la asamblea general a la finalidad social de la entidad, así como asegurar la correcta liquidación del ejercicio anterior. Todo ello en ejercicio de las competencias autonómicas reconocidas en el art. 30.1.5 EAG.

Por parecidas razones, tampoco la determinación por la Administración autonómica, previa audiencia de las correspondientes entidades, del porcentaje de los excedentes de las cajas que, en defecto del oportuno convenio, dedicarán a obras sociales, prevista en el art. 74.4 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia impugnado, resulta inconstitucional por exceso competencial. Se trata, por el contrario, de una previsión justificada en la vigilancia administrativa sobre los destinos de la obra social en garantía de sus principales y más directos beneficiarios y, por tanto, de competencia autonómica.

11. El art.75.1 del texto refundido de la Ley 4/1996, relativo al destino de la acción social, en la redacción dada por el art. 3.4 de la Ley 10/2009, ahora impugnado, establece en su segundo párrafo:

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

A criterio del Abogado del Estado, este precepto vulnera la legislación básica estatal y se opone asimismo al art. 11 f) LORCA, hoy art. 13. f) de la Ley 26/2013, que atribuye a la asamblea general la aprobación y liquidación de sus presupuestos sin necesidad de contar con autorización autonómica.

Por las mismas razones antes expuestas, este precepto tampoco incurre en extralimitación competencial. Al igual que el precepto que acabamos de examinar, añade simplemente una intervención administrativa que el legislador básico estatal no ha previsto por su parte, pero que es perfectamente razonable y congruente con la facultad de vigilancia autonómica del cumplimiento de la obra social de la entidad, en garantía de sus principales y más directos beneficiarios, plenamente justificada en la autonomía del legislador autonómica en materia de cajas de ahorro (art. 30.1.5 EAG).

12. El representante del Estado ha impugnado por último la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, cuyo apartado 1 establece:

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

En su opinión, esta disposición, en cuanto obliga a la renovación total de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro gallegas, pugna directamente con la regla prevista por el legislador básico estatal en los arts. 9.2 y 17.2 LORCA, y que respectivamente exigen la renovación parcial de los consejeros generales y de los vocales del consejo de administración órganos de gobierno como fórmula para garantizar la estabilidad y la eficacia en su gestión, que es un aspecto esencial de la configuración de las cajas de ahorro (STC 48/1988, de 22 de marzo, FFJJ 21 y 22).

Las representaciones del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia argumentan que la renovación de los órganos de gobierno que impone la citada disposición no es, frente a lo razonado por el Abogado del Estado, total sino parcial, según se desprende de lo dispuesto en la siguiente disposición transitoria segunda; sería, por tanto, plenamente conforme con el criterio básico que obliga, para garantizar la continuidad y estabilidad en la gestión, a que las renovaciones de los órganos de gobierno de las cajas sean parciales. Por su parte, el representante del Gobierno autonómico advierte también que las reglas en materia de renovación previstas en los arts. 9.2 y 17.2 LORCA, aun siendo básicas, no son aplicables a los supuestos de renovación de los órganos de dirección motivada por un cambio normativo; esto obliga a aceptar la posibilidad de que las Comunidades

Autónomas introduzcan ciertas matizaciones al respecto, según este Tribunal Constitucional ha advertido igualmente.

El citado art. 9.2 LORCA fue modificado por el art. 3 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, y, más tarde, por la Ley 26/2013 que, con derogación de este último, incorpora no obstante su mismo criterio al establecer en el art. 11.2: «la renovación de los consejeros generales no podrá suponer una renovación total o una renovación parcial que pueda asimilarse a la total dado el porcentaje renovado o la proximidad temporal entre renovaciones y se efectuará, en todo caso, respetando la proporcionalidad de las representaciones que componen la asamblea general». Ahora bien, hay que hacer dos precisiones muy relevantes para el presente proceso constitucional. En primer lugar, la Ley 26/2013 no establece ya esa prevención para el consejo de administración, que recogía en cambio el citado art. 3 del Real Decreto-ley 11/2010; remite la determinación del «procedimiento y condiciones de la renovación, reelección y provisión de vacantes de los vocales» a lo que dispongan las normas de desarrollo de la Ley (art. 19.2). A su vez, el art. 11.2 carece de carácter básico, tal como declara expresamente la disposición final décima, apartado 2, de la Ley 26/2013.

Se ha producido, en consecuencia, la desaparición sobrevenida del criterio básico de modo tal que la legislación autonómica no está ya obligada a ajustarse a la prohibición de renovación total de los miembros de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros. En cualquier caso, basta con repasar el contenido de la citada disposición transitoria segunda de la Ley autonómica 10/2009, que no ha sido impugnada en este proceso constitucional, para comprobar que efectivamente el legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias en materia de procedimiento y condiciones de la renovación de los órganos de gobierno (SSTC 48/1988 y 49/1988, de 22 de marzo, FFJJ 21 y 22, respectivamente) ha previsto reglas específicas para la renovación de dichos órganos y garantizar de este modo su continuidad parcial; evita así cambios radicales en su composición con el fin de asegurar la eficacia en la gestión. No ha lugar, por consiguiente, a declarar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2010 y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los incisos «previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente»; y «de entre los miembros de la propia asamblea general» de los apartados tres y diez del art. 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de septiembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-

Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narvárez Rodríguez.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2010

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal recogida en la Sentencia, debo manifestar mi discrepancia con parte de la fundamentación de la Sentencia, discrepancia que alcanza también al fallo de la misma por las razones que en su momento defendí en la deliberación en el Pleno y que expongo a continuación.

Mi discrepancia se refiere al fundamento jurídico 4 B) de la Sentencia, en el que se analiza el apartado trece del art. 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de septiembre, norma que modifica el art. 35.3 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia, en lo relativo a las «funciones del Consejo de Administración». Se trata de la concreción de la genérica previsión que permite que, previa autorización autonómica, el Consejo de Administración de la caja de ahorros delegue sus facultades de gestión en «las entidades que constituyan y articulen alianzas entre cajas de ahorro» o en los órganos de gobierno «creados para ese efecto en el seno de la Confederación Española de Cajas de Ahorros». Sin embargo, para el caso de los denominados sistemas institucionales de protección, la autorización autonómica de la delegación de facultades habrá de comprobar, además, «las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia». El Abogado del Estado había alegado en su demanda que el sometimiento de la autorización de la integración de una caja de ahorros en un sistema institucional de protección a tales extremos incurría en inconstitucionalidad, por desconocer la finalidad a la que sirven los sistemas institucionales de protección, vulnerando con ello las competencias estatales.

La Sentencia, pese a considerar que la regulación estatal de los sistemas institucionales de protección tiene un indudable carácter básico desestima, sin embargo, la impugnación argumentando: a) la autorización autonómica que contempla y los criterios que fija para su otorgamiento son independientes de los requisitos objetivos que debe reunir el correspondiente sistema institucional de protección; b) estima que el sistema institucional de protección es simplemente una ponderación de riesgo, para determinados activos y c) que, por eso, no determina ni condiciona la citada facultad de supervisión del Banco de España relativa al tratamiento del riesgo de crédito, que se conserva de este modo intacta, de manera que no se incurre en la vulneración competencial denunciada.

Estoy en desacuerdo con el modo de razonar de la Sentencia, ya que creo que la norma autonómica era contraria a las bases estatales. Los sistemas institucionales de protección sometidos a autorización adicional por la Ley territorial aparecen configurados en la normativa básica estatal (disposición adicional quinta de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, y Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, que incorpora al ordenamiento español la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio), como algo más que la simple ponderación de riesgos entre entidades de crédito que la Sentencia pretende atribuirles. En efecto, como, por lo demás, también la práctica ha demostrado, se trata más bien un mecanismo específico para la protección mutua de las entidades de crédito, en la medida en que permite compartir la liquidez y el riesgo entre distintas entidades. Así, conforme la disposición adicional quinta de la Ley 10/2014, éstas han de constituir voluntariamente y por un período mínimo de diez años una entidad central que determine con carácter vinculante sus políticas y estrategias de negocio, así como los niveles y medidas de control interno y de gestión de riesgos y, del mismo modo, han de poner en común la totalidad de sus resultados y comprometerse a prestarse apoyo mutuo en términos de solvencia y liquidez. Se trata, en

suma, de un mecanismo que va mucho más allá de la simple ponderación de riesgos que la Sentencia le atribuye para internarse en una finalidad de garantía de la solvencia, estabilidad y liquidez de las entidades financieras sometido exclusivamente al reconocimiento de su correcta configuración por el Banco de España en virtud de la concurrencia de unos requisitos objetivos. Por tanto, teniendo los sistemas institucionales de protección esta naturaleza, específicamente relacionada con la solvencia y estabilidad de las entidades de crédito, lo lógico hubiera sido aplicar la misma *ratio decidendi* que la Sentencia ha usado ya en el apartado A) del mismo fundamento jurídico 4 para el caso del art. 2.3, impidiendo que las actuaciones estatales en relación con la solvencia de una entidad de crédito sean sometidas a autorización o condicionamiento por parte de la Comunidad Autónoma.

Esta misma conclusión de inconstitucionalidad se refuerza si se tiene en cuenta que el precepto condiciona la autorización autonómica a un supuesto absolutamente ajeno a la finalidad a la que sirven los sistemas institucionales de protección, como es el de las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el «cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia». Por esa razón entiendo que la doctrina de la STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 11 a), era perfectamente aplicable aquí en la medida en que, con cita de doctrina anterior, se pronuncia acerca de la validez de las medidas de intervención que pueden adoptar las autoridades autonómicas con arreglo a su propia legislación, pero es de subrayar que añadimos entonces que esta posibilidad está sujeta a una condición, consistente en que la intervención autonómica «sea compatible con la eventual intervención estatal». Es evidente que, como en el caso allí resuelto, cabe ahora legítimamente dudar de la compatibilidad de dicha intervención autonómica posterior a la del Banco de España, pues la efectiva aplicación de un mecanismo como el sistema institucional de protección, queda entonces, condicionada a una suerte de cláusula suspensiva, como es la de la valoración de sus efectos sobre la actividad de la caja de ahorros en Galicia. Valoración conforme a criterios que, en tanto que relacionados con un indeterminado cumplimiento por la entidad de determinadas finalidades, no tienen absolutamente nada que ver con la garantía de la solvencia de la entidad, lo que, a su vez, determina la vulneración de las bases de la ordenación del crédito, de competencia estatal ex art. 149.1.11 CE.

Y en tal sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—
Firmado y rubricado.