

ORDENACIÓN DEL CRÉDITO

Doctrina del Tribunal Constitucional

[STC, Pleno, Madrid, núm. 209/2014, de 18 de diciembre de 2014, recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2010, Ponente: D. Andrés Ollero Tassara, Presidente: D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Voto particular: D. Luis Ignacio Ortega Álvarez.](#)

Recurso de inconstitucionalidad del Gobierno sobre legislación autonómica de cajas de ahorros (Estimación parcial) – Doctrina del TC sobre las bases de la ordenación del crédito – Sobre las funciones ejecutivas básicas de supervisión financiera – Sobre el registro administrativo autonómico de altos cargos – Sobre las entidades representativas de intereses colectivos – Sobre el nombramiento de vocales del consejo por la asamblea general – Sobre la convocatoria y realización de la asamblea general – Sobre los representantes en el consejo de administración – Sobre la determinación de los órganos de gobierno – Sobre el porcentaje de excedentes destinado a obras sociales – Sobre la estabilidad y la eficacia en la gestión de las cajas de ahorro – Fallo de la STC – Voto particular (sinopsis de Fernando Zunzunegui y Paloma Corbal)

Recurso de inconstitucionalidad del Gobierno sobre legislación autonómica de cajas de ahorros: “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.”

Doctrina del TC sobre las bases de la ordenación del crédito: “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]». (...) 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». (...) 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).”

Sobre las funciones ejecutivas básicas de supervisión financiera: “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). (...) Junto a estas funciones ejecutivas de competencia del Estado conviven otras medidas de intervención autonómica previstas en la correspondiente legislación de desarrollo. (...) 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 (...). Lo único realmente decisivo es determinar si la autorización autonómica (...) 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. (...) 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).”

Sobre el registro administrativo autonómico de altos cargos: “(...) 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 (...) ordenar su propio registro administrativo de altos cargos. (...) 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 (...). Simplemente, (...) sirve al objetivo de garantizar «una mayor transparencia y seguridad jurídica» en los actos de nombramiento, cese y reelección de los altos cargos.”

Sobre las entidades representativas de intereses colectivos: “(...) 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. (...) 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 (...). (...) 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).”

Sobre el nombramiento de vocales del consejo por la asamblea general: “(...) 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 (...), 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).”

Sobre la convocatoria y realización de la asamblea general: “(...) 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 (...).”

Sobre los representantes en el consejo de administración: “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. (...) Esa limitación (...) se trata de una fórmula (...) 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 (...).”

Sobre la determinación de los órganos de gobierno: “(...) La determinación de los órganos de gobierno de las cajas y de sus respectivas funciones es un aspecto básico, competencia del Estado (...).”

Sobre el porcentaje de excedentes destinado a obras sociales: “(...) La determinación por la Administración autonómica (...) del porcentaje de los excedentes de las cajas que, en defecto del oportuno convenio, dedicarán a obras sociales, (...) se trata (...) 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.”

Sobre la estabilidad y la eficacia en la gestión de las cajas de ahorro: “(...) 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.”

Fallo de la STC: “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.”

Voto particular: “Los sistemas institucionales de protección sometidos a autorización adicional por la Ley territorial aparecen configurados en la normativa básica estatal (...), como algo más que la simple ponderación de riesgos entre entidades de crédito (...). 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. (...) 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. (...) 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* (...) 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. (...) Entiendo que la doctrina de la STC 182/2013, de 23 de octubre, (...) 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 (...) esta posibilidad está sujeta a una condición, consistente en que la intervención autonómica «sea compatible con la eventual intervención estatal». Es evidente que (...) 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.”

[Texto completo de la sentencia](#)
