

defensa procesal de un derecho fundamental. Por el contrario, la efectividad de la tutela judicial es exigible, en favor de cualesquiera «derechos e intereses legítimos» (art. 24.1 C.E.) y no sólo de los derechos incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I C.E.

5. Mantiene también el Abogado del Estado que la norma cuestionada no vulnera la efectividad de la tutela judicial por cuanto el derecho debatido en el proceso *a quo* es el de propiedad (secundariamente el de libertad de empresa) y la garantía de la propiedad, en su vertiente individual, es meramente la de su contenido económico, de modo que, de triunfar el recurso contencioso frente a la expropiación, la indemnización supondría la exclusión de toda merma en la garantía constitucional de la propiedad. Tratándose, en efecto —mantiene el Abogado del Estado— de derechos patrimoniales, no hay irreversibilidad ni reintegración difícil.

Este Tribunal difiere de tal punto de vista. El criterio de la posible conversión a un equivalente dinerario del bien o derecho afectado por el acto administrativo no conduce a singularizar la propiedad sobre bienes materiales de las demás situaciones jurídicas subjetivas, pues aquella conversión o ecuación cabe realizarla respecto de todas ellas. La cuestión es más bien, si la valoración económica *a posteriori* del perjuicio puede conseguir, visto el derecho o bien afectado, hacer totalmente reversible su afectación inicial, esto es, restaurar plenamente la situación anterior al acto administrativo. Parece evidente, sin embargo, que la reversibilidad plena o absoluta es, sencillamente, una ficción, pues, de no suspenderse el acto administrativo, el mero transcurso del tiempo podría conllevar un perjuicio en sí mismo irreparable. Por consiguiente, el que el derecho afectado por el precepto cuestionado sea el de propiedad, no justifica una prohibición absoluta de la suspensión como la que contiene tal precepto.

6. Eliminando por el art. 6.2 de la LFMM la posibilidad de una suspensión cautelar del acto administrativo impugnado, rompiéndose así en todo caso el necesario nexo entre tal potestad jurisdiccional y la efectividad de la tutela judicial del art. 24.1 C.E., no cabe sino constatar la incompatibilidad entre la regla cuestionada y el mencionado artículo constitucional.

Y la misma conclusión se impone al examinar la compatibilidad del precepto cuestionado con el derecho a la tutela judicial efectiva, poniendo éste en relación con lo dispuesto en el art. 106.1 C.E., de conformidad con el cual «los Tribunales controlan (...) la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican». Tampoco ha definido aquí la norma fundamental cuáles deban ser los instrumentos procesales que hagan posible ese control jurisdiccional, pero sí es preciso afirmar que los mismos han de articularse de tal modo que aseguren, sin inmunidades de poder, una fiscalización plena del ejercicio de las atribuciones administrativas. La prerrogativa de la ejecutividad no puede desplegarse libre de todo control jurisdiccional y debe el legislador, por ello, articular, en uso de su libertad de configuración, las medidas cautelares que hagan posible el control que la Constitución exige. Al haberlas suprimido aquí por entero se ha venido también a desconocer, en definitiva, el mandato de plena justiciabilidad del actuar administrativo presente en el art. 106.1.

#### FALLO

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

Ha decidido

Declarar inconstitucional y, por consiguiente, nulo el inciso «No obstante, no se suspenderá en ningún caso la

ejecución del Decreto impugnado» del art. 6.2 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre Fincas Manifiestamente Mejorables.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y dos.—Miguel Rodríguez-Fiñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón y Carles Viver i Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**1376** *Pleno. Sentencia 239/1992, de 17 de diciembre de 1992. Recurso de inconstitucionalidad 45/1989. Promovido por 50 Diputados de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra determinados preceptos de la Ley 7/1988, de 6 de octubre, de la Asamblea Regional de Murcia, de Organos Rectores de las Cajas de Ahorros de la Región de Murcia.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 45/89, interpuesto por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, como Comisionado de los cincuenta Diputados siguientes: don Jesús Aizpún Tuero, don César Aja Mariño, don Francisco Alvarez-Cascos Fernández, don Mario de Amilivia Salgado, don Felipe Santiago Barrueto, don Jesús Busto Salgado, don Juan Ramón Calero Rodríguez, don Felipe Camisón Asensio, don José Canellas Fons, don Antonio Carro Martínez, don José Cholbi Diego, don Gabriel Díez Berbel, don Gabriel Elorriaga Fernández, don José María Escuin Monfort, doña Elena García Botín, don Arturo García Tizón, don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, don César Huidobro Díez, don Neftalí Isasi Gómez, doña Pilar Izquierdo Arijá, don Diego Jordano Salinas, don Alvaro de Lapuerta Quintero, don Santiago López Valdívieso, don José Ignacio Llorens Torres, don Adriano Marqués de Magallanes, don José Enrique Martínez del Río, don Luis Fernando Medrano y Blasco, don Ricardo Mena Bernal, don Alvaro Molina Fernández-Miranda, don Paulino Montesdeoca Sánchez, don Alfonso Osorio García, don José Joaquín Peñarrubia Agius, don Magín Pont Mestres, don Ramón Rabanera Rivagoiba, don Luis Jacinto Ramallo García, don Miguel Ramírez González, don Enrique Ramón Fajarnes, don Sinfiriano Rebolledo Macías, don Manuel Renedo Omaechevarría, don José Ángel del Rey Castellanos, don Gonzalo Robles Orozco, don José Manuel Romay Becaría, doña Luisa Fernanda Rudi Ubeda, don José Isidro Ruiz Ruiz, don José Luis Sánchez Usero, don Joaquín Siso Cruellas, doña Isabel Tocino Biscarola-saga, don José Antonio Trillo y López Mancisidor, don

Juan Luis de la Vallina Velarde y doña Cecilia Villalobos Talero contra los artículos 5, apartado 1, letra c) y 12, letra d) de la Ley 7/1988, de 6 de octubre, de la Asamblea Regional de Murcia, de Organos Rectores de las Cajas de Ahorros de la Región de Murcia. Han comparecido el Abogado del Estado sin formular alegaciones, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, representado por el Procurador don Pablo Oterino Menéndez y defendido por el Letrado don Tomás Baño León, y la Asamblea Regional representada por su Secretario General, don Ginés Junquera Mínguez. Ha sido Ponente el Presidente don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Con fecha 5 de enero de 1989, don Federico Trillo Figueroa Martínez-Conde, Comisionado por los cincuenta Diputados mencionados interpuso el presente recurso de inconstitucionalidad, sobre la base de las siguientes alegaciones:

El art. 11 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (E.A.Mu.) atribuye a esta Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de Cajas de Ahorros, en el marco de la legislación básica del Estado. En ejercicio de esta competencia se dictó el Decreto 50/1986, de 6 de junio que, de conformidad con el art. 2.3 de la Ley del Estado 31/1985, reguladora de las normas básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros, atribuía un 40 por 100 de la representación en las Cajas de la Región a las Corporaciones Locales, un 44 por 100 a los impositores, un 11 por 100 a la Entidad fundadora y un 5 por 100 a los empleados. Esta normativa permitía acumular el 40 por 100 correspondiente a la Corporación Local con el 11 por 100 de la Entidad fundadora en la Caja de Ahorros de Murcia, dado que tales porcentajes correspondían a la Diputación Provincial, absorbida por la Comunidad Autónoma, de manera que ésta, gobernada por el PSOE, obtenía la mayoría absoluta en los órganos rectores de la Caja. La STC 49/1988 declaró inconstitucional el penúltimo párrafo del art. 2.3 de la Ley estatal 31/1985, según el cual, «en el caso de las Cajas de Ahorros fundadas por las Corporaciones Locales, las Entidades fundadoras acumularán a su participación la atribuida a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja de Ahorros». La Ley murciana 7/1988 surgió, entre otras cosas, para adaptar la normativa autonómica a la doctrina emanada de aquella Sentencia. Su art. 5.1 establece lo siguiente:

«Los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros estarán integrados por los representantes de los intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de cada Entidad, llevándose a efecto la representación de dichos intereses mediante la participación de todos los grupos y en los porcentajes siguientes:

c) Las personas o entidades fundadoras, el 35 por 100, las cuales podrán asignar una parte no mayoritaria de su porcentaje de participación a instituciones de interés social, de carácter científico, cultural o benéfico de reconocido arraigo en el ámbito de actuación de la Caja de Ahorros.»

Por su parte, el art. 12 d) dispone que:

«En ningún caso dispondrá una Corporación Local de un número de Consejeros Generales superior al 20 por 100 del número total de Consejeros Generales representantes de las Corporaciones municipales.»

De esta manera, la mayoría socialista acumula el 35 por 100 correspondiente a la Entidad fundadora a la representación correspondiente a los municipios, máxime cuando la del Ayuntamiento de Murcia se restringe al límite del 20 por 100, reduciéndose a otro 20 por 100 la represen-

tación de los impositores. Así, bajo la apariencia de legalidad, se consuma lo que los Diputados recurrentes denominan «una manipulación torticera de las mayorías parlamentarias autonómicas».

A su juicio el art. 5.1 c), en relación con el art. 12 b) vulneran el art. 9.3 C.E., en conexión con el art. 9.2 C.E. y la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de representación porcentual democrática en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros. El legislador murciano habría actuado con notoria arbitrariedad en beneficio del grupo político mayoritario de la Cámara, violando el derecho de participación ciudadana en los límites y porcentajes señalados por la Ley básica del Estado. Este derecho de participación, recogido en el art. 9.2 C.E. y en otros muchos preceptos constitucionales, es aplicable a las Cajas de Ahorros, como se deduce de las SSTC 18/1984 y 48 y 49/1988, e impone su democratización interna. Y si bien esta participación y democratización admiten soluciones distintas, no está autorizado el legislador a interpretarlas arbitrariamente.

En los supuestos de participación como los contemplados nos encontramos ante fenómenos de representación de intereses, de modo que la participación sólo puede fundarse en una «conexión de interés» significativa para la actividad de la institución participada, conforme al criterio de la especialidad de los fines de cada organización. En el caso de las Cajas de Ahorros es innegable la conexión o interés de tres categorías de personas: los fundadores, los impositores y el personal de las Cajas. Todas ellas tienen vocación, e incluso derecho «constitucionalmente fomentable» de estar presentes en los órganos rectores de las Cajas. Pero la Ley murciana 7/1988 no pondera adecuadamente el peso específico de cada uno de los intereses sociales y colectivos en concurso, pues sólo pretende perpetuar una mayoría alterando arbitrariamente los porcentajes de cada grupo de representación. Sólo así se entiende que la representación de los impositores descienda del 44 por 100 al 20 por 100 y la de la Entidad fundadora suba del 11 por 100 al 35 por 100. No existe justificación para que la Asamblea Regional se otorgue a sí misma, puesto que la Comunidad Autónoma ha absorbido a la Diputación fundadora, un tan alto porcentaje de participación en la única Caja de la Región, máxime cuando el legislador estatal ha fijado el porcentaje del 11 por 100, aunque éste pueda alterarse por las Comunidades Autónomas. Si a ello se suma el 40 por 100 que se otorga a las Corporaciones Locales está claro que se produce una desproporción que rompe el «equilibrio razonable» entre los distintos grupos de representación, de que habla la jurisprudencia constitucional. Tampoco hay justificación para reducir el porcentaje de participación de los impositores al 20 por 100, cuando la Ley estatal lo fijaba en el 44 por 100 y cuando los recursos ajenos depositados son muchísimo más cuantiosos que el capital fundacional de la única Caja de la Región.

Cierto es que, según la jurisprudencia constitucional, corresponde a las Comunidades Autónomas establecer el porcentaje de participación de los distintos grupos y que el legislador estatal sólo puede fijar unos máximos y unos mínimos. Pero, aunque la Ley del Estado no los ha fijado, no es irrazonable pensar que, implícitamente, los porcentajes deben moverse en torno a los que contiene la Ley estatal. Por ello no es constitucional relegar al tercer lugar la representación de los impositores, pues de esta manera otros grupos de representación alcanzan un predominio decisivo y la participación de aquéllos carece de efectividad, con lo que se rompe el equilibrio razonable entre las representaciones de los distintos grupos, en situación de desigualdad respecto de las soluciones adoptadas en otras Comunidades Autónomas.

Por último, y en lo que se refiere al art. 12 d), tampoco es razonable que se limite la participación de cada Ayun-

tamiento al 20 por 100 sin tener en cuenta la proporción de impositores, recursos y presencia de la Caja en cada Municipio.

En consecuencia, se solicita la declaración de nulidad de los preceptos impugnados.

2. Admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad y personados los que fueron parte en el mismo, el representante del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia presentó sus alegaciones el 13 de febrero de 1989.

En ellas recalca, en primer lugar, la legitimidad constitucional de la alteración por Ley regional de los porcentajes de participación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros establecidos por el art. 2.3 de la Ley básica 31/1985 (SSTC 48/1988 y 49/1988). Partiendo de esta base, la cuestión que aquí se dilucida no es, como los recurrentes pretenden, establecer si tal o cual porcentaje de alteración resulta o no arbitrario ni de juzgar la constitucionalidad de los preceptos impugnados estableciendo conexiones con parámetros ajenos a la norma (supuesta voluntad de acumular participaciones para establecer el dominio en la Caja). Lo cierto es que la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias [art. 11 c) del E.A.Mu.] y por medio de su Asamblea, que representa directamente al pueblo, tiene potestad para adoptar decisiones políticas en la materia, regulando las particularidades que convengan, siempre que no infrinja la Constitución.

El art. 5.1 c) de la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia no es contrario a la Constitución ni a las bases materiales de ordenación de la institución de las Cajas de Ahorro que cabe deducir de la jurisprudencia constitucional, pues no excluye a ninguno de los grupos significativos de intereses sociales que deben estar presentes en los órganos de gobierno de las Cajas, conforme al art. 2.3 de la Ley estatal 31/1985; posibilita la integración de otros representantes de intereses sociales, mediante la correlativa disminución del porcentaje reservado a la Comunidad Autónoma como sucesora de la entidad fundadora; cumple de modo suficiente la condición básica de evitar que algún grupo alcance un dominio excesivo, pues ninguno de ellos puede alcanzar por sí solo una posición dominante; atribuye a todos los grupos una presencia significativa; y asegura una posición de equilibrio razonable entre todos ellos.

Por razones parecidas, tampoco es inconstitucional el límite del 20 por 100 del número total de Consejeros del grupo establecidos para la Corporación municipal con mayor representación. Ese límite se explica porque, de no imponerse alguno para los mayores municipios, otros muchos más pequeños carecerían de toda representación en la Caja, siendo así que no hay términos dialécticamente concluyentes para determinar si el límite del 20 por 100 es correcto o sería mejor otro porcentaje superior o inferior, por lo que debe respetarse la opción del legislador.

En cualquier caso, la doble consideración de la Comunidad Autónoma como fundadora, en cuanto subrogada en la Diputación Provincial de Murcia, y como poder público regional al que le corresponden funciones representativas de la globalidad de intereses regionales sobre materias objeto de la actividad de las Cajas justifica sobradamente la atribución a la Comunidad Autónoma de un porcentaje especialmente significativo, tanto más cuanto que no se trata de una autonormación efectuada por el Ejecutivo Regional, sino que se debe a una Ley de la Asamblea Regional. Por lo demás, las normas impugnadas son parecidas a las reguladas por el art. 27 de la Ley 7/1985 de Cajas de Ahorros gallegas y por el art. 17 de la Ley 15/1985 de Cajas de Ahorros de Cataluña, que han sido declaradas constitucionales por la STC 48/1988. No hay pues, en aquéllas, ni arbitrariedad, ni lesión de los derechos

de participación e igualdad, ni infracción de la normativa básica del Estado.

Por todo ello, se solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

3. Con fecha de 22 de febrero de 1989 presentó sus alegaciones el representante de la Asamblea Regional de Murcia.

En primer lugar aduce que el recurso es inadmisibile por falta de poder especial que acredite a don Federico Trillo-Figueroa como Comisionado de los Diputados a quienes dice representar.

Subsidiariamente y en cuanto al fondo rechaza ante todo las imputaciones de manipulación política que los recurrentes dirigen a la Ley impugnada, por ser impropias del juicio de constitucionalidad. Señala a continuación que no hay en la Constitución derecho alguno a participar en las Cajas de Ahorros, sino que se trata de un derecho de creación legal. Es el legislador estatal el que ha diseñado un «modelo participativo» para esas entidades y el que ha expresado qué intereses han de estar representados en ellas. Dado que la Ley 31/1985, reguladora de ese modelo ha sido depurada por el Tribunal Constitucional, no podrá decirse que el legislador autonómico que desarrolla las previsiones de esa Ley quebranta el derecho de participación o incurre en arbitrariedad si se ajusta a los criterios fijados por la doctrina constitucional en las SST 48/1988 y 49/1988, criterios por lo demás amplios, que admiten distintas soluciones posibles y válidas, como los recurrentes reconocen. En realidad, la alegación de arbitrariedad, que en la demanda se expone, se traduce en una queja sobre la falta de proporcionalidad de la Ley murciana, pues, según los recurrentes, debería haber otorgado mayor representación a los impositores y menor a las entidades fundadoras, y debería haber adecuado la representación de cada municipio a su importancia, sin límites máximos. Pero el legislador murciano se limitó a establecer su propia normativa, dentro de los límites de la Ley estatal 31/1985 y conforme a la doctrina constitucional, sin que haya motivos para pensar que la elección de los criterios seguidos para la fijación de los porcentajes tuviera que ajustarse a una predeterminada regla objetiva. Por el contrario, los criterios de oportunidad o conveniencia elegidos por la Ley impugnada podrán ser discutibles y discutidos, pero competen, discrecionalmente, al legislador autonómico. Y, si bien la discrecionalidad no puede devenir arbitrariedad, tampoco puede esta última imputación llevar a enjuiciar la opción del legislador si ésta es razonable.

Pues bien, la Ley murciana recurrida se ajusta a lo que el Tribunal Constitucional ha definido como un «equilibrio razonable» entre los distintos grupos con representación en las Cajas de Ahorro, adaptándolo a las características específicas de la Región, conforme a sus intereses generales. En tal sentido, no se ve por qué la participación de las entidades fundadoras hubiera de ser inferior e incluso muy inferior al 35 por 100 que la Ley marca. Tampoco la Ley recurrida ordena ningún mecanismo que propicie o favorezca la acumulación de participaciones de otros grupos a la de los fundadores, y si, como es obvio, la posibilidad de coaliciones existe, no puede impedirse que dos o más grupos se pronuncien en el mismo sentido en las reuniones que celebren los órganos de las Cajas. Además, no hay norma básica alguna que imponga que los impositores deben tener una representación superior a la de los fundadores o que la de unos y otros debe ajustarse, más o menos, a los porcentajes que estableció la citada Ley estatal 31/1988. Tampoco hay un criterio jurídico objetivo desde el que pueda sentenciarse que la participación asignada por la Ley murciana a cada grupo no sea efectiva o significativa, o para afirmar que en ella predomina excesivamente un grupo sobre otro. Por el contrario, la elección de los módulos precisos para establecer la proporcionalidad «razonable» y «equilibrada» de las represen-

taciones corresponde al legislador autonómico y, aunque su decisión pueda ser discutible, ello no es suficiente para configurar un caso de arbitrariedad legislativa ni, en consecuencia, un supuesto de inconstitucionalidad. De ahí que el art. 5.1 c) de la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia sea conforme a la Constitución.

Lo mismo puede decirse de la limitación al 20 por 100 como máximo de los Consejeros del grupo del porcentaje de representación que, según el impugnado art. 12 d), puede alcanzar una sola representación municipal. Ese límite, que el legislador autonómico puede fijar libremente, por no existir norma estatal básica que lo impida, no es sino un factor de modulación, que cumple la función de hacer más extenso el campo de la representatividad municipal, y la de evitar, en favor de los pequeños municipios, la fuerza absorbente de las grandes Corporaciones de la Región. De hecho, la STC 48/1988 declara plenamente constitucionales los arts. 17 de la correspondiente Ley catalana y 27 de la Ley gallega, que contienen una limitación análoga, el primero de ellos incluso con el mismo tope del 20 por 100.

Por todo ello, se solicita la inadmisión o, en su defecto, la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

4. Por providencia de 15 de diciembre de 1992 se fijó para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 17 siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de examinar las cuestiones de fondo que se plantean en el presente recurso de inconstitucionalidad, es menester pronunciarse sobre la objeción a la admisibilidad del mismo que formula el representante de la Asamblea Regional de Murcia, consistente en la falta de poder especial que acredite a don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde para actuar como Comisionado de los Diputados recurrentes. Esta objeción no puede ser estimada, pues, como se deduce de la doctrina que este Tribunal ha formulado al respecto (STC 42/1985, ATC 205/1989, entre otras resoluciones) la representación del Comisionado parlamentario puede acreditarse mediante un poder notarial otorgado en términos generales, siempre que se acompañe de un acuerdo o documento en donde quede expresa la voluntad de los Diputados firmantes de presentar el concreto recurso de inconstitucionalidad de que se trate en cada caso. En el presente, esta voluntad está manifiestamente acreditada por los Diputados recurrentes, mediante el correspondiente documento *ad hoc*, por ellos firmado, de donde resulta que el poder general otorgado por los mismos (entre otros), como Diputados del Grupo Parlamentario Popular, al referido Comisionado, para, entre otras actuaciones, interponer recursos de inconstitucionalidad en su nombre, basta para cumplir el requisito de postulación de los recurrentes en este proceso.

2. Entrando ya en el fondo del asunto, conviene ante todo precisar el objeto y los motivos del recurso de inconstitucionalidad.

Lo que se impugna es, estrictamente, el art. 5.1 c) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 7/1988, que viene a reservar el 35 por 100 de los representantes en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro de la Región a las personas o entidades fundadoras de las mismas, si bien éstas pueden asignar una parte no mayoritaria de ese porcentaje a ciertas instituciones sociales, así como el art. 12 d) de la misma Ley que, en relación con el 40 por 100 de representación en los citados órganos que se reserva a las Corporaciones municipales, prescribe que ninguna de ellas dispondrá de un número de Consejeros Generales de las Cajas superior al 20 por 100 de aquel cupo de representación. Estos son los dos preceptos recurridos. Pero de las alegaciones de los recurrentes se deduce claramente que se impugnan en el contexto gene-

ral de la Ley murciana 7/1988, por cuanto el elevado porcentaje de participación otorgado a las entidades fundadoras, unido al reducido porcentaje atribuido a los impositores [por el art. 5.1 b) de la Ley, no recurrido], y a la limitación de la representatividad de algún municipio mayor (el de Murcia, en concreto), manifestaría la pretensión de la mayoría socialista en la Asamblea Regional (unida a la de algunos municipios, se sobreentiende) de controlar políticamente la Caja de Ahorros de Murcia, la única propia de la Región.

No obstante, hay que descartar que este tipo de alegaciones sobre las supuestas motivaciones partidistas del legislador regional puedan ser objeto de consideración en el juicio de constitucionalidad. Este no puede confundirse con un juicio de intenciones políticas, sino que tiene por finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquéllas que sirven de parámetro de su constitucionalidad. Sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para apreciar si la norma enjuiciada se ajusta a los valores y principios constitucionales, el concreto objeto político que con ella pretenda conseguir el legislador no es cuestión que incumba a este Tribunal, sino más bien problema de simple valoración política, que debe plantearse y debatirse en otros momentos y en otros foros, conforme a las reglas democráticas de la acción y la crítica política.

Dicho esto, procede determinar cuáles son las normas constitucionales o del bloque de la constitucionalidad cuya infracción atribuyen los recurrentes a los citados arts. 5.1 c) y 12 d) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros de la Región. Esas normas no son de aquellas que determinan las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma en la materia. En efecto, el presente recurso de inconstitucionalidad no plantea una controversia competencial, pues todas las partes admiten que la Asamblea Regional de Murcia tiene competencia, ex art. 11 c) del Estatuto de Autonomía de la región de Murcia, para regular, en el marco de la legislación básica del Estado, los órganos rectores de las Cajas de Ahorros de la Región, y aceptan también que los preceptos impugnados no vulneran frontalmente ninguna norma de la legislación estatal vigente que haya de considerarse básica, conforme a lo declarado por este Tribunal en SSTC 48/1988 y 49/1988. Lo que los recurrentes alegan es que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al ejercer la competencia de desarrollo legislativo que le corresponde en la materia, ha infringido el art. 9.2 C.E., en cuanto a lo que los recurrentes llaman «el derecho de participación de los ciudadanos», y el art. 9.3 C.E., en cuanto sanciona el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

No obstante, esta última observación debe matizarse, ya que el recurso de inconstitucionalidad toma pie, precisamente, de la doctrina constitucional que se establece en las mencionadas Sentencias sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para regular los órganos rectores de las Cajas. Es más, en el escrito de interposición del recurso se motiva también el mismo en la infracción «de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de representación porcentual democrática en los órganos rectores de las Cajas de Ahorro», y a lo largo de su fundamentación se contrastan los preceptos recurridos con los criterios que la parte actora deduce de esa doctrina.

Ahora bien, aparte de que el recurso de inconstitucionalidad no puede fundarse autónomamente en la «violación de la doctrina del Tribunal Constitucional», sino sólo en la disconformidad con la Constitución de las leyes, disposiciones o actos impugnados, en los términos que disponen los arts. 27 y 28 de la LOTC, es claro que los recurrentes no aluden a la doctrina establecida en las SSTC 48/1988 y 49/1988 para fundar imputación alguna de

infracción de reglas competenciales o de normas estatales básicas. En realidad, se apoyan en esa jurisprudencia para intentar demostrar que el legislador murciano ha incurrido en arbitrariedad y ha infringido los «derechos de participación del ciudadano», por lo que la queja de inconstitucionalidad se traduce en la alegada infracción de los arts. 9.2 y 9.3 C.E. En suma, los recurrentes entienden que los arts. 5.1 c) y 12 d) de la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia infringen esos preceptos constitucionales, esencialmente porque se ha desviado arbitrariamente de los criterios fijados por la jurisprudencia de este Tribunal sobre la «representación de intereses» en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro. Rechazada esta proposición por quienes se oponen a la demanda, a ello se reduce el objeto del debate procesal.

3. Para resolver el recurso, en los términos en que está planteado, es oportuno de todas formas examinar los antecedentes de la cuestión.

La Ley estatal 31/1985, de 2 de agosto, de Organos Rectores de las Cajas de Ahorro establecía en su art. 2.3 la composición de la asamblea general de las Cajas, determinando exhaustivamente los intereses colectivos o grupos representados en ella e incluso los porcentajes correspondientes a cada uno de ellos. En concreto, disponía que el 44 por 100 de tal representación correspondía a los impositores de las Cajas, el 40 por 100 a las Corporaciones Locales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad, el 11 por 100 a la Entidad, pública o privada, fundadora de la Caja y el 5 por 100 a los empleados, disponiendo que, en el caso de las Cajas fundadas por Corporaciones Locales, las Entidades fundadoras acumularán a su participación la atribuida a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja. Impugnado este precepto legal tanto por razones sustantivas como competenciales, la impugnación fue resuelta por STC 49/1988.

De esta Sentencia y de la 48/1988, con la que forma un todo inescindible, se desprende que es lícita la finalidad democratizadora de las Cajas de Ahorro que aquella Ley estatal persigue y que esa finalidad primordial faculta al legislador estatal a prever la participación en las Cajas de determinados sectores sociales afectados por su actividad y, desde el punto de vista competencial, a regular los aspectos básicos de esa participación, pero no de una manera tan uniforme y exhaustiva que restrinja indebidamente la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer al respecto una legislación de desarrollo propia, conforme a sus Estatutos de Autonomía, adaptada a sus peculiaridades. En este sentido, las referidas Sentencias consideran que constituye una norma básica la determinación de los grupos, categorías o sectores que han de estar representados en la Asamblea General de las Cajas y que son también normas básicas las que garanticen un «equilibrio razonable entre ellos», sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan prever la participación de otros grupos que representen «intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro». Y también declaran que la Ley del Estado, para asegurar la referida finalidad democratizadora, «puede prevenir por medio de esas normas (básicas) que un grupo alcance un dominio decisivo en la Asamblea en perjuicio de los otros, o le cabe exigir que las representaciones correspondientes sean significativas, siempre que deje un margen también significativo para las diversas opciones autonómicas. El legislador podría, para alcanzar esos objetivos, fijar mínimos o mínimos y máximos o acudir a otras medidas que este tiempo apropiadas».

Lo que no puede hacer, según las referidas Sentencias, es fijar rígida y taxativamente los porcentajes de participación de cada grupo como norma básica, pues así comprime de manera ilícita las competencias de las Comunidades Autónomas. De ahí que la STC 49/1988 declare

que no es básico el citado art. 2.3 de la Ley 31/1985, «en los términos que se indica en el fundamento jurídico 18», esto es, en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de los grupos participantes. Además, en el fundamento jurídico 13, declaró inconstitucional y nulo el penúltimo párrafo de ese precepto, que permite acumular el porcentaje de participación de las Corporaciones municipales al de la Entidad fundadora de la Caja cuando ésta sea una Corporación Local, por considerarla una disposición arbitraria, en flagrante contradicción con el mismo sistema configurado por el legislador, que contempla a los Ayuntamientos en representación de los intereses colectivos de los vecinos, y por ello contraria al art. 9.2 y 3 C.E.

Con posterioridad a estas Sentencias, el legislador estatal no ha adoptado ninguna otra norma básica, en los términos en que aquéllas lo estiman lícito, garantizando por medio de máximos y mínimos porcentuales el equilibrio razonable entre los grupos representativos de intereses que participan en los órganos rectores de las Cajas.

La Ley murciana ahora recurrida se atiene, desde luego, a la normativa básica en vigor, por cuanto establece los mismos grupos de representación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorro previstos por la Ley 31/1985, es decir, los representantes de las Corporaciones municipales, de los impositores, de las Entidades fundadoras —que pueden ceder parte de su representación a otras instituciones sociales, tal como considera lícito la STC 48/1988— y del personal de las Cajas. Lo que la Ley de la Región de Murcia altera, incluso de manera significativa, es el porcentaje de representación previsto en la Ley estatal para algunos de esos grupos. En concreto, reduce del 44 por 100 al 20 por 100 la representación de los impositores y aumenta del 11 por 100 al 35 por 100 la de las personas o Entidades fundadoras [arts. 5.1 b) y c), respectivamente]. La otra innovación legal sobre lo dispuesto en la normativa básica, que aquí interesa consiste, dentro del 40 por 100 de representación asignado a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad, limitar la participación de un sola Corporación a un máximo del 20 por 100 de esa representación [art. 12 d)].

4. Según los recurrentes, este modelo de participación, bastante diferente al que preveía la Ley estatal 31/1989, infringe el art. 9.2 C.E.

La Constitución reconoce con amplitud el principio participativo [así en los arts. 27.5, 27.7, 105 a), 129.2] «y nada hay que oponer a que se extienda a la organización de las Cajas» (STC 49/1988, fundamento jurídico 13). De este modo el art. 9.2 puede servir de cobertura a la legislación básica del Estado y a la legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma, pero de este precepto constitucional no puede extraerse el derecho a una determinada y concreta participación de los ciudadanos o de los grupos sociales afectados en los órganos de las Cajas de Ahorro, puesto que esta participación, auspiciada por la Constitución, es de configuración legal (STC 163/1991). En consecuencia no cabe aducir una infracción del art. 9.2 C.E. *per se* frente a una norma legal que ha establecido un determinado régimen de participación de sectores sociales e institucionales en los órganos de las Cajas de Ahorro, lo que en modo alguno vulnera el «deber de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social que recoge el art. 9.2 C.E., participación íntimamente ligada al pluralismo político consagrado como uno de los valores supremos de nuestro ordenamiento jurídico en el art. 1 de la Norma suprema» (STC 49/1988, fundamento jurídico 13).

Cosa distinta es que, al regular esta participación, el legislador haya podido infringir otros preceptos o principios constitucionales de directa aplicación, como pudiera ser el de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 C.E.), invo-



cado por los recurrentes en el presente caso, en relación con la concreción del genérico deber público de facilitar la participación, en un sentido que se pretende semejante a aquel en que se fundamenta la STC 49/1988 (fundamento jurídico 13). En otros términos, los recurrentes consideran que el legislador murciano no ha sido coherente con el criterio de democratización de las Cajas de Ahorro que le venía impuesto por la legislación estatal básica, sino que lo ha distorsionado sustancialmente al establecer un modelo de participación desequilibrado e irrazonable, que «prima» excesivamente a unos grupos y «penaliza» a otros de los que deben tener representación en las Cajas.

5. Ahora bien, como este Tribunal ha declarado reiteradamente (SSTC 27/1981, 66/1965, 99/1987, 227/1988, entre otras), «la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisprudencia constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley». Al contrario, la ley es la expresión de la voluntad popular y, si bien es cierto que el legislador también «está sujeto a la Constitución y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, (...) ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de interdicción de la arbitrariedad» (STC 108/1986). Dicho de otra manera, «si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento (...), no es suficiente la mera discrepancia política —ínsita en otra opción— para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales» (STC 99/1987). Por eso, al examinar un precepto legal impugnado desde este punto de vista, «el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (SSTC 108/1986 y 65/1990). En todo caso, quien alega la arbitrariedad de la ley debe, conforme a sus criterios, razonarlo en detalle y ofrecer una demostración en principio convincente.

Aplicando esta doctrina general al art. 5.1 c) de la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia, es claro que tal precepto no vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Primero, porque no genera ninguna discriminación constitucionalmente inaceptable, pues, aunque es cierto que establece una desigualdad con los llamados a participar en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros en otras Comunidades Autónomas, dicha desigualdad se justifica precisamente por la autonomía del legislador regional, que puede extenderse a regular de la manera que considere más conveniente para su Comunidad los porcentajes de participación de los distintos grupos básicos de representación, tal y como declaramos en SSTC 48/1988 y 49/1988, sin afectar por ello a las posiciones jurídicas fundamentales de todos los ciudadanos. En segundo término, porque no puede decirse que la opción del legislador murciano carezca de fundamento desde el punto de vista de la finalidad de democratización de las Cajas de Ahorro que le impone la normativa básica. Así, lo cierto es que ni atribuye a un solo grupo de representación una situación de predominio fren-

te a los demás, ni priva al grupo de impositores de una presencia significativa, aunque minoritaria, ni deja de tener explicación desde aquella óptica democrática y participativa que se incrementa la representación de las Entidades fundadoras, máxime cuando, como los recurrentes apuntan, se está pensando en una Entidad que tiene su propia legitimación democrática. En realidad, lo que los recurrentes discuten es la proporcionalidad de los porcentajes de participación asignados a cada grupo. Pero, como dijéramos a este respecto en la STC 49/1988 «entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional».

Lo mismo puede decirse de lo dispuesto en el art. 12 d) de la Ley recurrida. La limitación del porcentaje de representación, que dentro del grupo «Corporaciones municipales», puede corresponder a un solo Ayuntamiento a un máximo del 20 por 100 no carece de fundamento, desde el punto de vista de la finalidad democratizadora que debe presidir la regulación legal, pues ni esta finalidad impone una representación de cada Corporación estrictamente proporcional al número de oficinas, al de impositores o al volumen de depósitos que la Caja de Ahorros correspondiente tenga o capte en su término municipal, ni puede considerarse ilegítima la opción del legislador favorable a asegurar la participación de un mayor número de Corporaciones municipales, sin que deba este Tribunal enjuiciar si el límite porcentual fijado es o no el más acertado o el más adecuado a la finalidad perseguida.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad formulado por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, como Comisionado de cincuenta Diputados contra los arts. 5, apartado 1, letra c) y 12, letra d) de la Ley 7/1988, de 6 de octubre, de la Asamblea Regional de Murcia, sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros de la Región de Murcia.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y dos.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón, Carlos Viver y Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

1377

*Sala Segunda. Sentencia 240/1992, de 21 de diciembre de 1992. Recurso de amparo 167/1990. Contra Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, por la que se declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la dictada por la Audiencia Territorial de Madrid, en apelación contra la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de los de Madrid, en autos incidentales sobre protección del derecho al honor. Vulneración del derecho a comunicar libremente información.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio