**STC 33/1993, de 1 de febrero de 1993**

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 Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.762/89, interpuesto por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, contra el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, en cuanto añade un párrafo cuarto al apartado b) del art. 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de regulación de las Cajas de Ahorro, recurso en el que han sido parte el Parlamento de Cataluña, representado por el Abogado don Josep M. Portabella i d'Alós, y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Josep María Bosch i Bessa; y en el conflicto positivo de competencia núm. 2.415/89, acumulado a aquel recurso, planteado por el Gobierno de la Nación contra el art. 18.2 de las normas reguladoras de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro aprobadas por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 190/1989, de 1 de agosto, en el que ha sido parte el mismo, representado por el mencionado Letrado. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, don Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Pleno.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 21 de agosto de 1989, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, en lo que hace referencia al párrafo cuarto que añade al apartado b) del art. 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, de regulación de las Cajas de Ahorro, con invocación expresa del art. 161.2 C.E.

El precepto impugnado dispone que "los Acuerdos del Pleno de las Corporaciones Locales fundadoras [de Cajas de Ahorro] que designen a los consejeros generales [de las Cajas] que les correspondan deberán tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho que, en ningún caso, podrá ser inferior a la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación". A juicio del Abogado del Estado este precepto vulnera la normativa básica estatal sobre régimen local (art. 149.1.18 C.E.), pues el art. 47.2 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) prevé la misma mayoría reforzada a que alude el precepto impugnado para los Acuerdos de las Corporaciones Locales en las siguientes materias: a) creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales; b) creación, modificación y supresión de las Entidades a que se refiere el art. 45 LBRL; c) aprobación de la delimitación del término municipal; d) alteración del nombre y de la capitalidad del municipio. Para el Abogado del Estado, esta enumeración no puede ser ampliada por las Comunidades Autónomas, y de ahí la inconstitucionalidad del precepto recurrido. A mayor abundamiento recalca el carácter básico, formal y materialmente, del art. 47.2 LBRL, pues atañe a un aspecto esencial del funcionamiento y régimen de Acuerdos de las Corporaciones Locales, como es el juego de las mayorías, alega que la normativa automática sectorial sobre Cajas de Ahorro no puede infringir aquella normativa básica, y recuerda que la STC 49/1988 declaró básico el art. 5 de la Ley 31/1985 de órganos rectores de las Cajas de Ahorro, que atribuye a las entidades fundadoras de las Cajas la facultad de nombrar directamente sus representantes en las Cajas, "entendiendo por nombramiento directo el que se lleva a cabo por los fundadores sin que pueda mediar una normativa estatal o comunitaria que imponga o condicione la forma de proceder a ese nombramiento". Por todo lo cual, solicita el Abogado del Estado que se declare inconstitucional y nulo el precepto recurrido, y se suspenda su vigencia.

2. Admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad y acordada la suspensión de la vigencia de la norma impugnada, conforme al art. 161.2 C.E., el representante del Parlamento de Cataluña se opuso al mismo formulando, con fecha 20 de septiembre de 1989, las alegaciones que a continuación se resumen.

No se niega que el art. 47.2 LBRL sea básico y básicos son los supuestos de mayoría reforzada para la adopción de Acuerdos de las Corporaciones Locales que prevé. Pero eso no quiere decir que no pueda la legislación autonómica, en virtud de la competencia exclusiva de la Comunidad de Cataluña sobre Cajas de Ahorro (art. 12.1.6 del E.A.C.) y sobre el régimen local (art. 9.8 del E.A.C.), añadir otros supuestos en que se exija la misma mayoría, ya que las bases son sólo un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede establecer, en defensa de su propio interés general, las peculiaridades que convenga; y porque no puede entenderse que el art. 47.2 LBRL excluya tales añadidos. En cuanto a la cita de la STC 49/1988 que hace el Abogado del Estado, lo único que exige es que el nombramiento de los consejeros de las Cajas en representación de las entidades fundadoras se realice de modo directo, es decir, sin intermediarios o compromisarios, pero nada dice acerca de la mayoría requerida para acordar esos nombramientos. Por todo ello, se solicita la desestimación del recurso.

3. Con fecha 4 de octubre de 1989, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, contestó a la demanda con los siguientes argumentos:

La competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para aprobar el precepto impugnado se enmarca tanto en las que le corresponden en materia de régimen local (art. 9.8 del E.A.C.), como en materia de Cajas de Ahorro (art. 12.1.6 del E.A.C.). En relación con esta última materia, la STC 48/1988 consideró que las Comunidades Autónomas competentes sobre ella podían prever la existencia de procedimientos de elección de los consejeros generales de las Cajas distintos de los fijados en la Ley estatal 31/1985, de órganos rectores de las Cajas de Ahorro, por no tener el procedimiento en ella fijado carácter básico. De hecho, esa misma Ley estatal remite en su art. 3.1 a la legislación de desarrollo la determinación del procedimiento de elección de los representantes de las Corporaciones Mnicipales en las Cajas. Esto es lo que hace el precepto impugnado por relación a los representantes de las entidades fundadoras. Por lo demás, es claro que las normas básicas no pueden impedir que las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en una materia establezcan, si lo estiman oportuno, nuevas normas o condiciones no establecidas en aquéllas. Lo único que la legislación autonómica no puede hacer, según la STC 49/1988, es mediatizar o condicionar la elección directa de los representantes de las entidades fundadoras. En cuanto al límite que establece el art. 47.2 LBRL, que tiene carácter básico, no se puede considerar que el listado de supuestos para los que exige la mayoría cualificada que regula sea exhaustivo y no pueda ampliarse por la legislación autonómica, pues, si así fuera, ese precepto básico habría agotado la regulación del tema y dejaría vacía de contenido la competencia autonómica de desarrollo normativo. De hecho, el art. 47.3 LBRL, también básico, permite expresamente (apartado m]) que la ley regule otros supuestos distintos a los allí contemplados en que se requiera el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones Locales, por lo que no se ve por qué la ley no puede completar aquellos casos en que se exige además la mayoría de dos tercios del número de hecho de esos miembros. Y así, por ejemplo, la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en su art. 112.3, introduce otros supuestos no previstos en el art. 47.3 LBRL. En consecuencia, se solicita la desestimación del recurso.

4. Por Auto de 30 de enero de 1990, tras oír a las partes, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó levantar la suspensión de la vigencia del precepto recurrido.

5. Mediante escrito de 4 de diciembre de 1989, el Abogado del Estado planteó conflicto positivo de competencia en relación con el art. 18.2 de las Normas reguladoras de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, aprobadas por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 190/1989, de 1 de agosto, con invocación expresa del art. 161.2 C.E. El art. 18.2 impugnado viene a reproducir la exigencia de mayoría cualificada de dos terceras partes del número de hecho y no inferior a la mayoría absoluta de los miembros de las Corporaciones Locales fundadoras para designar sus representantes en las Cajas de Ahorro, que ya establece el art. 17 b) de la Ley catalana 15/1985, modificado por la Ley 6/1989 del Parlamento de Cataluña. En consecuencia, el Abogado del Estado reitera las alegaciones que expresa en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra este precepto legal y solicita la anulación de la norma objeto del conflicto y la declaración de que la competencia controvertida corresponde al Estado, así como la acumulación del conflicto positivo de competencia al recurso de inconstitucionalidad 1.762/89.

6. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 2.415/89 y suspendida la vigencia del art. 18.2 de las Normas aprobadas por el Decreto 190/1989 de la Generalidad de Cataluña, por providencia de 11 de diciembre de 1989, el Abogado de la misma presentó sus alegaciones el 28 de enero de 1990, oponiéndose a la pretensión principal del Abogado del Estado. Reitera en ellas exactamente los argumentos en que fundaba su contestación al recurso de inconstitucionalidad 1.762/89 y solicita que se declare la validez del precepto impugnado y que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad, así como que se acuerde la acumulación con el citado recurso de inconstitucionalidad.

7. Por Auto de 27 de febrero de 1990, el Pleno del Tribunal Constitucional, tras oír también al representante del Parlamento de Cataluña, que manifestó no oponerse a ello, acordó acumular el conflicto positivo de competencia núm. 2.415/89 al recurso de inconstitucionalidad núm. 1.762/89.

8. Por Autos de 30 de enero y de 13 de marzo de 1990 y tras oír a las partes, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, respectivamente, levantar la suspensión del art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 5 de mayo, en cuanto añade un nuevo párrafo al art. 17 b) de la Ley 15/1985, y del art. 18.2 de las Normas aprobadas por el Decreto 190/1989 de la Generalidad de Cataluña.

9. Por providencia de 26 de enero de 1993, se fijó para votación y fallo de la presente Sentencia el día 28 siguiente .

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Los presentes recursos de inconstitucionalidad y conflicto positivo de competencia acumulados tienen por objeto la impugnación de dos preceptos, uno de rango legal y otro de rango reglamentario, de idéntico contenido. Ambos exigen el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho de miembros de la Corporación Lcal fundadora de una Caja de Ahorro, en ningún caso inferior a la mayoría absoluta del número legal de esos miembros, para la designación de los consejeros generales de la Caja que le corresponde nombrar. Y ambos son impugnados por el mismo motivo, esto es, sustancialmente, por infringir el precepto de carácter básico contenido en el art. 47.2 de la LBRL, que no prevé ese supuesto entre aquéllos para los que impone la citada mayoría cualificada. A este motivo esencial se añade por el Abogado del Estado que la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre la normativa no básica en materia de Cajas de Ahorro no puede extenderse a regular los procedimientos de designación de los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas por los fundadores, ya que tal designación corresponde directamente a éstos, sin ningún condicionamiento, de acuerdo a lo afirmado por la STC 49/1988 (fundamento jurídico 20).

Los representantes del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña rechazan esta última alegación, pues consideran que la competencia "exclusiva" que, "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución", atribuye a su Comunidad Autónoma el art. 12.16 del E.A.C., le facultan para proceder a una regulación semejante. Por otra parte, reconocen que los preceptos impugnados inciden en la normativa sobre el régimen local y no discuten que el art. 47.2 de la LBRL tenga carácter básico. Sin embargo, entienden que este precepto de la LBRL no establece con carácter exhaustivo y tasado los supuestos en que se exige, para la adopción de Acuerdos por las Corporaciones Locales, la mayoría de dos tercios de los miembros de hecho no inferior a la mayoría absoluta de su número legal, no podría establecerlo con tal carácter, dada la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para completar o complementar esa regulación básica sobre el régimen local, en virtud del art. 9.8 del E.A.C..

No existe discrepancia, pues, sobre los títulos competenciales invocados por el Estado, de regulación de carácter básico, y los invocados por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, aceptándose que en las normas impugnadas concurren y se entrecruzan dos títulos competenciales, los relativos a Régimen Local y a la materia de Cajas de Ahorro. Esta concurrencia de títulos obliga a Cataluña a respetar la normativa básica del Estado en una y otra materia, en cuanto que los preceptos impugnados puedan afectar a una u otra.

Desde esta perspectiva ha de examinarse el tema debatido: si los preceptos autonómicos objeto de los presentes recursos infringen la normativa básica del Estado en materia de Cajas de Ahorro, en concreto el art. 5 de la Ley 31/1985 de Organos Rectores de Cajas de Ahorro (LORCA) y en materia de Régimen Local, en concreto el art. 47.2 de la LBRL.

2. El art. 5 de la Ley 31/1985 de Organos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA) que regula la representación de la designación de los representantes de las personas o entidades fundadores de las Cajas, ha sido considerado básico por la STC 49/1988 (Fundamento jurídico 20) "entendiendo por nombramiento directo el que se lleva a cabo por los fundadores sin que pueda mediar una normativa estatal o comunitaria que imponga o condicione la forma de proceder a ese nombramiento". Ahora bien, dicho art. 5 tiene carácter general, y no impide que la entidad fundadora se someta a su vez, en cuanto al régimen de la adopción de acuer- dos, a la normativa que, en razón de su naturaleza y carácter le sea aplicable. Por ello si la entidad fundadora es una entidad local habrá de someterse a la normativa que sobre la adopción de acuerdos establece la legislación de Régimen Local.

Lo que se impide, de acuerdo a la STC 49/1988, es interferirse en ese nombramiento, y no deja de ser significativo que la misma aluda indistintamente a la mediación de una normativa estatal o de la Comunidad Autónoma, considerando básico sólo la no imposición o condicionamiento en la forma de proceder al nombramiento. Pero en la medida en que la entidad fundadora es una Corporación Local y en la correspondiente designación ha de aplicarse la normativa de Régimen Local, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma podrán ejercer sus competencias correspondientes sobre Régimen Local sin que ello suponga imposición o condicionamiento de la forma de proceder al nombramiento contraria a lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 31/1985.

3. Excluida la vulneración por los preceptos autonómicos de esta norma básica del Estado, se ha de examinar si infringe el precepto de carácter básico, condición que no se discute, contenido en el art. 47.2 LBRL. El problema se centra en determinar si la Comunidad Autónoma de Cataluña, en virtud de las competencias que le confiere el art. 9.8 del E.A.C., puede añadir o no otros supuestos en los que se requiere, para la adopción de acuerdos, la mencionada mayoría reforzada de dos tercios del número de hecho de los miembros de las Corporaciones Locales, que representen al menos la mayoría absoluta de su número legal.

Como afirma la STC 32/1981, la garantía constitucional de la autonomía local "es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado". Bien es verdad que, como también declaramos en esa Sentencia, "la fijación de estas condicionas básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas". Y, desde luego, "no será siempre fácil la determinación de lo que es o haya de entenderse por condiciones básicas". No cabe duda de que esta determinación debe hacerse primordialmente, en función de lo que es esencial para garantizar el modelo de Estado inherente a la configuración de la autonomía local, lo que ha de tomarse en cuenta para interpretar las normas básicas dictadas por el Estado en la materia.

Es evidente que uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quorum y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local. A este respecto, el art. 47 LBRL ha establecido un sistema acabado de mayorías precisas para la adopción de acuerdos por parte de las Corporaciones Locales en el que la regla general (art. 47.1) es la mayoría simple, completada por dos tipos de mayorías cualificadas, como excepción a dicha regla: un primer tipo, de mayoría absoluta (art. 47.3), configurado por una relación no cerrada de supuestos, y un segundo tipo, de mayoría de dos tercios, configurado por una relación cerrada limitado a cuatro supuestos que la Ley relaciona (art. 47.2). De ello resulta que el legislador estatal ha considerado básico el régimen de mayoría relativa en la adopción de acuerdos, como regla general, pero ha dejado al legislador de desarrollo (art. 47.2 m) la posibilidad de ampliar el número de supuestos en los que la mayoría simple puede ser sustituida por mayoría absoluta, por lo que el legislador autonómico podría disponer la exigencia de mayoría absoluta para determinados acuerdos.

Otro es el caso de la mayoría de dos tercios que el art. 47.2 LBRL requiere para cuatro supuestos muy singularizados, en los que se ponen en juego aspectos constitutivos de la propia Corporación Local o elementos fundamentales de su estructura. Su gravedad y trascendencia explicaría, según el Abogado del Estado, la alteración de la regla general y la exigencia de una mayoría tan reforzada, concebida con carácter rigurosamente excepcional, por lo que la relación de supuestos incluído en dicho precepto operaría como un límite negativo para el legislador autonómico con competencias sobre el Régimen Local, que no podría ampliar a discreción tal listado sin comprometer significativamente el modelo de funcionamiento democrático de las Corporaciones Locales.

Ha de darse la razón al Abogado del Estado ya que el listado de supuestos incluído en el art. 47.2 LBRL es cerrado y exhaustivo, lo que se deduce no sólo de sus propios términos, sino también de la especial gravedad y trascendencia de los Acuerdos, que explica la exigencia de una mayoría tan reforzada. Es claro que esta forma de alteración de la regla general ha sido establecida por el legislador de las bases con carácter rigurosamente excepcional. De ello cabe inferir que el art. 47.2 no es sólo un límite negativo, que impida al legislador autonómico fijar una mayoría distinta para tales supuestos, sino que constituye también un límite positivo por definir taxativamente los casos en los que excepcionalmente se exige la mayoría de dos tercios de hecho de los miembros de la Corporación.

Establecido en la Ley un numerus clausus a tal efecto, cualquier regulación que se separe de dicha previsión y extienda la exigencia de mayorías especiales a otros supuestos entraña un cambio en la concepción de la organización democrática de la institución: implica pasar de una "democracia basada en el juego de las mayorías" a una "democracia de acuerdo", por emplear las expresiones de la STC 5/1981 (fundmento jurídico 21 A). De este modo, la excepción misma aparece como norma básica y el legislador autonómico no puede ampliar a discreción aquellos listados, si así no fuera podría quedar comprometido el modelo básico legal de funcionamiento democrático de las Corporaciones Locales que, en sus elementos esenciales, es el mismo en todo el territorio del Estado.

En consecuencia, la fijación por el legislador catalán (y, conforme al mismo, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad) de un nuevo supuesto para el que se exige la referida mayoría cualificada, vulnera la norma básica contenida en el art. 47.2 de la LBRL, lo que conlleva la nulidad de los preceptos que lo infringen.

### F A L L O

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

Ha decidido

1. Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.762/89 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el párrafo cuarto del apartado b) del art. 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, de regulación de las Cajas de Ahorro, añadido por el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, y declarar inconstitucional y nulo dicho párrafo cuarto.

2º. Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 2.415/89 planteado por el Gobierno de la Nación frente al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el art. 18.2 de las Normas reguladoras de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro aprobadas por Decreto 190/1989, de 1 de agosto y declarar inconstitucional y nulo dicho precepto, así como que la competencia controvertida corresponde al Estado.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado"

Dada en Madrid a uno de febrero de mil novecientos noventa y tres.