|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 60/1990 |
| Fecha | de 30 de enero de 1990 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra. |
| Núm. de registro | 1762-1989 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.762/1989 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de la vigencia del art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, en cuanto añade un nuevo párrafo cuarto al art. 17 b) de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, mediante escrito presentado en este Tribunal el 21 de agosto de 1989, planteó 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 se añade el apartado b) del art. 17 de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de regulación de las Cajas de Ahorro, invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, al objeto de que fuese ordenada la suspensión de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de la Sección de Vacaciones del Pleno de este Tribunal, de fecha 29 de agosto de 1989, se tuvo por planteado el recurso y se dio traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; se comunicó a estos dos últimos, la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la citada Ley 6/1989, de 25 de mayo, del Parlamento de Cataluña, según dispone el art. 30 de la LOTC; y se publicó la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito recibido el 15 de septiembre de 1989, se persona en el recurso. Formulando alegaciones mediante escrito recibido en este Tribunal el 4 de octubre de 1989, en solicitud de que en su día se dicte Sentencia por la que con desestimación de la petición adversa, se declare que el precepto impugnado de la Ley citada se ajusta a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El Parlamento de Cataluña, mediante escrito recibido en este Tribunal el 20 de septiembre de 1989, se persona y formula alegaciones en solicitud de que en su día se desestime el recurso interpuesto declarando la plena validez y conformidad al orden constitucional del precepto impugnado.

3. Por providencia de 18 de diciembre de 1989, la Sección Cuarta de este Tribunal, acordó oír a las partes personadas para que en el plazo común de cinco días, pudieran exponer lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

4. El Abogado del Estado, en escrito de 22 de diciembre de 1989, solicita el mantemiento de la suspensión, con base en las siguientes consideraciones:

La decisión sobre el mantenimiento o alzamiento de la suspensión de una norma autonómica objeto de recurso de inconstitucionalidad debe adoptarse teniendo en cuenta el alcance de la misma y las consecuencias que para los intereses públicos y, en su caso, para los particulares afectados pudieran derivarse de una u otra medida.

En el presente caso, el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación se dirige contra el art. 1 de la Ley 6/1989, de 25 de mayo, del Parlamento de Cataluña, en cuanto añade un cuarto párrafo al art. 17 b) de la Ley de Cajas de Ahorros de Cataluña, que vulnera la normativa básica estatal sobre régimen local. La Ley 6/1989 del Parlamento de Cataluña vulnera la normativa estatal en la materia, al exigir una mayoría reforzada para la adopción de un tipo de acuerdos que no aparece incluido en la lista del art. 47.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). El levantamiento de la suspensión de la norma legal recurrida determinaría la exigencia de una mayoría reforzada para la adopción por las Corporaciones Locales fundadoras, de los acuerdos de designación de los consejeros generales que las representen en las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorros. Esta circunstancia dificultaría notablemente la adopción de los referidos acuerdos. No existe ninguna razón que pueda justificar esta exigencia. Nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas. No sólo se lesionaría la autonomía local sino que, fundamentalmente, se dificultaría o, en su caso, se impediría, la designación de los referidos consejeros generales, dependiendo de la Correlación que exista entre los diversos grupos políticos con representación en la corporación Local afectada.

Añade el Abogado del Estado que con arreglo a la Disposición transitoria quinta, 2, del Decreto 190/1989, de 1 de agosto, de aprobación de las normas reguladoras de los procedimientos de designación de los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros y de la convocatoria y funcionamiento de estos, el proceso de designación de los consejeros generales, de acuerdo con las previsiones que establece la Ley 15/1985, se ha de iniciar dentro de un mes a contar desde la fecha en que el Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad de Cataluña notificase a la Caja de Ahorros la aprobación de los Estatutos y el Reglamento regulador del sistema de elecciones. Es pues evidente que dicho proceso de adaptación ha de desarrollarse con notable rapidez y que si la suspensión acordada fuere levantada, el citado proceso se vería seriamente afectado. El art. 29 del Decreto 190/1989, de la Generalidad de Cataluña prevé que la falta de cumplimiento de los procesos de designación de los consejeros generales por cualquier sector no impedirá la válida constitución de la Asamblea General. El levantamiento de la suspensión podría hacer imposible la designación de los consejeros representantes de las Cajas de Ahorros fundadoras. De manera que el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada, provocaría un profundo e injustificado cambio en el sentido de las decisiones que hubieren de adoptar las Asambleas Generales referidas.

5. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en escrito de 22 de diciembre último estima necesario el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el precepto objeto de impugnación en el recurso de autos, por cuanto se afirma, de la misma dimanan graves perjuicios para la Generalidad de Cataluña, al ver impedido el ejercicio de su competencia, en tanto que, de la vigencia y aplicación de tales preceptos no puede derivar perjuicio alguno ni para el interés general, ni para las entidades objeto de la disposición recurrida, ni tampoco par la competencia estatal sobre dicho sector.

Se señala en el escrito que el precepto recurrido pretende, por considerarlo más conveniente a los intereses de Cataluña, que los representantes de las Corporaciones Locales fundadoras en las Cajas de Ahorro catalanas sean designadas por medio del más amplio consenso, para representar a la mayor parte posible del abanico social existente. Esta opción de política legislativa, aparte de su legitimidad, no puede ser considerada racionalmente como perjudicial para el sector objeto de regulación o para el interés general. Frente al diáfano objetivo perseguido por el legislador autónomo, los motivos de inconstitucionalidad alegados por la representación procesal del Gobierno son de carácter estrictamente formalista y pueden resumirse en la consideración, muy discutible, de que el establecimiento de un quórum reforzado por el legislador autónomo está vedado por el pretendido carácter restrictivo y tasado de la lista de supuestos contenida en el art. 47.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, o por considerar que dicho quórum no respeta la exigencia de que los consejeros generales referidos sean «nombrados directamente», según dispone el art. 5 de la Ley sobre Organos Rectores de Cajas de Ahorros. La supuesta transgresión de los límites establecidos por la normativa básica al ejercicio de la competencia legislativa autónoma no puede considerarse en sí misma perjudicial de interés alguno, general o sectorial, y más si se tiene en cuenta que si bien es cierto que compete al legislador estatal delimitar, al establecer la normativa básica en un sector material, el ámbito competencial que resta disponible a la actuación del legislador autonómico, dicha delimitación competencial por la vía negativa, está sometida en último término al juicio de constitucionalidad que emita en su día el Tribunal. El hecho de que la representación del Gobierno considere transgredidos los límites competenciales no puede considerarse en sí misma perjudicial para el interés general.

Es cierto que son posibles otras opciones legislativas diferentes en el tema de la determinación de los quórum requeridos para la designación de los consejeros generales en representación de las Corporaciones locales fundadoras. Esta es la consecuencia lógica de la distribución competencial en esta materia en la que la existencia de una normativa básica estatal ha de permitir la existencia de diversas posibilidades de desarrollo legislativo. Pero de lo que no hay duda es de que la opción adoptada por el legislador catalán, al formular el precepto que es objeto del presente recurso, es una solución óptima para dar satisfacción a la preocupación expresada por el Tribunal en las SSTC 48/1988 y 49/1988 en el sentido de que en la legislación de Cajas se configuren armoniosamente la necesidad de que en los órganos rectores estén representados todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan con la profesionalización indispensable, es decir «asegurar la estabilidad de sus órganos y la profesionalización de éstos que resulte compatible con su carácter representativo».

Si el Tribunal no decide prorrogar la suspensión del precepto cuestionado, la plena virtualidad y eficacia del mismo alejará de buen seguro en el futuro toda posibilidad de cambios pendulares en la composición de los órganos directivos de las Cajas de Ahorro de fundación pública al ritmo de los resultados de los comicios municipales o provinciales. El mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado produce un perjuicio cierto al bloquear el ejercicio por el Parlamento Catalán de sus competencias legislativas -exclusivas- en la materia. Por el contrario, el levantamiento de tal suspensión, no puede producir perjuicio alguno desde la perspectiva de los intereses generales.

Señala la Generalidad que si la exigencia de mayorías cualificadas no significa, un alejamiento del principio democrático y del valor superior del pluralismo político, en lo referente a las cámaras legislativas autonómicas que actúan con «autonomía política», con mayor razón no lo será respecto del funcionamiento de los Plenos de las Corporaciones Locales cuya autonomía proclamada en el art. 140 C.E es cualitativamente diferente y de rango inferior. Y no se diga, añade, que, en el supuesto de la regulación de las mayorías en los Plenos de las Corporaciones, el legislador autónomo debe sujetarse a las bases dictadas por el legislador estatal, primeramente porque si bien es cierto que el art. 47.2 de la Ley de Bases de Régimen Local goza de dicho carácter básico, no es aceptable, en cambio, que la lista de supuestos de mayoría cualificada que contiene sea una lista cerrada tampoco es aceptable que ese supuesto carácter de lista cerrada sea, a su vez, considerado como «básico». Rechaza la supuesta limitación del legislador autónomo para regular tales mayorías por pretendidos contenidos básicos ya que el precepto suspendido exige mayoría cualificada a determinados acuerdos de los Plenos de las Corporaciones Locales de forma tal que se adapta precisamente a las justificaciones que el Tribunal encuentra a tal tipo de mayorías: «obtener un mayor consenso», «proteger más efizcamente los derechos e intereses de las minorías» u «otro objeto razonable». Difícilmente se podrá discutir que es «un objeto razonable» el intentar dar satisfacción a los principios básicos definidos por las SSTC 48/1988 y 49/1988, en el sentido de que en los órganos rectores de las Cajas estén representados todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan, conjugando representatividad y eficacia a la gestión. No se puede, por tanto, arguir en favor del mantenimiento de su suspensión que dicho precepto es contrario al interés general por conculcar el principio democrático y el valor del pluralismo político.

Se dice, por último, que el precepto suspendido responde a la definición actual del interés general tal como ha sido formulada por el Parlamento Catalán, institución a quien corresponde dicha definición en el marco de sus competencias. Mantener la suspensión del precepto cuestionado podría desvirtuar una opción que es la que democráticamente han decidido adoptar los representantes del pueblo catalán por considerarla la más adecuada a los intereses generales propios de Cataluña. Mantener la suspensión puede, indudablemente, «interesa» a algunos pero no se puede predicar de la misma que responda a los intereses generales definidos por quien debe definirlos de acuerdo con el ordenamiento constitucional y estatutario.

6. El Parlamento de Cataluña en escrito de 27 de diciembre último, solicita el levantamiento de la suspensión, a cuyo fin formula las siguientes alegaciones:

La norma general predominante en el ordenamiento es la de la no suspensión en aras del principio de la ejecutividad de las normas, y únicamente cuando se alega y demuestra que podrían derivarse daños irreparables de la aplicación de la Ley impugnada, es cuando el órgano jurisdiccional debe decretar la suspensión. Es requisito indispensable para mantener la suspensión el que se puedan derivar del levantamiento graves daños de imposible o difícil reparación para los intereses públicos o privados.

En el presente caso la exigencia de un quórum reforzado para tomar determinado acuerdo no puede en modo alguno originar graves e irreparables perjuicios en el hipotético caso de que la Sentencia que en su día se dicte declare inconstitucional este precepto.

Si se levanta la suspensión las Corporaciones Locales efectuarán sus nombramientos con arreglo a este quórum y si luego resulta que no era necesario no ocurrirá nada pues los que fueron elegidos por mayoría de dos tercios, también lo habrían sido por mayoría simple. Por contra, si se mantiene la suspensión y luego resulta que el precepto es constitucional, se podrían haber elegido consejeros por mayoría simple que con mayoría de dos tercios no lo hubiesen sido, por tanto es mayor el daño que puede producirse si se mantiene la suspensión que si se levanta.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. De acuerdo con doctrina constitucional muy reiterada, el mantenimiento o alzamiento de la suspensión de una ley autonómica, o de alguno de sus preceptos, derivada de la invocación del art. 161.2 de la Constitución, ha de ser el resultado de contrapesar dos criterios. El primero lo proporciona el interés general que existe en el normal despliegue de la eficacia de las leyes, revestidas como están de una presunción de constitucionalidad que hace de su suspensión una medida excepcional y de la prolongación de la misma una posibilidad a utilizar cautamente con el fin de evitar el indiscriminado bloqueo del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias. El segundo viene dado por la valoración de los eventuales perjuicios que la prórroga o el levantamiento de la suspensión pueda ocasionar y la irreparabilidad o difícil reparación de las situaciones creadas, ponderando equilibradamente los intereses públicos y, en su caso, privados que, por estar en juego, puedan verse afectados, examinado todo ello a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar la decisión que en su día se adopte sobre el fondo de la cuestión planteada.

2. En el presente caso, en el que corresponde decidir acerca del mantenimiento o alzamiento de la suspensión del art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, en cuanto añade un nuevo párrafo cuarto al art. 17 b) de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña, el Abogado del Estado aduce, en pro de la ratificación de la suspensión, la incidencia negativa del precepto impugnado sobre la definición del sistema democrático, la integridad de la autonomía local y el funcionamiento regular de las Cajas de Ahorro y su adaptación al nuevo marco normativo.

Las eventuales repercusiones sobre la democracia de las mayorías y la autonomía local que pueda generar la eficacia del precepto suspendido no han de ser ahora ponderadas, por cuanto, aducidas por el actor en el recurso de inconstitucionalidad precisamente para justificar la competencia básica del Estado sobre el régimen de acuerdos de las Corporaciones Locales y la consecuente incompetencia de la Comunidad Autónoma para prevenir quórum reforzados, basar en ellas la decisión cautelar que en este momento corresponde adoptar sería tanto como prejuzgar el fondo de la cuestión planteada.

En lo que atañe a los supuestos perjuicios para las propias Cajas de Ahorro, y, con ellas, para el sistema financiero, no puede acogerse la pretensión del Abogado del Estado, pues aun cuando, de acuerdo con su tesis, la eficacia del precepto suspendido, al exigir éste una mayoría reforzada, llegase a retrasar o dificultar el proceso de selección por las Corporaciones Locales fundadoras de los consejeros generales que las representen en las Asambleas Generales de las Cajas -lo cual, por lo demás, no deja de ser una hipótesis, variable en función de la composición de cada Corporación, e insuficiente en todo caso como presupuesto para decidir en este momento-, no por ello se resentiría necesariamente el funcionamiento regular de las Cajas, como el promotor de la impugnación sugiere, ya que de conformidad con el art. 29 del Decreto 190/1989, de 1 de agosto, dictado en desarrollo de la citada Ley 15/1985, y al que el propio Abogado del Estado se refiere en sus alegaciones, la falta de cumplimiento de los procesos de designación de los consejeros generales por cualquier sector -entre éstos, el de las entidades fundadoras- no impide, como regla, la válida constitución de la Asamblea General, «órgano supremo de gobierno y decisión de las Cajas de Ahorro» (art. 16 de la Ley 15/1985), que, por lo mismo, tampoco quedaría bloqueada en el supuesto de que, declarada la inconstitucionalidad del precepto impugnado, hubiera de reajustarse a mayorías no reforzadas la designación de los consejeros generales representantes de las Corporaciones Locales fundadoras, de modo que ni el interés propio de las Cajas de Ahorro ni el más general que pudiera conectarse a su condición de intermediarias financieras se verían irremediablemente perjudicados.

Asimismo, en la medida en que, según se previene en la disposición transitoria quinta, segundo apartado, del Decreto 190/1989, el proceso de designación de los consejeros generales ha de iniciarse una vez aprobados los estatutos y reglamentos electorales, la adaptación de éstos, a la que se refiere el apartado primero de dicha disposición, no tiene por qué resultar necesariamente detenida o impedida por la sola eficacia del precepto hasta ahora suspendido.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de la vigencia del art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1989, de 25 de mayo, en cuanto añade un nuevo párrafo cuarto al art. 17 b) de la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

Madrid, a treinta de enero de mil novecientos noventa.