|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 75/2010 |
| Fecha | de 30 de junio de 2010 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 1065-2010 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1065-2010 |
| Fallo | 1. Mantener la suspensión del inciso “previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente” del art. 15 c) del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el textorefundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada al mismo por el art. 2.tres de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre; del inciso “de entre los miembros de la propia asambleageneral” del art. 31 a) del Decreto Legislativo 1/2005, en la redacción dada al mismo por el art. 2.diez de la Ley 10/2009; y del último párrafo del art. 35.3 del Decreto Legislativo 1/2005, en la redacción dada al mismo por el art. 2.trece de la Ley10/2009, de 30 de diciembre.2. Levantar la suspensión de los apartados cinco, siete, once y quince del art. 2; de los apartados cuatro y cinco del art. 3; y de la disposición transitoria primera, todos ellos de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del DecretoLegislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

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

2. Por providencia de 18 de febrero de 2010 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso -9 de febrero de 2010- para las partes y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Galicia”.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 23 de febrero de 2010, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 18 de febrero, había acordado dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito registrado el día 3 de marzo de 2010.

4. El Letrado del Parlamento de Galicia evacuó el día 15 de marzo de 2010 el trámite de alegaciones conferido interesando la desestimación del recurso interpuesto. Asimismo, mediante otrosí solicitó el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la norma impugnada.

5. El día 15 de marzo de 2010 el Letrado de la Xunta de Galicia presentó sus alegaciones en las que solicita la desestimación del recurso interpuesto. En el segundo otrosí de su escrito interesó la apertura del incidente de levantamiento de la suspensión de la norma impugnada.

6. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de abril de 2010, acordó incorporar a los Autos los escritos de alegaciones que formulan los Letrados del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia y, en cuanto a la solicitud que formulan sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del recurso, oír a las partes personadas y al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que estimen procedente al respecto.

7. El Abogado del Estado, con fecha 13 de abril de 2010, evacuó el trámite conferido interesando el mantenimiento de la suspensión por las razones que, sintéticamente, se recogen a continuación.

Comienza señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 428/2004, de 10 de noviembre, FJ 2, con cita de otros muchos). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que, con cierto grado de previsibilidad, puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión. Así estima indudable que lo que habrá de dilucidarse es si la hipótesis que formula respecto a la probabilidad de los perjuicios que ocasionaría la aplicación de la norma recurrida está lo suficientemente fundada.

Para la exposición de los concretos perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión agrupa los preceptos impugnados en dos bloques, el primero de los cuales es el relativo a los preceptos que, a su entender, afectan a la solvencia de las cajas, esto es, los contenidos en los apartados tres y trece del art. 2 de la Ley 10/2009. A este respecto formula un planteamiento general en el que resalta la especial sensibilidad del Tribunal con la salvaguarda de las competencias estatales orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento de las entidades de crédito y, en particular, su solvencia, dada la evidente trascendencia que esta cuestión tiene tanto para la economía general como para la garantía de los fondos de los particulares. Esta singular relevancia está en directa relación con la gravedad de los perjuicios que podrían derivarse del desconocimiento de esas competencias y, en concreto, de una eventual situación de crisis financiera derivada de la falta del efectivo ejercicio de tales competencias.

En cuanto a los concretos perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión del art. 2.tres de la Ley 10/2009 señala que del precepto transcrito se deriva que la aplicación de cualquier medida prevista en la legislación básica estatal que trate de poner fin a una situación de déficit patrimonial requerirá la previa anuencia de la Comunidad Autónoma. Dado que el precepto se refiere a una situación preconcursal de una entidad de crédito el Abogado del Estado destaca que la respuesta a tal situación de gravedad para el sistema financiero y para los ahorros de los clientes de la institución precisa de medidas inmediatas y eficaces que eviten el pánico lo que se verá dificultado por lo dispuesto en el precepto impugnado al imponer la autorización autonómica para adoptar cualquier medida en garantía de la solvencia de la caja. De ello, el Abogado del Estado deduce que el mantenimiento de la suspensión no impide que la Comunidad ejerza sus competencias mientras que el levantamiento de la misma sí supone que puedan bloquearse las competencias estatales orientadas a asegurar la solvencia de las cajas de ahorro sitas en Galicia. Respecto a lo dispuesto en el art. 2.trece destaca que el marco normativo de los denominados sistemas institucionales de protección (SIP), orientados a asegurar la liquidez y la solvencia de cada entidad de crédito integrada en el mismo, se va a ver distorsionado por el precepto autonómico, en cuanto éste somete la creación del SIP a la previa autorización autonómica, autorización que se superpone a la del Banco de España e introduce un criterio para otorgar la autorización que desnaturaliza el SIP como acuerdo económico de garantía de la solvencia de una entidad de crédito a fin de evitar acuerdos que puedan soslayar la vinculación de las cajas sitas en Galicia con la propia Comunidad. En el parecer del Abogado del Estado el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado supone una reducción de las posibilidades de integración de las cajas de ahorro gallegas en un SIP, con grave perjuicio para la credibilidad en la solvencia y liquidez de las mismas, en un momento de aguda inestabilidad financiera, afectando así no sólo al sistema financiero en su conjunto, sino específicamente a los clientes de las cajas.

En relación con un segundo bloque de preceptos que afectan al funcionamiento o integración de los órganos de las cajas señala en primer lugar, remitiéndose a lo afirmado por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera en un informe que adjunta a su escrito, el carácter inmediato del despliegue de las previsiones de la norma recurrida, conforme a sus disposiciones transitorias primera y tercera. Entrando ya en los concretos perjuicios vinculados a los distintos preceptos impugnados señala, en cuanto al art. 2.cinco de la Ley 10/2009, que el carácter constitutivo de la inscripción registral de los órganos de gobierno y altos cargos de las cajas hace que esta inscripción se configure como un requisito previo para el desempeño y cese de la actividad de las personas que ocupan tales puestos, apareciendo así como presupuesto de validez de todos los actos o negocios que pretenda celebrar la caja y supeditando todo el funcionamiento de la caja al acto formal de inscripción por parte de la Comunidad Autónoma, la cual podría suspender la eficacia de nombramientos completamente legales obligando a las entidades a renunciar a su discrecionalidad para el nombramiento de representantes. Así, entiende de aplicación a este caso la doctrina sentada en el ATC 91/1991, de 12 de marzo, FJ 2, de forma que por las mismas razones de seguridad jurídica entonces expresadas debería mantenerse la suspensión del precepto, toda vez que no existen perjuicios por el mantenimiento de la suspensión más allá del retraso en la entrada en vigor del precepto, mientras que, por el contrario, su plena vigencia podría agravar el problema de la actual situación de gestión de las cajas en un momento de crisis financiera en la que sería precisa una gestión atinente a criterios estrictamente profesionales.

En cuanto al art. 2.siete señala que su vigencia permitirá que no se aplique el principio básico de igualdad en la representación territorial, que ha de aplicarse a los distintos grupos presentes en la Asamblea General de las cajas, a la categoría de las entidades representativas de intereses colectivos (empresarios, organizaciones sindicales y otras instituciones) en la que estarían sobrerrepresentados los intereses colectivos que se encuentren en Galicia. Con ello se distorsionaría el modelo participativo establecido en la legislación básica estatal generando una conformación radicalmente distinta de la Asamblea General de la que procedería en aplicación de los principios básicos pues, en el mejor de los casos, de los dieciséis representantes asignados a esta categoría únicamente cuatro podrán corresponder a intereses sitos en otras Comunidades Autónomas. Lo anterior generaría perjuicios a los intereses públicos y privados de tales entidades en cuanto que su participación en los órganos de gobierno de la caja constituye una exigencia de la adecuada satisfacción del interés público al que sirven, de modo que la infrarrepresentación de las entidades de fuera de Galicia perjudica seriamente los intereses colectivos por ellas representados y defendidos dadas las relevantes funciones que cumple la Asamblea General. Atendiendo además a tales funciones el Abogado del Estado estima que se perjudicaría el interés público y privado en el funcionamiento del sistema financiero por cuanto los actos y decisiones de la Asamblea resultarían viciados en el caso de que se hubiera aplicado un precepto declarado inconstitucional.

Respecto al art. 2.diez indica que la exigencia de que el nombramiento de los vocales del Consejo de Administración haya de producirse entre los miembros de la propia Asamblea General excluye la posibilidad de que un cierto número de miembros del Consejo de Administración en representación de las Corporaciones municipales y de los impositores no sean Consejeros Generales sino terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad. Así entiende que el alzamiento de la suspensión supondría una restricción de las prerrogativas de la Asamblea a la par que privaría al Consejo de la eficacia y profesionalidad necesarias para la adopción de acuerdos.

En cuanto al art. 2.once, relativo al régimen de quórum de asistencia y adopción de acuerdos en la Asamblea General, señala que su aplicación permitiría que los acuerdos de fusión de las cajas se aprobasen por mayoría simple de los votos de los concurrentes, cuando en el resto del territorio nacional la mayoría exigible es la de dos tercios de los asistentes a la Asamblea. A juicio del Abogado del Estado resulta claro que el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado no produciría perjuicio alguno en tanto que el levantamiento de la suspensión podría conducir a fusiones absolutamente irreversibles realizadas de acuerdo a minorías insuficientes. En tal sentido señala la procedencia de adoptar la misma solución que la del ATC 91/1991 en el que se mantuvo la suspensión del precepto autonómico impugnado en razón del carácter en buena medida irreversible de los procesos de disolución o fusión.

En lo relativo al art. 2.quince, que impide que ninguna entidad, salvo el Parlamento de Galicia pueda tener más de un representante en el Consejo de Administración, señala que podría impedir que a una entidad local o entidad representativa le correspondieran, en observancia del principio de igualdad territorial, dos vocales, ocasionando así perjuicios similares a los ya analizados en relación al art. 2.siete, perjuicios que, además, habrán de ser ciertos en el breve plazo previsto para la renovación de los órganos de las cajas conforme a las disposiciones transitorias de la propia Ley 10/2009.

El mantenimiento de la suspensión del art. 3, apartados cuatro y cinco, se justifica afirmando que con la misma se garantiza que los acuerdos relativos a obra social de las cajas se adoptarán por la Asamblea General respetando así la distribución de funciones que se deriva de las normas básicas estatales en atención a la indudable relevancia de la función social que las cajas cumplen, mientras que si la suspensión se alza la Consejería decidiría los presupuestos para el ejercicio en curso, las nuevas obras sociales y la liquidación del ejercicio anterior. Por otra parte, en caso de que no se firme convenio entre dicha Consejería y la caja de ahorro antes de 31 de marzo de cada ejercicio, aquélla podrá establecer por orden el porcentaje de los excedentes que se dedicarán a obras sociales. Todo ello causaría perjuicios en buena parte irreversibles sobre los beneficiarios inmediatos de las obras sociales acometidas por las cajas al no perseguirse ya fines de interés general en los acuerdos que se adopten sino cualesquiera otros bien distintos que son los que hace primar un órgano de naturaleza política.

Finalmente, en cuanto a la disposición transitoria primera el Abogado del Estado indica que la misma obliga a una renovación total de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro con domicilio social en Galicia en el plazo de dos meses, previsión que haría desaparecer la regla básica que prescribe la parcialidad en la renovación de los órganos de gobierno de la caja poniendo así en riesgo la garantía de estabilidad y de eficacia en la gestión de las cajas de ahorro gallegas al permitir un radical cambio en la composición de los órganos de gobierno que viciaría la totalidad de los acuerdos y decisiones que adopte ordinariamente la caja de ahorros.

8. Por escrito registrado el día 14 de abril de 2010 el Letrado de la Xunta de Galicia interesó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados conforme a las alegaciones que se resumen a continuación.

Tras referirse a los criterios de la doctrina constitucional que han de ser tenidos en cuenta al resolver los incidentes de suspensión relativos a leyes, señala que la suspensión automática determinada por la invocación del art. 161.2 CE en la demanda ha ido mucho más allá de lo que eran las innovaciones introducidas por los preceptos impugnados de la Ley 10/2009 en la legislación gallega sobre cajas de ahorro. Por ello estima que el debate incidental solamente puede versar sobre las reales innovaciones introducidas por la Ley 10/2009 en los preceptos objeto de recurso y, dentro de ellas, sobre los aspectos criticados dentro de los formalmente impugnados. Además resalta que, de acordarse el mantenimiento de la suspensión, éste se producirá en un momento donde está abierto un proceso de reestructuración bancaria en el marco de una crisis financiera, reestructuración bancaria que, en el caso de los procesos vinculados al Fondo de reestructuración ordenada bancaria, creado por el Real Decreto-ley 9/2009, tiene como fecha tope el 30 de junio de 2010. Por ello estima que el mantenimiento de la suspensión en una situación como la presente supone un evidente perjuicio en cuanto que impide la íntegra aplicación del ordenamiento autonómico, en especial en los aspectos relativos a los procesos de integración y a los que tienen relación con los órganos de gobierno, funciones, mayorías, composición y renovación.

Examinando ya los concretos preceptos suspendidos comienza por lo dispuesto en el art. 2.tres, en cuanto a la frase “previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente”, extremo al que entiende que ha de reducirse el debate incidental. Indica al respecto que de la aplicación de dicho inciso no pueden derivarse perjuicios irremediables, por cuanto se refiere a medidas previstas en la normativa básica estatal respecto a las que solamente se añade que, si esa medida implica una actuación en la que la normativa vigente, y no el precepto impugnado, reconoce la operatividad de la actuación autonómica, ésta debe aparecer sin que ello entorpezca las actuaciones que corresponda llevar a cabo a las instancias estatales y sin que tampoco la intervención estatal pueda entenderse como obstativa de la autonómica.

Respecto al art. 2.cinco, entiende que el objeto del mantenimiento de la suspensión es el carácter constitutivo de la inscripción en el registro autonómico de órganos de gobierno y de altos cargos de las cajas de ahorro. Así, señala que no pueden derivarse perjuicios irreparables por una decisión legislativa que antes podía ser establecida por la mera voluntad del Gobierno gallego, que no se encuentra prohibida por la legislación estatal en la materia y que cuenta con regulaciones similares en otras normas autonómicas que no han sido objeto de impugnación por el Estado. Por otro lado recalca que ningún perjuicio irreparable puede derivarse de que la Comunidad Autónoma compruebe la corrección de los nombramientos sin que exista intención de configurar un veto de oportunidad sino una comprobación preventiva de la corrección de los nombramientos sometida a un régimen de silencio positivo y que ha de realizarse, además, en un breve plazo, pudiendo ser recurrida ante la jurisdicción ordinaria. Por lo que respecta a la insuficiente previsión porcentual en los órganos de gobierno de las cajas del sector de entidades representativas de intereses colectivos de entidades de fuera de la Comunidad Autónoma que se derivaría de lo dispuesto en el art. 2.siete, extremo al que entiende que se contrae la controversia trabada en torno a este precepto, señala su escasa trascendencia tanto en términos numéricos como porcentuales, en cuanto que la misma afecta en realidad al nombramiento de doce de los ciento sesenta miembros de la Asamblea y estima que el número de representantes afectado sería todavía menor, dado que las cajas gallegas tienen muchos más depósitos captados dentro de la Comunidad Autónoma, por lo que la mayor parte de estos miembros procederán de la misma. Asimismo indica que el Estado no ha demostrado que la reserva del porcentaje del veinticinco por ciento de los dieciséis puestos asignados a dicho sector a entidades de fuera de la Comunidad Autónoma incumpla la regla de proporción con los depósitos captados fuera de la Comunidad Autónoma, esto es, que los mismos supongan un porcentaje superior a ese veinticinco por ciento de representación que tienen reservado. En cuanto al art. 2.diez señala que lo cuestionado resulta ser la exigencia de que los vocales del Consejo de Administración provengan de la Asamblea, con lo que se estaría impidiendo que pudieran acceder al Consejo personas con perfil técnico. Así, estima que no procedería la suspensión, por cuanto el bien jurídico que con esa previsión pretende protegerse está garantizado en la norma gallega, dado que ésta asegura que lleguen al Consejo este tipo de profesionales con perfil técnico, con independencia del sector del que procedan, ya que los Consejeros Generales designados por las Corporaciones locales, el Parlamento de Galicia, entidades fundadoras y entidades representativas ya han de tener, por mandato normativo, tal condición, de lo que resulta que dicho perfil profesional va a estar asegurado en un mínimo de quince de los veinticinco vocales del Consejo de Administración. Por otro lado, en cuanto al grupo de empleados señala que sería difícilmente explicable que fuera un tercero su representante, y la profesionalidad hay que presumirla en atención a la condición de empleado de la propia caja, de suerte que, por esta vía, también llegarán al Consejo de Administración otros tres técnicos profesionales. Reconoce que esa exigencia no se da en el caso de los representantes de los impositores, pero estima que no ofrece duda que la llegada de terceros profesionales está garantizada por la aplicación de las previsiones de la Ley gallega, lo que permitiría descartar la existencia de perjuicios.

En el caso de la suspensión del art. 2.once recalca que la misma no procede, puesto que no es cierto que la norma haya eliminado el régimen cualificado de quórum y votación para el acuerdo de fusión ya que el mismo no se establece en el precepto controvertido sino en el no reformado art. 52 de la Ley gallega, que exige la asistencia de las dos terceras partes de los miembros de la asamblea y el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes, requisitos equivalentes en la práctica a lo exigido por la normativa básica estatal, que prescribe la asistencia de la mayoría de los miembros y el voto favorable de los dos tercios. Así, en el primer caso se precisa la asistencia de 106,66 miembros, de un total de 160, y el voto favorable de la mitad más uno, esto es, 54,33 o cincuenta y cinco con el redondeo, mientras que de la norma estatal se deriva la exigencia de asistencia de ochenta y un miembros y el voto favorable de cincuenta y cuatro ellos. Por ello estima que no se puede suspender el precepto impugnado por no incluir algo regulado en otro artículo de la misma norma y que es plenamente respetuoso con las previsiones de la norma estatal.

Por lo que respecta a la modificación introducida por el art. 2.trece exigiendo la autorización previa autonómica de la facultad de las cajas gallegas para acudir a los denominados sistemas institucionales de protección (SIP) en atención a las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia, alega que esa misma autorización existe en otras normas autonómicas sobre cajas de ahorros, por lo que entiende que, siendo pacífica la intervención en dicha operación de las instancias autonómicas, no puede generar perjuicios irreparables que no se suspenda la misma, tanto si se entiende que el SIP es una alianza entre cajas como si se aproxima a la fusión, supuestos ambos en los que está prevista la intervención autonómica. Por otra parte dicha autorización tampoco estaría impedida por lo dispuesto en la normativa básica estatal ni va a producir interferencia alguna con las actuaciones que corresponda llevar a cabo al Banco de España, ya que se centra, no en la ponderación del riesgo, sino en la dimensión institucional del SIP, sin que de la mención de la Ley gallega a las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia pueda inferirse arbitrariedad alguna, pues responde a los criterios normativamente establecidos que ha de controlar la Administración teniendo en cuenta la importancia de las cajas para la economía de la Comunidad Autónoma.

En cuanto al apartado quince del art. 2, que determina que, con la excepción del Parlamento de Galicia, ninguna entidad podrá tener más de un representante en el Consejo de Administración de una caja de ahorros ni podrá estar representada simultáneamente en el Consejo de Administración y en la Comisión de control, extremo en el que el Letrado de la Xunta estima que ha de centrarse el debate, señala que, aun aplicando la regla que el Abogado del Estado entiende vulnerada relativa a la exigencia de una representación de cada Corporación local en el Consejo proporcional a la que tiene en la Asamblea, la aplicación de la norma autonómica no vulneraría tal regla, pues para que una Corporación local tuviera, aplicando los criterios de la propia norma, la posibilidad de obtener dos representantes en el Consejo (de un total de veinticinco) debería tener más de doce miembros en la Asamblea General (de un total de ciento sesenta) y eso solo ocurre en el caso del Parlamento, ya que ningún Ayuntamiento tiene, de hecho, más de cinco consejeros en la referida Asamblea, sin que ninguno de los situados fuera de Galicia tenga más de tres, cifra insuficiente para, aplicando criterios de proporcionalidad, poder designar dos miembros en el Consejo. Tampoco es pensable un movimiento de contracción de las cajas hacia un término municipal, sino más bien lo contrario, dada la expansión del negocio, por lo que lo normal será que los Ayuntamientos que ahora tienen más Consejeros Generales reduzcan o, en el mejor de los casos, mantengan su número. Por ello concluye que es inviable pensar que el levantamiento de la suspensión pudiera causar perjuicios reales y, mucho menos, irrecuperables, ya que existe en la práctica un ajuste real a la proporcionalidad que se reclama. Asimismo, indica que eliminar esta limitación, que entiende no prohibida por la norma básica, sería contrario al principio de democratización de las cajas, ya que permitiría que las entidades locales con más Consejeros pudieran acaparar todos o la mayoría de los puestos en el Consejo de Administración que corresponden a dicho grupo.

Por lo que respecta al art. 3, apartados cuatro y cinco, relativos a la obra social, alega que el debate ha de centrarse, en primer lugar, en lo relativo a la autorización autonómica de los acuerdos relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior considerando inviable el mantenimiento de la suspensión, dada la posibilidad de intervención administrativa en este campo, reconocida incluso por la doctrina constitucional (con cita de la STC 49/1988, de 22 de marzo), sin que esa autorización haya sido nunca utilizada para sustituir a la caja en sus atribuciones sobre la obra social y, en particular, sobre la determinación de los destinos concretos del gasto. Asimismo indica que esta previsión cuenta con antecedentes en numerosas normas autonómicas, sin que, con ello, se haya generado perjuicio alguno, estando previsto desde hace diez años en un reglamento autonómico un régimen de intervención administrativa similar al que ahora se controvierte. En cuanto al informe favorable previo de la Consejería competente en materia de política financiera para la realización de cualquier obra social, propia o en colaboración, cuando el importe que se vaya a financiar por la Caja, en el ejercicio vigente y en los dos siguientes, sea superior a 500.000 euros, indica que tampoco causa perjuicio irreparable, y que se trata de una previsión que se aplica a las decisiones de inversión más importantes de la entidad, siendo más problemático para las propias cajas que la discrepancia de la Administración aparezca después de realizada la inversión que realizarla sabiendo que la Comunidad Autónoma ha confirmado su ajuste a los parámetros normativos de la obra social. Finalmente, respecto al art. 3.cuatro, que recoge la posibilidad de que la Consejería competente determine el porcentaje a destinar a la obra social, estima que no concurre aquí periculum in mora tan exigente como el que requiere el mantenimiento de la suspensión, puesto que se trata de un regla para el caso de que no se dé el consenso de voluntades, que establece además una fecha cierta, determinada en atención a los requisitos que la legislación mercantil impone a los administradores de las sociedades.

Por último, en cuanto a la disposición transitoria primera, niega que ésta obligue a una renovación total de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros con domicilio social en Galicia en el plazo de dos meses, por cuanto señala que esa obligación de renovación inmediata no es predicable de los representantes de los empleados y de la mitad de los representantes de los impositores, conforme dispone el apartado 3 de la disposición transitoria tercera, de suerte que hay una renovación del setenta y cinco por ciento y un mantenimiento del veinticinco por ciento, tanto en la Asamblea como en el Consejo de Administración, estimando que de esa manera no se causan perjuicios a la eficacia y vida de las cajas.

9. La representación procesal del Parlamento de Galicia formuló sus alegaciones relativas al levantamiento de la suspensión mediante escrito registrado el día 14 de abril de 2010.

Comenzando por lo dispuesto en el art. 2.tres señala que, sin cuestionar las funciones ejecutivas que corresponden al Estado para asegurar el correcto funcionamiento del sistema financiero, tales funciones no pueden impedir el ejercicio de competencias autonómicas, cosa que sucedería con el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado pues se impediría el ejercicio de potestades que la normativa autonómica atribuye a la Administración de la Comunidad Autónoma en relación con determinadas decisiones de las cajas de ahorro. Conectado con lo anterior indica, en cuanto al art. 2.trece, que el requisito de autorización autonómica estaba implícito en la redacción originaria del art. 35.3 de la legislación gallega, mientras que el mantenimiento de la suspensión impide que la Administración tome acuerdos tendentes a evitar un menoscabo en la independencia de la caja o en su estabilidad económico-financiera en los términos que antes podía hacerlo.

Respecto al art. 2.cinco, destaca que el mantenimiento de la suspensión puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación, ya que se impide un control previo de legalidad de los actos a los que el precepto se refiere, de suerte que en el caso hipotético de que tales actos no se ajustasen a la legalidad sería preciso impugnarlos judicialmente. Frente a ello, el carácter constitutivo de la inscripción evitará situaciones no deseables y posibles perjuicios para terceros. En cuanto al art. 2.siete, recalca que los excesivamente genéricos términos de la impugnación, que parecen afectar formalmente a la totalidad del precepto, producen perjuicios para la actividad competencial autonómica y para la seguridad jurídica. En lo relativo al art. 2.diez, indica que el mantenimiento de la suspensión impediría el nombramiento de los consejeros de administración hasta que se dictara Sentencia, con los perjuicios que tal hecho ocasionaría. En cuanto a los motivos por los que solicita el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el art. 2.once, éstos se basan en el error a la hora de interpretar la disposición recurrida, pues la misma no se referiría al supuesto de fusión de una caja de ahorro. Por el contrario, estima que el levantamiento de la suspensión de este precepto es necesario pues, en caso contrario, no sería posible aplicar ninguna norma gallega relativa al quórum de presencia y al quórum de decisión, con el perjuicio que ello acarrea para el ejercicio competencial que podían llevar a cabo las autoridades gallegas. Respecto a la suspensión del art. 2.quince, señala que la misma podría conllevar que los puestos correspondientes en los órganos rectores de las cajas sean acaparados por las grandes Corporaciones locales, lo que sería contrario al principio democratizador, pues se verían conculcados los derechos de representación de las entidades locales de menor tamaño. Por lo que respecta a los preceptos impugnados relativos a la obra social de la caja, alega que su suspensión causa un indudable perjuicio competencial, ya que se priva a las autoridades autonómicas de funciones que antes de la reforma legal les correspondían. Por último, en cuanto a la disposición transitoria primera, indica que no se renuevan la totalidad de los sectores de representación, que es la conclusión errónea a la que se llega en la demanda, pues, conforme a la disposición transitoria segunda, esa renovación es parcial en el sentido de que solamente afecta al setenta y cinco por ciento de los puestos a renovar a fin de evitar cambios radicales.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a los arts. 2, apartados tres, cinco, siete, diez, once, trece y quince; 3, apartados cuatro y cinco, y disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, preceptos que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra los mismos por el Presidente del Gobierno.

2. Las representaciones procesales del Parlamento de Galicia y del Gobierno de la Xunta de Galicia han solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE, solicitud viable procesalmente, pues, conforme a nuestra doctrina, los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (ATC 157/2008, de 12 de junio, FJ 2, y doctrina allí citada).

Al propio tiempo recordaremos que sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, de acuerdo con la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público, como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas o actos objeto de conflicto (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2).

Así pues, de lo que en este incidente se trata es de dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por el Abogado del Estado tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la Ley gallega y los intereses que se vinculan a su aplicación efectiva. A tal fin examinaremos la petición de mantenimiento de la suspensión de cada uno de ellos, siguiendo, a efectos expositivos, el orden empleado por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones.

Al hacerlo debemos reiterar que la resolución de este incidente ha de quedar desvinculada de la que en su día se adopte respecto del debate de fondo, pues “de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional” (ATC 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

3. Habida cuenta de las dudas planteadas por el Gobierno gallego respecto del alcance de la suspensión inicialmente acordada debe señalarse, con carácter previo, que, como ha reiterado este Tribunal, “la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de una Ley, disposición normativa o acto con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas constituye un efecto inmediato del recurso de inconstitucionalidad cuando es el Gobierno de la Nación el que interpone el recurso e invoca el art. 161.2 CE” (ATC 39/2002, de 12 de marzo, FJ 5). Ese efecto, lógicamente, se produce exclusivamente respecto de las disposiciones o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas específicamente impugnados por el Gobierno de la Nación, que son los que integran el objeto del proceso constitucional, el cual viene definido por la concreta pretensión ejercitada. En este caso, en la medida en que el suplico de la demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 2, apartados tres, cinco, siete, diez, once, trece y quince; 3, apartados cuatro y cinco, y disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, y sin perjuicio de cómo quede concretado el objeto de este recurso cuando se analice el fondo de los motivos de impugnación, es la vigencia de estos preceptos la que está suspendida y cuyo mantenimiento o levantamiento es el objeto de esta resolución.

Ahora bien, el Abogado del Estado, como se ha detallado en los antecedentes y tendremos ocasión de comprobar al examinar los alegatos formulados en relación con cada uno de los preceptos impugnados, no ha defendido el mantenimiento de la suspensión en relación con la totalidad de los distintos apartados de los arts 2 y 3 de la Ley 10/2009, objeto del presente proceso. Y es que tales apartados, conforme a la sistemática seguida por la Ley 10/2009 en su calidad de norma modificativa de la legislación gallega de cajas de ahorro, dan nueva redacción a artículos completos del Decreto Legislativo 1/2005, de suerte que, al menos formalmente, los reforman en su totalidad, siendo así que el Abogado del Estado sólo ha formulado alegaciones en este incidente, específicamente, en relación con algunos de los cambios introducidos en el Decreto Legislativo 1/2005 por la meritada Ley 10/2009. De hecho, las concretas previsiones sobre las que el Abogado del Estado argumenta el mantenimiento de la suspensión se refieren al sometimiento a autorización autonómica de la eventual aplicación de medidas estatales de solvencia referidas al nivel de recursos propios de una entidad [art. 2.tres que da nueva redacción al art. 15 c) del Decreto Legislativo 1/2005]; al carácter constitutivo de la inscripción en el registro autonómico de órganos de gobierno y de altos cargos de las cajas de ahorros con domicilio social en Galicia (art. 2.cinco, en cuanto modifica el art. 23.2 del Decreto Legislativo 1/2005); a la falta de aplicación del principio básico de igualdad en la representación territorial de los distintos grupos presentes en la Asamblea General a la categoría de las entidades representativas de intereses colectivos [art. 2.siete que modifica el art. 25.2 c)]; a la exigencia de que el nombramiento de los vocales del Consejo de Administración haya de producirse en todo caso entre los miembros de la propia Asamblea General [art. 2.diez que reforma el art. 31 a)]; al régimen de los acuerdos de fusión de la caja de ahorros con otra entidad (art. 2.once, en lo relativo al art. 32.3); a la previsión de autorización previa autonómica para la incorporación de las cajas gallegas a un sistema institucional de protección (SIP) (art. 2.trece, que introduce un último párrafo en el art. 35.3); a la limitación de la representación en el Consejo de Administración (art. 2.quince, en cuanto modifica el primer párrafo del art. 37.3) y a las disposiciones en materia de obra social de las cajas de ahorro introducidas por el art. 3.cuatro y cinco en los arts. 74.3 y 4 y 75.1, segundo párrafo, respectivamente.

Finalmente, por lo que respecta a la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, sucede algo similar por cuanto el alegato del Abogado del Estado se refiere exclusivamente a la obligación de renovación total de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Galicia en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la Ley 10/2009, obligación que se deriva de lo establecido en el apartado 1 de la citada disposición transitoria primera.

Por tanto, con arreglo a cuanto acabamos de exponer, procede el levantamiento de la suspensión de las restantes previsiones relativas a los distintos preceptos del Decreto Legislativo 1/2005 que son modificados en los apartados impugnados de la Ley 10/2009 así como en relación a los apartados 2, 3 y 4 de la disposición transitoria primera de la misma Ley 10/2009, por cuanto en relación con ellas el Abogado del Estado no mantiene que su entrada en vigor pudiera producir perjuicios a los intereses públicos generales, o de terceros.

4. Sentado lo anterior, examinaremos en primer lugar aquellos preceptos que, según el Abogado del Estado, afectan a la solvencia de las cajas, dejando para un examen posterior los relativos al funcionamiento o integración de los órganos de las cajas.

Comenzando por el art. 2.tres, el debate se circunscribe a la nueva redacción que este precepto ha dado a la letra c) del art. 15 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, al establecer que en el supuesto de que los recursos propios de una caja resultasen insuficientes para garantizar la solvencia de la entidad, podría disponerse la adopción de “cualquier otra medida prevista en la normativa básica del Estado, previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente”.

En cuanto a los concretos perjuicios que se alegan, el Abogado del Estado indica que el precepto hace referencia a una situación preconcursal de una entidad de crédito, situación en la que son precisas medidas inmediatas y eficaces que devuelvan la confianza y eviten el pánico, medidas que no pueden verse condicionadas por la necesidad de obtener autorización autonómica. Por su parte, la representación de la Xunta de Galicia descarta la existencia de perjuicios derivados del levantamiento de la suspensión pues señala que las medidas a adoptar en esa situación serán las previstas en la normativa básica estatal sin que la referencia a la autorización autonómica, allí donde la recoja la normativa vigente -normalmente autonómica- impida o entorpezca la actuación que corresponda a un ente estatal, ya que el apartado cuestionado sólo opera como un recordatorio del contenido de la “normativa vigente”, que es la que implicaría la intervención autonómica, “y no directamente este art. 15 c)”. Finalmente, el Letrado del Parlamento de Galicia señala que la actuación ejecutiva autonómica persigue la misma finalidad prevista en la normativa básica estatal, o sea, asegurar la estabilidad económico- financiera de las cajas de ahorro y la protección de los clientes, por lo que el mantenimiento de la suspensión impediría el ejercicio de potestades que la normativa vigente antes de la Ley 10/2009 atribuye a la Administración autonómica.

Por el contrario, debe apreciarse un perjuicio actual y directo al interés general en tanto que la previsión autonómica pudiera impedir el despliegue de las medidas necesarias en relación con la garantía y el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero (al respecto, STC 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 5, o, en relación con las cajas de ahorro, STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 26). Se trata de un ámbito conectado con las potestades de vigilancia del sistema financiero, en el que se exige actuar de forma inmediata y con carácter preventivo en situaciones graves que puedan afectar a la solvencia de las cajas y, por extensión, a la estabilidad del sistema financiero, a fin de garantizar, dada la naturaleza de la materia en cuestión, la eficacia de las medidas en el conjunto del sistema crediticio nacional. Es indiscutible que una situación como la contemplada en el precepto -insuficiencia en la solvencia de una entidad- trasciende el caso concreto para incidir en la total estructura del sector, respondiendo la intervención al objetivo de evitar la aparición de riesgos sistémicos en cuanto las medidas de control y garantía de la solvencia de una entidad afectan a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

Así, con la perspectiva cautelar propia de este incidente, la necesidad de evitar episodios de desestabilización del sistema hace que sea necesario asegurar que las medidas preventivas y de saneamiento sean puestas en marcha del modo y en el plazo más perentorio posible, evitando los consiguientes perjuicios tanto para éste como para los clientes de la entidad en particular. En suma, en una situación de crisis de las cajas resulta imprescindible que la legislación estatal básica en la materia encuentre una inmediata aplicación sin obstáculos, pues la urgencia en la adopción de decisiones resulta de capital importancia para evitar la inestabilidad de los mercados financieros en situaciones como la contemplada en la norma sobre cuya suspensión se discute.

Todo ello conduce al mantenimiento de la suspensión del inciso “previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente” del art. 15 c) del Decreto Legislativo 1/2005, en la redacción dada al mismo por el art. 2.tres de la Ley 10/2009, hasta que se resuelva el fondo de este recurso de inconstitucionalidad.

5. El art. 2.trece de la Ley 10/2009, al dar nueva redacción al art. 35.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorro de Galicia, dispone, en el párrafo objeto del presente incidente, lo siguiente:

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

En cuanto a los concretos perjuicios asociados al levantamiento de la suspensión del precepto transcrito, el Abogado del Estado aduce que se reducirían las posibilidades de integrarse en un sistema institucional de protección (SIP) de las cajas domiciliadas en Galicia, con grave perjuicio para la credibilidad en la solvencia y liquidez de las mismas habida cuenta la finalidad que el referido SIP persigue, ya que la autorización autonómica, además de superponerse a la autorización que corresponde otorgar al Banco de España, introduce un criterio “que desnaturaliza notablemente el SIP, como acuerdo económico de garantía de la solvencia de la entidad de crédito”. El Letrado de la Xunta señala que la autorización, ya prevista en otras normas autonómicas, no va a producir perjuicios irreparables, pues guarda directa conexión con otros supuestos, como las alianzas entre cajas o las fusiones, que ya se encontraban sometidas a autorización autonómica, amén de que la misma únicamente supone la comprobación de la operación en cuanto a los efectos de incorporación a la misma de una caja gallega, con una perspectiva distinta a la derivada de la intervención del Banco de España. Para el Letrado del Parlamento autonómico el mantenimiento de la suspensión impide que la Administración autonómica tome acuerdos tendentes a evitar un menoscabo en la independencia de la caja o un riesgo para su estabilidad económico financiera.

En este caso, en atención a los distintos intereses en presencia, debemos confirmar el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada. La previsión de autorización autonómica, así como los criterios normativos que la determinan no cubren por sí solos la finalidad de garantía de la solvencia, estabilidad y liquidez de las entidades financieras, propias de los SIP [al respecto, arts 8.3 d) de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de inversiones obligatorias, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, y 27.7 del Real Decreto 216/2008, de febrero, de recursos propios de las entidades financieras], cuya autorización corresponde otorgar al Banco de España, aplicando normas tasadas y valorando la situación general de nuestro sistema financiero, lo que podría exigir la adopción de medidas urgentes. Por ello, la intervención previa autonómica puede llegar a interferir o impedir la constitución del SIP, con el consiguiente perjuicio para los intereses generales, vinculados a la garantía del sistema financiero nacional de trascendencia para el conjunto de la economía. Y es que resulta evidente que los riesgos de crisis, insolvencia o falta de liquidez de una entidad de crédito afectan directamente al conjunto del sistema económico, lo que justifica la importancia de las medidas que, como los SIP, tratan de asegurar la estabilidad del sistema bancario.

En efecto, no debe obviarse la finalidad a la que atienden los SIP como mecanismo específico de gestión de la solvencia de las entidades de crédito y la trascendencia que este último aspecto tiene para la viabilidad tanto del sector financiero como de la economía nacional, pues es evidente que los efectos de la eventual crisis de una entidad se extenderían más allá del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en la que tenga su domicilio social, constituyendo un riesgo que puede afectar a la solvencia y credibilidad de todo el conjunto del sector financiero. Por otra parte, el interés público derivado del carácter de intermediarios financieros de las cajas de ahorros, que “se dedican a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica en general” (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 12), aconseja igualmente el mantenimiento de la suspensión, específicamente en un aspecto que afecta a la solvencia y viabilidad de la entidad.

Por lo expuesto, los posibles perjuicios apuntados son suficientes para que el Tribunal Constitucional se pronuncie, en fase de justicia cautelar y aún sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, a favor del mantenimiento de la suspensión del último párrafo del art. 35.3 del Decreto Legislativo 1/2005 en la redacción dada al mismo por el art. 2.trece de la Ley 10/2009.

6. Procede que examinemos ahora los preceptos relativos a la organización interna y funcionamiento de las cajas de ahorro gallegas comenzando por lo dispuesto en el apartado cinco del art. 2, modificativo del art. 23.2 del Decreto Legislativo 1/2005, el cual ha quedado redactado como sigue:

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

El Abogado del Estado alega que el carácter constitutivo de la inscripción en un registro autonómico de la designación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros con domicilio social en Galicia contraviene el sistema de nombramientos, reelecciones y ceses previsto en la normativa básica estatal, y deja supeditada la eficacia de dichos actos, y por tanto, el propio funcionamiento de la entidad, a un acto de inscripción registral a realizar por una Consejería autonómica. Entiende de aplicación la doctrina establecida en el FJ 2 del ATC 91/1991, de 12 de marzo, de manera que, por las razones de seguridad jurídica allí expresadas, debería mantenerse la suspensión del precepto. Por el contrario, el Letrado de la Xunta estima que no cabe aludir a daños irreversibles derivados de la aplicación del precepto ahora suspendido, por cuanto ya existen desde hace tiempo normas autonómicas que establecen ese mismo carácter constitutivo de la inscripción registral, y destaca, asimismo, que el régimen previsto permite prevenir la existencia de nombramientos que no cumplan los requisitos legales, debiendo considerarse, además, los cortos plazos para la inscripción, con previsión de silencio positivo, así como la posibilidad de recurrir la decisión administrativa. Por su parte, la representación procesal del Parlamento de Galicia recalca que el mantenimiento de la suspensión impide un control previo de los actos de nombramiento, reelección o cese, mientras que el carácter constitutivo evitará posibles perjuicios para terceros derivados de los actos adoptados en el seno de los órganos de gobierno en cuya formación participasen los nombrados o elegidos ilegalmente.

En cuanto a la ponderación de los argumentos del Abogado del Estado en aras al mantenimiento de la suspensión del precepto, debemos señalar, ante todo, que no resulta de aplicación en este caso la doctrina sentada en el ATC 91/1991, ya que no se trata de situaciones parangonables, pues en aquel caso el precepto autonómico reducía los supuestos de incompatibilidad o incapacidad para el cargo de compromisario o Consejero general previstos en la normativa básica estatal, de suerte que los perjuicios que el alzamiento de la suspensión podía producir, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, en el supuesto de que el precepto autonómico fuera declarado inconstitucional, serían mayores que los derivados de su ratificación, situación que no se produce en el caso que nos ocupa. En efecto, los concretos perjuicios alegados se vinculan a una supuesta actuación obstructiva de la Comunidad Autónoma suspendiendo o condicionando la eficacia de los nombramientos, reelecciones y ceses de los integrantes de los distintos órganos de gobierno y de altos cargos de las cajas de ahorros. Y este alegato, en cuanto basado en perjuicios meramente hipotéticos, no puede ser admitido, pues los requisitos necesarios para el desempeño de los correspondientes cargos se hallan establecidos normativamente, y la actuación autonómica de tutela sobre las cajas de ahorros se ajusta así a criterios reglados y no discrecionales. En este sentido, las causas de denegación de la inscripción no pueden ser otras que el eventual incumplimiento de los requisitos previstos en la propia normativa gallega en relación a los miembros de los órganos de gobierno de las cajas (arts. 26, 27 y 28 para los Consejeros Generales y 45 en relación con el Director General), requisitos que no han sido controvertidos en el proceso principal y cuya concurrencia es, en todo caso, revisable jurisdiccionalmente. Por las mismas razones, tampoco puede apreciarse que las entidades gocen de una libertad absoluta respecto a los nombramientos de sus órganos rectores, pues esta atribución ha de someterse a un marco predeterminado tanto por el legislador básico estatal como por el autonómico de desarrollo, cuyos mandatos en punto a los requisitos que han de reunirse para el desempeño de determinados cargos está compelida a cumplir la entidad. Finalmente, cabe señalar que, conforme al art. 23.3, el plazo para la inscripción y notificación a la entidad es de un mes contado a partir de la solicitud de inscripción, estableciéndose un régimen de silencio positivo, lo que asegura que la eventual negativa a la inscripción será expresa, permitiendo, llegado el caso, el control jurisdiccional de los motivos de la decisión y la evitación de posibles perjuicios al funcionamiento de las cajas.

Por lo expuesto, procede acceder al solicitado levantamiento de la suspensión.

7. El art. 2.siete introduce una nueva previsión en el art. 25.2 c), estableciendo que uno de los sectores representados en la Asamblea General de las cajas gallegas serán: “Las entidades representativas de intereses colectivos: con el 10%. Dentro de este porcentaje, el 25% será para las entidades representativas de las confederaciones de empresarios de Galicia, otro 25% para las organizaciones sindicales más representativas de Galicia, otro 25% para las restantes entidades con representación en el Consejo Económico y Social de Galicia, no mencionadas anteriormente, que no tengan la consideración de administración institucional o corporativa, y el otro 25% para las asociaciones e instituciones de carácter benéfico o social de reconocido prestigio y representatividad en el ámbito territorial de actuación de la caja de ahorros, designadas por orden de la consejería competente en materia de política financiera, previa consulta a las entidades.”

El Abogado del Estado denuncia que no se aplica a esta categoría de entidades representativas de intereses colectivos el principio básico de igualdad territorial en proporción a los recursos captados en cada Comunidad Autónoma. Así, indica que, entre los sectores representados en la Asamblea General, estarán las entidades representativas de intereses colectivos, a las que corresponde un porcentaje de representación en la Asamblea General de un diez por ciento o, lo que es lo mismo, la posibilidad de designar dieciséis Consejeros Generales, de los cuales, según la norma cuestionada, un mínimo de doce se designarán por entidades gallegas (confederaciones de empresarios de Galicia, organizaciones sindicales más representativas de Galicia y restantes entidades con representación en el Consejo Económico y Social de Galicia). Ello supone, a su juicio, que las entidades representativas de tales intereses colectivos situadas fuera de Galicia se encontrarían infrarrepresentadas, mientras que los que se encuentren en esta Comunidad Autónoma resultarían arbitrariamente sobrerrepresentadas produciéndose así una distorsión del modelo organizativo establecido por la legislación básica estatal, con el resultado de una inconstitucional configuración de los órganos de gobierno de las cajas, además del perjuicio para los intereses colectivos representados por las entidades de fuera de Galicia, derivado de su infrarrepresentación en la asamblea general de las cajas domiciliadas en la Comunidad. Por su parte, la representación procesal de la Xunta pone de manifiesto que, en realidad, el debate afecta al nombramiento de los doce Consejeros Generales propuestos por las entidades gallegas, sin que el Estado haya demostrado que la reserva de los cuatro restantes a entidades de fuera de Galicia sea insuficiente para cubrir la proporción de la regla que se reputa vulnerada. Finalmente, el Letrado del Parlamento gallego critica el carácter genérico de la impugnación y la invocación de suspensión, puesto que, a su entender, no se tiene certeza absoluta de que solo afecta a la regulación del citado sector de representación

A la vista del planteamiento efectuado por el Abogado del Estado, centrado en la supuesta infrarrepresentación de determinadas entidades en los órganos de gobierno de las cajas, hemos de coincidir con lo manifestado por el Letrado de la Xunta de Galicia en el sentido de que no se ha acreditado ante este Tribunal que, atendiendo al número de depósitos captados entre las diferentes Comunidades Autónomas en que las Cajas incluidas en el ámbito de aplicación de la norma tengan abiertas oficinas, tal infrarrepresentación, en la que el Estado centra la concurrencia de los perjuicios que alega, se produzca efectivamente, por lo que el mismo carece de entidad para acreditar, por sí mismo, los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían por la vigencia del artículo discutido. Por tanto, debemos considerar de aplicación aquí nuestra doctrina, según la cual las alegaciones de las partes en este incidente no deben entenderse “sólo como un trámite de carácter formulario o un derecho que a las partes se confiere y que éstas pueden ejercitar como estimen oportuno, sino que ha de constituir carga que se les impone, especialmente al promotor del conflicto, ... de suerte que si ello no se efectúa o las razones que esgrime no son convincentes, habrá de desaparecer la suspensión excepcional creada por el automatismo” (ATC 264/2003, de 15 de julio, FJ 4, con cita de otros). Así pues, en razón a lo indicado, procede el levantamiento de la suspensión del art. 25.2 c) del Decreto Legislativo 1/2005 en la redacción que al mismo ha dado el art. 2.siete de la Ley 10/2009.

8. El art. 2.diez de la Ley 10/2009 da nueva redacción al art. 31 a) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorro de Galicia, enunciando como una de las funciones de la Asamblea General la de: “nombrar a los vocales del consejo de administración y de la comisión de control de entre los miembros de la propia asamblea general”.

El Abogado del Estado argumenta que la obligatoriedad de que el nombramiento de los vocales del consejo de administración y de la comisión de control haya de producirse de entre los miembros de la propia Asamblea General excluye la posibilidad, reconocida en la normativa básica estatal, de que los representantes de las Corporaciones locales y de los impositores puedan ser terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad, exclusión que vendría en detrimento de una buena administración y gestión financiera de las cajas gallegas. Esta afirmación es negada por la Xunta de Galicia, la cual destaca que la incorporación de terceros profesionales a la Asamblea General y, por extensión, al Consejo de Administración, se encuentra garantizada por diversas previsiones de la norma autonómica. Por su parte, el Letrado del Parlamento de Galicia indica que el mantenimiento de la suspensión del precepto impediría el nombramiento de los consejeros hasta que recayera sentencia, con los perjuicios que ese hecho ocasiona.

Es cierto que, como ha puesto de manifiesto la representación procesal de la Xunta de Galicia, la incorporación de terceros profesionales con experiencia en la materia -en cuya imposibilidad de ser miembros del Consejo se centran los perjuicios alegados por el Estado- no se vería prima facie impedida por el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el precepto, ya que la regulación autonómica garantiza, en todo caso, la incorporación de terceros profesionales al Consejo. Así sucede en cuanto a las personas nombradas en representación de las Corporaciones locales, del Parlamento de Galicia, de las entidades fundadoras y de las entidades representativas de intereses colectivos pues a todas ellas, conforme al art. 25.3 h) de la norma autonómica, les es exigible que tengan los conocimientos o la experiencia en materia económica, financiera o jurídica que les permita adoptar las decisiones que afecten a la entidad, con conocimiento de sus posibles efectos y de las responsabilidades que asuman, excluyendo, además, que tal designación pueda recaer en personas que ejerzan un cargo por mandato representativo ni en personas incluidas en el ámbito de aplicación de la legislación autonómica sobre incompatibilidades, ni tampoco en personal eventual o directivo de las Corporaciones locales. Por ello, teniendo en cuenta que a los grupos de representación antes citados corresponden, por aplicación de lo dispuesto en el art. 36 de la propia legislación gallega, la designación de quince de los veinticinco miembros del Consejo de Administración es claro que, en este caso y prescindiendo de la valoración que la norma merezca desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias, la regulación autonómica no excluye la posibilidad de incorporar personas profesionalmente cualificadas al órgano que tiene encomendada la administración y gestión financiera de la entidad.

Ahora bien, también es cierto que, como señala el Abogado del Estado, la normativa básica contempla, además, la posibilidad de que, en representación de las Corporaciones locales y de los impositores, pueda nombrarse hasta un máximo de dos personas que no pertenezcan a la Asamblea General y que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad. Dicha previsión, en la medida en que tiende a favorecer la eficacia de la gestión de las cajas de ahorro con la presencia de personas especialmente cualificadas en el órgano al que se encomienda expresamente la administración y gestión financiera de la entidad (STC 48/1988, FJ 18), ofrece a los expresados grupos una garantía añadida de la que podrían verse privados si se levantara la suspensión, permitiendo la vigencia de la norma autonómica durante la sustanciación del recurso. La privación de la posibilidad de que, en representación de dichos grupos, se designen expertos ajenos a la Asamblea General, que puedan incorporar planteamientos y criterios profesionales diferentes a los que resultarían de la pertenencia a la propia Asamblea, supone en sí misma un perjuicio constatable que aconseja mantener la suspensión del inciso “de entre los miembros de la propia Asamblea General”. Por lo demás, ello no impide el normal funcionamiento de las cajas hasta que recaiga Sentencia en el presente recurso, ya que la Asamblea General podrá nombrar efectivamente a los vocales del Consejo de Administración y de la Comisión de Control, de acuerdo con las previsiones de la normativa básica estatal y de la propia Ley de cajas de ahorros de Galicia.

En consecuencia, procede mantener la suspensión del inciso “de entre los miembros de la propia Asamblea General” del art. 31 a) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada al mismo por el art. 2.diez de la Ley 10/2009.

9. El art. 2.once da nueva redacción, entre otros, a los apartados 3 y 4 del art. 32 del Decreto Legislativo 1/2005, relativos al quórum de asistencia y adopción de acuerdos en la Asamblea General, los cuales han quedado redactados en los términos siguientes:

“3. Para su válida constitución en primera convocatoria la Asamblea General precisará de la asistencia de la mayoría de sus miembros. En segunda convocatoria será precisa la asistencia de más de un tercio de los consejeros generales, excepto en los supuestos en los que se debata la emisión de cuotas participativas, la separación de miembros de los órganos de gobierno, la aprobación o modificación de los estatutos y de los reglamentos o la liquidación o disolución de la caja de ahorros, en cuyo caso se requerirá la asistencia de la mayoría de sus miembros. 4. Los acuerdos se tomarán por mayoría simple de votos de los concurrentes, salvo en los casos señalados en el apartado anterior, en los que será necesario el voto favorable de dos tercios de los concurrentes.”

Según el Abogado del Estado ambos apartados permiten que los acuerdos de fusión entre cajas de ahorro vayan a ser adoptados por mayoría simple de los votos de los concurrentes a la citada Asamblea, reduciendo así la mayoría cualificada exigida por la normativa básica estatal para la adopción de los acuerdos de esta clase; reducción de mayorías que podría, en caso de levantarse la suspensión del precepto, conducir a fusiones entre entidades que serían irreversibles. En este punto sostiene que debe aplicarse la misma solución que en el ATC 91/1991. Ambas representaciones autonómicas niegan tal premisa y señalan que el precepto ahora suspendido ha de interpretarse teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 52 del propio Decreto Legislativo 1/2005, que establece tanto el quórum de asistencia como el de decisión para la adopción de acuerdos de fusión.

En el ATC 91/1991, FJ 3, analizamos la cuestión relativa a la suspensión de un precepto autonómico que establecía un quórum de asistencia y una mayoría para la aprobación de los acuerdos de disolución, liquidación y fusión de las cajas de ahorros inferiores a los previstos en el art. 12 de la Ley de órganos rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA) que, según dijimos en la STC 49/1988, FJ 24, tienen la consideración de norma básica de carácter mínimo. En razón a ello y a la ponderación de los posibles perjuicios que derivarían del levantamiento o mantenimiento de la suspensión, debido al carácter en buena medida irreversible de los procesos de disolución y fusión, mantuvimos en aquel Auto la suspensión del precepto impugnado, por lo que, durante la sustanciación del recurso, los acuerdos de disolución y liquidación o fusión de las cajas de ahorros con domicilio central en Canarias debían adoptarse ajustándose a las determinaciones de la normativa básica.

Dicha doctrina resultaría de aplicación en el presente caso, en el que el Abogado del Estado sostiene que el precepto impugnado reduce la mayoría necesaria para adoptar los acuerdos de fusión de las cajas respecto de la establecida en la normativa estatal básica. No obstante, las alegaciones del Abogado del Estado no pueden conducir en el presente caso al mantenimiento de la suspensión, pues, a diferencia de lo ocurrido en el supuesto resuelto por el ATC 91/1991, no logra desvirtuar el hecho de la existencia de un precepto específico, el art. 52 del Decreto Legislativo 1/2005, intitulado acuerdo de fusión y ubicado sistemáticamente en el capítulo legal destinado a regular la fusión, liquidación y disolución de las cajas de ahorro, que no se ha visto afectado por la Ley recurrida, y que establece una mayoría cualificada de asistencia y voto para los acuerdos de fusión de las cajas de ahorros gallegas. Por tanto, sin perjuicio de que no corresponda realizar en este momento la valoración que merezcan los apartados 3 y 4 del art. 32 del Decreto Legislativo 1/2005, por tratarse de la cuestión de fondo debatida en el proceso principal, hemos de tener en cuenta, a efectos de valorar la existencia de eventuales perjuicios irreparables que se vinculan a la aplicación de la previsión ahora suspendida, que el ya citado art. 52 y la base estatal vienen a resultar equivalentes en cuanto al número mínimo de votos requerido para la adopción de acuerdos de este tipo (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 22). En tales términos, no es posible identificar un perjuicio al interés general inmediatamente materializable, resultante del bloque de las competencias estatales que se derive de la aplicación del precepto impugnado en este proceso, por lo que procede el levantamiento de la suspensión.

10. El art. 2.quince de la Ley 10/2009 en relación con la limitación introducida en el art. 37.3, primer párrafo, del Decreto Legislativo 1/2005, dispone que “con la excepción del Parlamento de Galicia, ninguna entidad podrá tener más de un representante en el Consejo de Administración de una caja de ahorros ni podrá estar representada simultáneamente en el Consejo de Administración y en la Comisión de control de la misma caja de ahorros”.

El Abogado del Estado aduce que dicha previsión podría excluir que determinadas Corporaciones locales ostentasen el número de vocales en el Consejo de Administración que les correspondería, en atención a su grado de vinculación con la entidad y en observancia del principio de igualdad territorial, afectando de esta manera a la adecuada integración y composición de este órgano. Este extremo es negado por la Xunta de Galicia, puesto que, según afirma, ninguna entidad local tiene un número de representantes en la Asamblea General suficiente para tener derecho a la designación de más de un vocal en el Consejo de Administración. Por su parte, el Parlamento de Galicia indica que el mantenimiento de la suspensión del precepto podría conllevar que los puestos correspondientes sean acaparados por las grandes Corporaciones locales, con lo que se verían conculcados los derechos de representación de las entidades locales de menor tamaño.

Tampoco en esta ocasión el argumento del Abogado del Estado puede ser acogido, pues la circunstancia en la que cifra los perjuicios que invoca no ha sido acreditada ante este Tribunal. En efecto, de lo alegado en este incidente no se desprende que entidad local alguna haya adquirido la representatividad en los órganos de gobierno de las cajas gallegas que el Abogado del Estado señala, ni tampoco que dicha representatividad haya de resultar menoscabada en los términos que indica. El perjuicio alegado se fundamenta en el presupuesto de que, conforme al número de Consejeros Generales designados en la Asamblea General por una determinada entidad local, a la misma le correspondiera, en aplicación de un estricto criterio material de proporcionalidad entre éstos y los vocales del Consejo de Administración, la designación de dos de los vocales de este último órgano. No obstante, sin perjuicio de señalar que el modelo de gobierno corporativo de las cajas se basa en un equilibrio de poder entre los distintos grupos de interesados, que pretende asegurar la pluralidad y velar por la ausencia de posiciones de dominio en el control y gobierno de la entidad, lo cierto es que la premisa de la que parte el razonamiento del Abogado del Estado no se ha producido. Dicha premisa ha sido, como consta en los antecedentes, efectivamente contradicha por la representación procesal de la Xunta de Galicia, la cual ha puesto de manifiesto la imposibilidad de que esa infrarrepresentación efectivamente se produzca, atendiendo a la representación que cada concreta entidad local ostenta en la Asamblea General en aplicación de las reglas prevenidas en el art. 25, apartados 2.b) y 3.c) del Decreto Legislativo 1/2005, y teniendo en cuenta el número de miembros de la Asamblea que deberían ser nombrados en representación de una concreta entidad local para que ésta, en aplicación de un principio de proporcionalidad estricta, pudiera proponer la designación de dos vocales del Consejo de Administración. Por lo expuesto, los perjuicios que el Abogado del Estado invoca no pueden prevalecer, por su carácter abstracto e hipotético, sobre la presunción de legitimidad constitucional que caracteriza a la Ley autonómica hasta que nos pronunciemos sobre el fondo de la cuestión. Ello determina el levantamiento de la suspensión.

11. Los preceptos destinados a la regulación de la obra social de las cajas de ahorro gallegas (arts. 74.3, primer párrafo del art. 74.4 y segundo párrafo del art. 75.1, todos ellos en la redacción dada por los apartados cuatro y cinco del art. 3 de la Ley 10/2009) disponen lo siguiente:

“Art. 74.3. Corresponde a la Consejería competente en materia de política financiera autorizar los acuerdos aprobados por la Asamblea General de las cajas de ahorros con domicilio social en Galicia relativos a la determinación de los excedentes y a su distribución conforme a la normativa aplicable, así como los relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior.”

“Art. 74.4, primer párrafo: La Consejería competente en materia de política financiera podrá, mediante convenio, acordar anualmente con las cajas de ahorros gallegas el porcentaje de sus excedentes que dedicarán a obras sociales. En caso de que los convenios señalados no sean firmados antes de 31 de marzo de cada ejercicio, dicha porcentaje podrá ser establecida por orden de la consejería competente en materia de cajas de ahorros, previa audiencia de las entidades afectadas.”

“Art. 75.1, segundo párrafo: Será preciso el informe favorable previo de la consejería competente en materia de política financiera para la realización de cualquier obra social, propia o en colaboración, cuando el importe que se vaya a financiar por la caja en el ejercicio vigente y en los dos siguientes sea superior a 500.000 euros.”

El Abogado del Estado defiende el mantenimiento de la suspensión alegando que se afecta a la libertad de cada caja para adoptar, a través de sus propios órganos de gobierno, las decisiones correspondientes en orden al destino de los fondos de obra social a lo que añade los perjuicios irreversibles que seguramente se causarían a los beneficiarios inmediatos de las obras sociales acometidas por las cajas, en tanto pudieran verse privados de los beneficios que les reportaría la realización de importantes proyectos de carácter social, al no perseguirse ya fines de interés general en los acuerdos que se adopten, sino otros bien distintos, que son los que hace primar un órgano de naturaleza política. El Letrado de la Xunta recalca que lo previsto es un régimen de control administrativo, similar al establecido en las leyes de otras Comunidades Autónomas, con el que, por un lado, no se afecta a la capacidad de las cajas para elegir destinos concretos de gasto y, por otro, se confirma el ajuste de sus decisiones a los parámetros normativos a la par que se asegura la existencia de una regla para el caso de que no exista el suficiente consenso de voluntades respecto al porcentaje a dedicar a obras sociales. Finalmente, el Letrado del Parlamento gallego critica el carácter genérico de la impugnación y la invocación de suspensión que entiende perjudicial para la seguridad jurídica.

Dejando aparte el hecho de que la alegada limitación de la autonomía de la entidad en relación con la obra social -que es el argumento principal del Abogado del Estado para postular el mantenimiento de la suspensión- constituye en realidad el fondo del asunto debatido en relación con los preceptos respecto a los que se solicita el mantenimiento de la suspensión, lo cierto es que nuevamente se alegan perjuicios o lesiones patrimoniales al interés que se protege con la obra social de las cajas que resultan abstractos o meramente hipotéticos, pues no se aportan datos concretos que justifiquen que las futuras decisiones que se adopten hayan de perjudicar dicho interés, lo que es absolutamente imprescindible en este tipo de incidentes, pues la producción de perjuicios, cuando sea incierta, no puede prevalecer sobre el principio de presunción de legitimidad de la Ley autonómica aprobada por el correspondiente Parlamento.

En todo caso, los preceptos cuyo mantenimiento en suspenso interesa el Abogado del Estado prevén actuaciones concretas de la consejería competente en materia de política financiera que podrían ser objeto de impugnación ante este Tribunal si produjeran la vulneración de la normativa estatal básica que disciplina la obra social de las cajas de ahorros, solicitando, en tal caso, la suspensión de dichas actuaciones.

Por lo expuesto, procede levantar la suspensión de estos preceptos.

12. Restan por examinar, por último, los perjuicios alegados en torno a la vigencia de la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, la cual establece que:

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

Al respecto el Abogado del Estado señala que, de levantarse la suspensión de esta norma, al imponerse una renovación total de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, se conculcaría la normativa básica que exige la renovación parcial de los órganos de gobierno de las cajas (arts. 9.2 y 17.2 LORCA), permitiendo un cambio radical en la conformación de los mismos, con una importante merma en la eficacia en la gestión de estas entidades, viciando sucesivamente la práctica totalidad de los actos, acuerdos y decisiones que adopta ordinariamente una caja de ahorros. Respecto a los concretos perjuicios, ambas representaciones autonómicas alegan de contrario que, a la peculiaridad que se deriva de la existencia de un cambio normativo, hay que añadir que, conforme a las reglas contenidas en la disposición transitoria segunda de la propia Ley 10/2009, no se produce una renovación total de los órganos de gobierno de la entidad, pues la renovación no afecta a los dieciséis representantes de los trabajadores, la cual queda deferida al año posterior a la fecha de constitución de la nueva Asamblea, algo que también ocurre con la mitad de la representación correspondiente a los impositores, de manera que la renovación inmediata afecta no a la totalidad sino a tres cuartas partes de los órganos de gobierno de las cajas gallegas.

Debemos señalar, en primer lugar, que la contravención por este precepto de la normativa básica, aducida por el Abogado del Estado, es un perjuicio que se vincula directamente a la discrepancia de fondo que determina el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad y que, como reiteradamente señalamos, no constituye un parámetro válido para resolver el incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los artículos recurridos en los procesos suscitados por motivos competenciales.

Sin necesidad de entrar en el análisis detallado de la disposición cuestionada, podemos señalar que, en la medida en que se levanta la suspensión de los demás preceptos impugnados, salvo los dos primeros -que en nada afectan a la renovación de los órganos de gobierno de las cajas-, ningún problema debe suscitar el levantamiento de la suspensión de la disposición transitoria primera. Especialmente, si tenemos en cuenta que no han sido impugnados o, en su caso, no se ha solicitado el mantenimiento de la suspensión respecto de los preceptos que configuran la composición de los órganos de gobierno (tales como la mayor parte del art. 25 o el art. 36 del Decreto Legislativo 1/2005, modificados, respectivamente, por los apartados siete y catorce del art. 2 de la Ley 10/2009), que habrán de renovarse en los términos de la disposición transitoria segunda, que tampoco ha sido impugnada, de modo que no puede paralizarse la renovación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros gallegas, de acuerdo con las previsiones de dichos preceptos. En último término, como señalan las representaciones de la Xunta y del Parlamento de Galicia, según lo establecido en la referida disposición transitoria segunda, la primera renovación no afecta a la totalidad de los integrantes de los órganos actuales de las Cajas, sino sólo a una parte de los mismos, lo que resulta conforme con la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 48/1988, FJ 21.

En consecuencia, procede acordar el levantamiento de la suspensión de la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1. Mantener la suspensión del inciso “previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente” del art. 15 c) del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto

refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada al mismo por el art. 2.tres de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre; del inciso “de entre los miembros de la propia asamblea

general” del art. 31 a) del Decreto Legislativo 1/2005, en la redacción dada al mismo por el art. 2.diez de la Ley 10/2009; y del último párrafo del art. 35.3 del Decreto Legislativo 1/2005, en la redacción dada al mismo por el art. 2.trece de la Ley

10/2009, de 30 de diciembre.

2. Levantar la suspensión de los apartados cinco, siete, once y quince del art. 2; de los apartados cuatro y cinco del art. 3; y de la disposición transitoria primera, todos ellos de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto

Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia.

Madrid, a treinta de junio de dos mil diez.