|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 224/2003 |
| Fecha | de 1 de julio de 2003 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. |
| Núm. de registro | 1943-2002 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 1943-2002 |
| Fallo | Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El día 2 de abril de 2002 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección, de 21 de marzo de 2002, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 68.1 de la Ley de la Comunidad de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio, de cajas de ahorro de Castilla-La Mancha.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) El 13 de agosto de 1999 la Caja de Ahorro Provincial de Guadalajara interpone, al amparo del procedimiento preferente y sumario previsto en el capítulo I del Título V de la Ley 20/1998 (de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) para la protección de los derechos fundamentales, recurso contra el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades y de Castilla-La Mancha que persigue la anulación de determinados preceptos (artículos 1, 2, 6, 13, 15, 30 y disposición transitoria primera, de un lado, y 24 y 25, de otro) de los Estatutos de la Federación de Cajas (hechos públicos en una Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda de 23 de julio de 1999, publicada en el DOCM de 3 de agosto), por presunta vulneración del derecho de asociación (art. 22 CE) y del principio de igualdad (art. 14 CE), respectivamente.

b) En lo que interesa al presente expediente, el recurso promueve la nulidad del artículo 1 de los citados Estatutos porque impone la adscripción forzosa de las Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha a una Federación regional, lo que vulnera la dimensión negativa del derecho de asociación (art. 22 CE). La nulidad debe alcanzar también a los artículos 2, 6 y 13, en la medida en que en ellos se sanciona la obligatoriedad de la integración de las Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha en la Federación Regional, fijándose el domicilio de ésta en Toledo e impidiendo la posibilidad de que los propios miembros de dicha Federación puedan disolverla y liquidarla. Como la obligatoriedad de la adscripción a la Federación regional trae causa del artículo 68.1 de la Ley de la Comunidad de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha, los recurrentes solicitan a la Sala el planteamiento de la oportuna cuestión de inconstitucionalidad.

c) Mientras que el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha solicita la inadmisión del recurso por un defecto formal y se opone al mismo en cuanto al fondo, por entender que la adscripción forzosa de las Cajas regionales trae causa de la citada Ley y no de la norma impugnada, el Ministerio Fiscal estima conveniente el planteamiento de la cuestión, porque considera que aquélla puede ser incompatible con el art. 22 CE.

d) La Caja de Ahorro Provincial de Guadalajara respondió a la causa de inadmisibilidad opuesta por el Gobierno regional. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justica de Castilla-La Mancha confirió un plazo a la entidad recurrente para subsanar las carencias advertidas en la documentación por ella aportada, y emplazó a la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (segunda entidad que integraba dicha Federación) y a la Federación misma.

e) La Sala dictó una providencia el 4 de febrero de 2002 en la que se indica que es posible que el fallo de la Sentencia, en lo referido a la impugnación de los artículos 1, 2, 6, 13, 15, 30 y disposición transitoria primera de los Estatutos impugnados, dependa de una duda de constitucionalidad del artículo 68.1 de la citada Ley regional en relación con el art. 22.1 CE, en la medida en que la adscripción forzosa en la citada Federación regional puede vulnerar la dimensión negativa del derecho de asociación. Se concede con este alcance un trámite de audiencia al Ministerio Fiscal y a las partes para que puedan alegar lo que estimen oportuno en el plazo de diez días. El Ministerio Fiscal y la entidad recurrente presentaron escritos mostrando su conformidad al planteamiento de la cuestión. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no evacuó documento alguno tras el traslado conferido.

3. El Auto de 21 de marzo de 2002 de la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha presenta la cuestión de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

a) Juicios de aplicabilidad y relevancia. En el procedimiento se solicita la anulación de varios preceptos de los Estatutos de la Federación de Cajas de Castilla-La Mancha. Interesa reproducir aquí los artículos 1y 2.

1.-Denominación y ámbito.- La Federación de Cajas de Ahorro de Castilla- La Mancha es la agrupación formada por Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Las Cajas de Ahorro agrupadas en la Federación están integradas a su vez en la Confederación Española de Cajas de Ahorro.

2.-Miembros de la Federación.- 1. Forman parte de la Federación de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social en Castilla- La Mancha. 2. Las Cajas de Ahorro de nueva creación, cuyo domicilio social se ubique en Castilla-La Mancha quedarán automáticamente, por el hecho de su constitución, integradas en la Federación, sin perjuicio de que, a los efectos administrativos y organizativos oportunos, deban comunicar a ésta su integración en la misma, acompañando sus Estatutos debidamente aprobados. La Federación, por sus órganos respectivos podrá requerir cuantos otros datos estime necesarios.

Otros preceptos de la misma normativa impugnada ahondan en la idea de la adscripción obligatoria de las Cajas de Ahorro regionales en la citada Federación de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha (arts. 6, 13, 15, 30 y disposición transitoria primera). Pero lo relevante aquí es que tal idea deriva, directamente, de lo dispuesto en el Art. 68.1 Ley de la Comunidad de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de ahorro de Castilla-La Mancha, en la parte que dispone que "Las Cajas de Ahorros con domicilio social en Castilla-La Mancha se agruparán en la Federación de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha".

Este análisis sirve para poner de manifiesto que, para determinar la validez o invalidez de las normas estatutarias es preciso despejar, previamente, las dudas de constitucionalidad que plantea el precepto legal que se acaba de transcribir.

b) Tales dudas provienen, de un lado, de la debatida naturaleza de las Cajas de Ahorro, y, de otro, de la jurisprudencia constitucional relacionada con los supuestos en los que cabe restringir la vertiente negativa del derecho de asociación.

Comenzando por la primera materia apuntada, la Sala recuerda nuestra STC 49/1988, de 22 de marzo, en la que se ponía de manifiesto que no era cuestión pacífica la determinación, pública o privada, de las Cajas de Ahorro (para algunos autores, todas son privadas; para otros es preciso atender a su origen, separando aquéllas que han sido creadas por corporaciones públicas de aquéllas que fueron promovidas por particulares). Su eventual relación con el Estado social dificulta delimitar con más acierto su naturaleza (STC 18/1984, de 7 de febrero). Estima la Sala, pues, que "prima la naturaleza de entes [de] carácter social, por regla general de tipo privado, aunque con un fuerte intervencionismo público". Pese a que el Tribunal Constitucional ha afirmado, en su STC 49/1988, que las Cajas no pueden ser consideradas hoy como fundaciones en el sentido propio de este término, el artículo 1.1 de la citada Ley Regional las define como entidades de crédito sin ánimo de lucro, de naturaleza fundacional y con carácter benéfico-social.

La integración de las Cajas de Ahorros en Federaciones guarda relación con la importante competencia que ejercen las Comunidades Autónomas sobre las Cajas de su territorio, de acuerdo con lo previsto en los respectivos Estatutos de Autonomía. De forma paralela a la Confederación de Cajas de Ahorro (vid. Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro) se han creado, al amparo del art. 31 del mismo cuerpo normativo, federaciones de ámbito regional, con la finalidad de unificar su representación y colaboración con los poderes públicos territoriales, así como la prestación de servicios técnicos y financieros comunes a las Entidades que abarque su ámbito (precepto que, por otra parte, ha sido considerado básico por este Tribunal). El artículo 69 de la Ley de la Comunidad de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de ahorro de Castilla-La Mancha, en línea con lo que dispone la norma estatal, asigna a la Federación regional de Cajas de Ahorro las siguientes finalidades: (a) ostentar la representación colectiva de las Cajas de Ahorros ante los poderes públicos territoriales; (b) fomentar la captación, defensa y difusión del ahorro; (c) favorecer la participación de las Cajas de Ahorros Federadas en la acción de la política económica y social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; (d) promover y coordinar la prestación de servicios comunes; (e) promover la creación y sostenimiento de obras benéfico-sociales conjuntas y (f) facilitar la actuación de las Cajas Federadas en el exterior, ofreciendo los servicios que éstas puedan requerir.

En todo caso, si bien las Cajas de Ahorros no son, en si mismas consideradas, entidades de base asociativa, son titulares, como personas jurídicas que son, del derecho de asociación, que a su vez incluye, como faceta negativa, el derecho a no asociarse.

"Puesto que no son entes de tipo corporativo ni asumen potestades públicas directamente o por delegación de las Administraciones Públicas, es evidente que el régimen de adscripción obligatoria a las mismas puede chocar con el art. 22.1 CE de manera clara, pues este precepto sólo contempla como legítimas aquellas restricciones que se produzcan en entidades de aquélla naturaleza que incorporan el ejercicio de funciones públicas como base para conseguir fines legítimos conectados a dicho carácter público de las entidades en que se apliquen. Y estima la Sala que además dicha restricción o injerencia resulta bastante desproporcionada en relación con el fin que se persigue con la creación de la Federación". Sobre todo si se recuerda que la norma regional opta por una solución diferente a la básica, que prevé una integración meramente voluntaria en las Federaciones.

Tal duda sobre la inconstitucionalidad del artículo 68.1 de la Ley de la Comunidad de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de ahorro de Castilla-La Mancha subsistiría incluso si consideráramos que estamos en presencia de entes corporativos porque, como este Tribunal ha establecido en su STC 107/1996, sería preciso examinar si la adscripción forzosa en un organismo de esta naturaleza (a) afecta la libertad de asociación en su sentido originario o positivo; (b) es regla general y no excepcional y (c) encuentra suficiente justificación "ya sea en disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa de un ente corporativo". Este último requisito impone enjuiciar si puede lograrse por esta vía "la consecución de los efectos perseguidos" (STC 132/1989). Es así posible entender que será distinta la respuesta del Tribunal cuando los fines perseguidos puedan ser claramente conseguidos sin realizar la adscripción forzosa y cuando es "difícil" que eso ocurra. En este último supuesto, siendo la dificultad para la obtención de ciertos fines un concepto jurídico indeterminado, "el Tribunal Constitucional no puede erigirse en Juez absoluto de dicha 'dificultad', en cuya apreciación, por la propia naturaleza de la cosa, ha de corresponder al legislador un amplio margen de apreciación" (SSTC 113/1994 y 179/1994).

A juicio de la Sala que propone la presente cuestión de inconstitucionalidad las Cajas no son, ni entidades de base corporativa, ni públicas en sentido estricto, tampoco ejercen -directamente o por delegación de los poderes- funciones públicas, y partiendo de estos presupuestos, y a la luz de las finalidades que les asigna el legislador castellano-manchego, puede parecer desproporcionada la obligación de adscripción forzosa a la Federación regional que se deriva del citado artículo 68.1. Se restringen sus poderes de autorregulación y autodeterminación restringiendo su derecho de asociación (art. 22 CE). Los fines perseguidos podrían además ser conseguidos con el contacto del Gobierno regional con cada Entidad, sin que sea posiblemente necesario forzar la pertenencia de todas éstas a un nuevo ente.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 4 de junio de 2002, acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días y a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si pudiera ser notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 3 de julio siguiente, en el que manifiesta, en síntesis, que la cuestión no es notoriamente infundada.

En su escrito el Fiscal General del Estado recuerda que el derecho de asociación presenta, junto a una vertiente positiva (derecho de asociarse), otra negativa (derecho a no asociarse) (STC 139/1989, FJ 5) y que el derecho fundamental ha sido reconocido a las personas jurídicas (de forma implícita en la STC 67/1985 y de forma explícita en la posterior 113/1994).

A continuación da cuenta de la doctrina constitucional (SSTC 67/1985, 89/1989, 132/1989, 139/1989 y 113/1994) relacionada con la Administración corporativa. La existencia de estas "corporaciones no territoriales", "corporaciones sectoriales de base privada" o "entes públicos asociativos", creadas por voluntad de la Ley en función de intereses sociales, genera un cierto grado de tensión interpretativa dentro de la Constitución, que oscila entre el principio de libertad (y, en lo que ahora interesa, en la dimensión negativa del derecho de asociación), de un lado, y en la previsión constitucional de estos grupos (arts. 9.2, 36 y 52 CE), de otro. Tal tensión solamente puede ser superada a partir de una interpretación sistemática y global de los preceptos constitucionales implicados.

Tras recordar los criterios que este Tribunal ha establecido para determinar si una determinada asociación de creación legal, de carácter público y adscripción obligatoria, puede superar un adecuado control de constitucionalidad, a los que ya se ha hecho referencia supra, en el antecedente 3º (vid. también SSTC 179/1994, FJ 8 y 107/1996, FJ 9), el Fiscal General del Estado hace especial hincapié en el examen de la realidad de hecho y de los fines perseguidos, con el fin de verificar si resulta o no difícil que éstos puedan obtenerse sin la adscripción obligatoria.

A juicio del Fiscal General del Estado la Federación de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha no es una corporación ni un ente público asociativo, sino una asociación de personas jurídicas, las Cajas de Ahorro, que son entes de carácter social sometidos a una cierta actividad protectora del Estado o de las Corporaciones Locales, y que no tienen la naturaleza de entes públicos (SSTC 18/1984, FJ 4 y 133/1989, FJ 4). De las finalidades perseguidas con su instauración solamente la referida a la de favorecer la participación de las Cajas de Ahorros Federadas en la acción de la política económica y social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha puede tener un interés público concreto, sin que exista atribución alguna de funciones públicas de ningún tipo a la Federación. Por otra parte, y entrando en el examen de la realidad, solamente dos Cajas de Ahorro formarían parte, en el momento actual, de la Federación, debiendo tomar en consideración que la dificultad de la consecución de los fines de interés público de que se trate deriva en gran medida del número de asociados, y viene determinada por la dificultad de tratar individualmente con cada uno de los asociados.

En definitiva, la inexistencia de atribución de funciones públicas, junto con que la Federación únicamente cuenta con dos asociados, hace que sea desproporcionada la obligatoriedad de pertenencia a la Federación para la consecución de la finalidad de interés público que se pretende. El favorecimiento de la participación en la política social del Gobierno de la Comunidad Autónoma (finalidad nueva respecto de los originales Estatutos) puede obtenerse de la misma forma con la relación directa con cada una de las Cajas sin necesidad de la obligatoriedad de asociación, y sin el riesgo de dominio por las administraciones públicas de las fuerzas sociales a través de la creación de asociaciones coactivas, como se recordaba en la STC 139/1995.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En la presente cuestión de inconstitucionalidad la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha considera, tal y como se expone en los antecedentes, que el art. 68.1 de la Ley Regional 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de ahorro de Castilla- La Mancha, en cuanto previene la integración o agrupación obligatoria de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Castilla-La Mancha en la Federación de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha, puede desconocer el art. 22.1 CE.

Habiendo sometido este Tribunal a la consideración del Fiscal General del Estado, mediante providencia de su Sección Tercera de 4 de junio de 2002, conforme a lo previsto en el artículo 37.1 LOTC, la posibilidad de que la presente cuestión de inconstitucionalidad resultare inadmisible, por ser la cuestión suscitada notoriamente infundada, aquél se ha pronunciado en sentido negativo.

2. La cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha satisface los presupuestos procesales exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los juicios de aplicabilidad y relevancia contenidos en el Auto de 21 de marzo de 2002 no incurren en un error manifiesto (STC 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 2).

a) Desde un punto de vista general, la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad cumple con los requisitos fijados por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. A raíz de la petición realizada por una parte procesal, el órgano judicial dictó una providencia, dando un plazo de alegaciones al Ministerio Fiscal y a las partes para que pudieran posicionarse respecto de la misma y decidió, finalmente, a través de Auto, promover la cuestión de inconstitucionalidad, sin que se aprecie que se haya desviado de la duda de constitucionalidad suscitada desde el primer momento, y sobre la que se pronunciaron las partes que desearon hacerlo y el Ministerio Fiscal.

b) Por lo que afecta a los juicios de aplicabilidad y relevancia es oportuno realizar una consideración previa: aunque en este supuesto, en el que el proceso se insta para anular una disposición reglamentaria, se vea algo diluido el carácter de control concreto que caracteriza a la cuestión de inconstitucionalidad, no existe duda en cuanto a la admisión de ésta, "pues es claro que también en estos casos el proceso judicial no puede resolverse si ante no se despeja la duda acerca de la adecuación o no a la Constitución de los preceptos legales que las normas impugnadas desarrollan o ejecutan" (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 1. Ver también SSTC 183/1992, de 16 de noviembre y 337/1994, de 23 de diciembre).

Existe además, en este caso, una clara dependencia (STC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2) o nexo de subordinación (STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 1) entre la solución que deba darse al procedimiento ordinario y la validez del precepto legal cuestionado a la luz de la Constitución (ver también SSTC 38/1997, de 27 de febrero, FJ 1 y 28/1997, de 13 de febrero, FJ 3).

No puede decirse, en definitiva, que la norma cuestionada no sea en modo alguno aplicable al caso (SSTC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2 y 149/1994, de 12 de mayo, FJ único), o que el criterio judicial resulte, con toda evidencia, errado (STC 188/1988, de 17 de octubre, FJ 3). De ahí que concurra el juicio de aplicabilidad exigido. Y lo mismo cabe decir del referido a la relevancia, puesto que tampoco se muestra una notoria falta de consistencia de la argumentación judicial en relación con el mismo (SSTC 106/1986, de 24 de julio, FJ 1 y 90/1994, de 17 de marzo, FJ 2, entre otras muchas).

En efecto, el órgano judicial explica, con argumentos razonables, en qué medida es preciso despejar la duda de constitucionalidad planteada sobre el precepto legal para poder resolver la impugnación realizada sobre las normas reglamentarias (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 1; 183/1992, de 16 de noviembre, FJ 2 y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4.a) exteriorizando así el juicio de relevancia (SSTC 14/1981, de 29 de abril, FJ 1 y 17/1981, de 1 de junio, FJ 1) constitucionalmente exigido. La fundamentación aportada cumple sobradamente, por lo demás, con la constitucionalmente exigida.

3. Es preciso analizar, asimismo, si la cuestión resulta notoriamente infundada. La posibilidad de que concurra tal causa de inadmisibilidad ya fue contemplada en la providencia de la Sección Tercera de este Tribunal de 4 de junio de 2002.

Debemos comenzar por recordar que la citada causa de inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad prevista en el art. 37.1 LOTC, permite a este Tribunal, como recientemente han tenido ocasión de afirmar los AATC 26, 27 y 28/2002, de 26 de febrero (FJ 3) y 72/2002, de 23 de abril (FJ 4), un margen de apreciación en el momento de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad e inadmitir aquéllas cuyo examen preliminar permita apreciar su falta de viabilidad, sin que ello signifique, necesariamente, una carencia total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria. Se podrá optar así por la inadmisión cuando, como aquí ocurre, la cuestión de constitucionalidad promovida puede resolverse sin excesivo esfuerzo argumental a favor de la validez de la norma impugnada.

4. En la presente cuestión se plantea una duda de constitucionalidad, consistente en determinar si la adscripción forzosa de las Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha a una Federación regional lesiona la dimensión negativa del derecho de asociación.

Para que tal lesión pudiera producirse sería preciso que las Cajas de Ahorro pudieran ser consideradas titulares de este derecho fundamental. No se discute ahora que tal derecho pueda ser ejercitado por personas jurídico-privadas (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14), tal y como se indica en el artículo 2.1 de la reciente LO 1/2002 (precepto que no presenta, en este punto, un contenido innovativo), sino la posibilidad de que este derecho sea ejercitado por personas jurídicas con animo de lucro (STC 23/1987, de 23 de febrero). Aunque en esta última Resolución se afirmara que "un concepto amplio de asociación se encuentra en el Código civil (arts. 35.2 y 36) al referirse a la "asociación de interés particular", sean civiles, mercantiles o industriales", allí también se indicaba que "sin excluir la posibilidad de que en determinados casos pueda producirse una lesión del derecho de asociación respecto a este tipo de sociedades, es necesario plantear en cada supuesto si el derecho de que se trata y que se entiende lesionado es efectivamente de naturaleza asociativa o bien tiene un carácter preferentemente económico" (FJ 6). Y, en el presente caso, la respuesta que deba darse a esta cuestión no plantea, aparentemente, grandes problemas, dado que nadie discute que las Cajas de Ahorro son, asimismo, entidades de crédito.

Pese a todo, dado que estamos en presencia de personas básicamente jurídico-privadas (STC 160/1990, de 18 de octubre, FJ 2), este Tribunal ya ha afirmado con anterioridad que las Cajas de Ahorro pueden ser consideradas titulares del derecho fundamental de asociación (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14).

5. Sin embargo este dato no sirve, por sí sólo, para excluir que la cuestión de inconstitucionalidad promovida ante este Tribunal resulte manifiestamente infundada, porque, aun cuando se considerara que las Cajas de Ahorro son titulares del derecho de asociación, sería siempre posible que su adscripción forzosa a la Federación regional no desconociera tal derecho, porque encontrara algún fundamento constitucional. Para ahondar en esta cuestión puede ser conveniente recordar cuáles son las principales afirmaciones realizadas por este Tribunal en relación con el derecho de asociación y, más en particular, con las restricciones lícitas a la dimensión negativa de tal derecho fundamental.

a) Este Tribunal ha señalado que "el art. 22 reconoce el derecho de asociación sin referencia material alguna, de modo que este derecho se proyecta sobre la totalidad del fenómeno asociativo en sus muchas manifestaciones y modalidades (SSTC 67/1985, 23/1987 y 56/1995)" (STC 5/1996, de 16 de enero, FJ 6). Hemos considerado asimismo en reiteradas ocasiones que este derecho comprende, no sólo el derecho a asociarse, sino también, en su faceta negativa, el derecho a no asociarse -SSTC 5/1981, 45/1982 y 67/1985- (STC 183/1989, de 3 de noviembre, FJ 3. Vid. también SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 6, 139/1985, de 20 de julio, FJ 2; 179/1994, de 16 de junio, FJ 4; ATC 152/1995, de 5 de junio, FJ 3).

b) Sin embargo, "no cabe excluir la intervención de los poderes públicos en este ámbito, para el cumplimiento de fines que se consideran de interés público. Esta intervención se ha producido históricamente en formas muy diversas, mediante la regulación, con mayor o menor intensidad, de determinadas agrupaciones para el cumplimiento de fines de interés público, en colaboración con las distintas Administraciones, pero sin integrarlas plenamente en ellas. Ello se ha realizado, por ejemplo, encomendando a asociaciones privadas libremente constituidas el ejercicio de funciones públicas, sometiéndolas en consecuencia a determinados requisitos (como fue el caso estudiado en nuestra STC 67/1985, referente a Federaciones Deportivas), bien estableciendo o creando específicamente agrupaciones de base asociativa para ejercer esas funciones, como sería el caso (con los matices propios), de los colegios profesionales, de las Cámaras Agrarias o de organizaciones de otro tipo" (SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 6; 139/1985, de 20 de julio, FJ 2). "En estos últimos supuestos, nos hallamos ante entidades que no han sido fruto de la libre decisión u opción de los afectados, para la obtención de fines autónomamente elegidos, sino fundamentalmente (y sin excluir forzosamente este último aspecto), de una decisión de los poderes públicos, sin que exista por tanto un pactum associationis original, que se ve sustituido por un acto de creación estatal" (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 6). "Si bien cabe estimar la presencia de un cierto elemento o base asociativa (ya que sus integrantes no se encuentran sometidos a un régimen de tipo estatutario funcionarial, ni integrados en relaciones de jerarquía y subordinación, sino en posición de paridad), sólo en términos muy latos puede hablarse de que exista una asociación, en cuanto que ésta supone una agrupación libre para la obtención de fines, determinados, también libremente, por los miembros que la integran" (idem).

Para el examen preliminar de la presente cuestión de inconstitucionalidad es preciso recordar, una vez más, las limitaciones que, en materia de creación de entes corporativos de afiliación obligatoria, pesan sobre el legislador. La primera es que deberán "ser compatibles con la libre creación y actuación de asociaciones que persigan objetivos políticos, sociales, económicos o de otro tipo, dentro del marco de los derechos de asociación y de libre sindicación, sin que puedan suponer, por tanto, obstáculos o dificultades a esa libre creación y funcionamiento" (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 6). "La adscripción obligatoria a una entidad corporativa no puede ir acompañada de una prohibición o impedimento de asociarse libremente" (SSTC 113/1994, de 21 de marzo, FJ 12; 179/1994, de 16 de junio, FJ 8; 107/1996, de 12 de junio, FJ 4).

El segundo límite que el legislador debe respetar es que estemos en presencia de un tratamiento excepcional. Ahora bien, y reconocida esa posibilidad, debe tenerse en cuenta que ello supondría -ante el principio general de libertad que inspira nuestro sistema Constitucional- una restricción efectiva a las opciones de los ciudadanos a formar libremente las organizaciones que estimaran convenientes para perseguir la defensa de sus intereses, con plena autonomía y libertad de actuación; y por consiguiente ha de considerarse la adscripción obligatoria a esas Corporaciones Públicas como un tratamiento excepcional respecto del principio de libertad", (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 7). De ahí que "el recurso a esta forma de actuación administrativa que es, al propio tiempo y antes que nada, una forma de agrupación social creada ex lege, incluida la previsión de adscripción forzosa, no puede ser convertida en la regla sin alterar el sentido de un Estado social y democrático de Derecho basado en el valor superior de libertad (art. 1.1 C.E.) y que encuentra en el libre desarrollo de la personalidad el fundamento de su orden político (art. 10.1 C.E.)" (SSTC 113/1994, de 21 de marzo, FJ 12; 179/1994, de 16 de junio, FJ 8; 107/1996, de 12 de junio, FJ 4).

En tercer y último lugar, tal adscripción forzosa "debe encontrar suficiente justificación, bien en disposiciones constitucionales (así, en el art. 36 C.E.), bien, a falta de ellas, en las características de los fines de interés público que persigan y cuya consecución la Constitución encomiende a los poderes públicos, de manera que la afiliación forzosa cuente con una base directa o indirecta en los mandatos constitucionales" (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 7). Dicho con otras palabras, que fueron las empleadas en las SSTC 57/1985 y 89/1989, "las excepciones al principio general de libertad de asociación han de justificarse en cada caso porque respondan a medidas necesarias para la consecución de fines públicos, y con los límites precisos "para que ello no suponga una asunción (ni incidencia contraria a la Constitución), de los derechos fundamentales de los ciudadanos"" (STC 132/1989, de julio, FJ 7). De ahí que la integración forzosa en una agrupación de base (en términos amplios) asociativa "sólo será admisible cuando venga determinada tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad, o al menos dificultad, de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo" (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 7).

c) A partir de tales premisas este Tribunal ha desarrollado una amplia jurisprudencia constitucional, en la que se ha ocupado de órganos de muy distinta índole. Así, por ejemplo, ha indicado que no forma parte de la dimensión positiva del derecho de asociación la constitución de determinadas corporaciones publicas, porque en ellas se ejercen funciones públicas (SSTC 67/1985; 139/1985, de 20 de julio, FJ 2; 107/1996, de 12 de junio, FJ 10), como pueden ser los Colegios Profesionales (SSTC 12/1987, 123/1987, 20/1998, 82/1989, de 9 de mayo, FJ 6; 89/1989, 131/1989, 5/1996). Asimismo ha examinado si determinadas corporaciones cumplían (Colegios Profesionales -SSTC 23/1984, 123/1987, 89/1989, de 11 de mayo, FJ 8, en la que se invocan las SSTEDH de 23 de junio de 1981, asunto Le Compte y de 10 de febrero de 1983, asuntos Alben y Le Compte- y 5/1996, de 16 de enero, FJ 10, Cámaras de Comercio - STC 107/1996, de 12 de junio, a la que se remiten otras posteriores, como es la STC 154/1996, de 3 de octubre -) o no cumplían (Cámaras Agrarias -STC 132/1989, de 18 de julio y, especialmente, 139/1989, de 20 de julio, FJ 3-; Cámaras de Propiedad Urbana -STC 113/1994, de 21 de marzo, FFJJ 14 ss.-; Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación -STC 179/1994, de 16 de junio, FFJJ 10 ss., cuya doctrina ha sido reiterada en otros muchos pronunciamientos, vid. SSTC 223, 224, 226/1994, de 18 de julio, FJ Único-) los requisitos que se han enunciado.

6. Pero lo que aquí interesa es determinar si la adscripción forzosa de las Cajas de Ahorro a la Federación Regional castellano-manchega desconoce la dimensión negativa del derecho de asociación. Y para dar una respuesta a este interrogante es preciso realizar un examen preliminar para determinar si cumple las tres limitaciones fijadas por este Tribunal.

No plantean excesivos problemas los dos primeros límites. Es obvio, en primer lugar, que la adscripción forzosa de una Caja de Ahorros a la citada Federación regional no le impide suscribir acuerdos asociativos con otras entidades de crédito. Tampoco suscita excesivos problemas el segundo límite, examinado en líneas anteriores y referente al carácter excepcional, puesto que estamos ante una medida singular, que, por sí sola, no restringe de modo insoportable el principio de libertad que estas entidades poseen.

Más difícil es saber si la normativa autonómica respeta el tercer límite; esto es, si la adscripción forzosa puede encontrar justificación por la relevancia del fin público que se persigue o por la imposibilidad o la dificultad de obtener tal fin por otros medios. Aunque "este Tribunal Constitucional no puede erigirse en Juez absoluto de dicha "dificultad", en cuya apreciación, por la propia naturaleza de la cosa, ha de corresponder al legislador un amplio margen de apreciación, pero sí podrá identificar legítimamente aquellos supuestos en los que, prima facie, tal imposibilidad o dificultad no se presente" (SSTC 113/1994, de 21 de marzo, FJ 12; 179/1994, de 16 de junio, FJ 8; 107/1996, de 12 de junio, FJ 4).

Como señalamos en la última Sentencia citada, "la aplicación de este criterio constitucional impone, por una parte, la contemplación de la realidad de hecho", es decir, en este caso, de la configuración de las Cajas de Ahorro respecto de las Administraciones regionales, y, por otra, del "análisis de los fines que se esperan obtener mediante la atribución de ciertas funciones" a la Federación de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha, "para en último término concluir si desde aquella realidad existe o no dificultad para alcanzar estos fines sin la adscripción obligatoria. Así deriva claramente de la cuidadosa dicción de la doctrina constitucional reiteradamente sentada al respecto: Se trata de "obtener" unos fines (STC 179/1994), de llegar a su "consecución" (SSTC 244/1991 y 113/1994) o incluso, de forma muy expresiva, de "la consecución de los efectos perseguidos" (STC 132/1989). Ha de concluirse, pues, y esto es lo que se destaca, que el criterio constitucional no se limita a indagar si hay o no "dificultad" para que una "cierta actividad o función pueda desarrollarse" sin la adscripción obligatoria, sino que, más profundamente, impone un estudio sobre si resulta o no "difícil" que "los fines perseguidos, los efectos pretendidos puedan obtenerse, conseguirse" sin la adscripción obligatoria. El resultado de esa valoración de la realidad en relación con determinados fines integra un presupuesto para la constitucionalidad de la decisión del legislador que impone la afiliación forzosa, de suerte que, ante todo, implica un límite para su libertad configurativa y, por consecuencia, viene a resultar canon de la constitucionalidad de la ley: La valoración de los hechos formulada por el legislador queda así sujeta al control de este Tribunal" (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 9).

7. Explorando la primera perspectiva, referida a la realidad de hecho, debemos partir de la controvertida naturaleza jurídica que presentan las Cajas de Ahorro. Es cierto, como el Fiscal General del Estado recuerda, que este Tribunal ha señalado en varias ocasiones que las Cajas de Ahorro son personas jurídico- privadas (STC 160/1990, de 18 de octubre, FJ 2). Pero es igualmente cierto que hemos puesto manifiesto en ocasiones que la determinación de la "la naturaleza pública o privada de las Cajas [de Ahorro] no es pacífica en la doctrina, en la que existen opiniones distintas, desde la que considera que todas las Cajas son entidades privadas hasta la que entiende que todas son entidades públicas, pasando por la que sostiene que su carácter público o privado depende de que hayan sido creadas por Corporaciones públicas o por particulares" (STC 49/1988/4, de 22 de marzo, FJ 4). "En su origen, las Cajas, aparecen unidas o estrechamente vinculadas a la institución puramente benéfica de los Montes de Piedad y ellas mismas se configuran como establecimientos de beneficencia, pero junto a esa finalidad benéfica aparecen pronto caracteres que le dan una fisonomía propia, al ser al mismo tiempo entidades de crédito. Claramente lo señala ya la Exposición de Motivos del citado Decreto de 14 de marzo de 1933, en que se dice: "las Cajas aunque investidas de carácter benéfico ... presentan peculiaridades diferenciativas de las simples fundaciones de beneficencia particulares o generales porque no se limitan como estas a atender sus fines con rentas propias procedentes de un capital de dotación o de subvenciones que le estén consignadas, sino que mediante la administración de depósitos ajenos, cuya productividad y defensa requieren instrumentos ágiles, obtienen utilidades que les permiten acometer la ejecución de obras sociales". La evolución, como es notorio, se ha acelerado en los últimos años, en que el aspecto benéfico-social de las Cajas ha quedado oscurecido, aunque sin desaparecer, por su relevante función como entidades de crédito. Esta evolución se ha reflejado también en la legislación que le es aplicable. El Decreto de 26 de julio, de 1957 atribuye el protectorado sobre las Cajas al Ministerio de Hacienda, en lugar de asumirlo el Ministerio de Trabajo, al que antes correspondía. La Ley de bases de ordenación del crédito y la banca de 14 de abril de 1962 incluye las Cajas en el sistema crediticio español. Las Cajas de Ahorro son tratadas por el legislador y por la Administración como intermediarios financieros, entre los cuales la incluyen en forma expresa la Ley 13/1985, de 25 de mayo" (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 6). "Viene así a culminar[, en definitiva,] una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza con una actuación mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía derecho público-derecho privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica" (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 4). El Tribunal Constitucional ha subrayado tres notas del vigente régimen de las Cajas de Ahorro:

a) Son entidades de crédito (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 2; 49/1988, de 22 de marzo, FJ 12 y 239/1999, de 16 de diciembre, FJ 5), aunque "en materia de Cajas y Cooperativas concurren especiales circunstancias características, que no se dan normalmente en el caso de la Banca u otras entidades crediticias, como son la tradicional vinculación de aquellas entidades con determinados ámbitos territoriales (provincias o regiones), su naturaleza u origen fundacional, y la frecuente vinculación de aquellas entidades a los fines públicos o institucionales de los entes fundadores de las respectivas Comunidades Autónomas. Lo que explica el carácter específico de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros (SSTC 48/1988, 49/1988 y 135/1992), así como las peculiaridades propias de las Cooperativas de crédito (STC 155/1993, fundamento jurídico 1.º)" (STC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 21).

b) Son, en segundo lugar, como ya hemos dicho, personas jurídico- privadas, "aunque de interés público y social" (STC 160/1990, de 18 de octubre, FJ 2).

c) Se insiste mucho, en efecto, y en tercer lugar, en que tales entidades poseen un marcado carácter social - SSTC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 4, 133/1989, de 19 de julio, FJ4, entre otras-). En esta línea de argumentación se ha mantenido que los actos de sus órganos de representación se encuentran sometidos al Derecho privado (SSTC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 4, 133/1989, de 19 de julio, FJ y 160/1990, de 18 de octubre, FJ 4), y se ha defendido que no estamos ante fundaciones constitucionalmente amparadas en el artículo 34 CE. En efecto, "la transformación sufrida por las Cajas no permite considerarlas hoy como fundaciones en el sentido que la doctrina generalmente admitida, y con ella el art. 34 de la Constitución, da a este concepto. Si es propio de la fundación como se ha dicho, la vinculación de una masa de bienes a unos fines establecidos por el fundador o fundadores resulta que, en la actualidad, en las Cajas, sea cual sea su origen, ni la mayor parte de los recursos de que disponen proceden del fundador, sino que son recursos ajenos, ni los fines que hoy persiguen son principalmente benéficos o benéfico-sociales sino los propios de una entidad de crédito" (STC 49/1988, 22 de marzo, de FJ 6). Se ha llegado a afirmar, siempre en esta dirección, que "las Cajas de Ahorro fundadas por las Corporaciones Locales no tienen la naturaleza de entes públicos, sino de entes de carácter social en los términos vistos" (STC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 4).

8. A la vista de esta doctrina es posible poner de manifiesto la relación existente entre las Cajas de Ahorro y las Administraciones regionales. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el art. 31.1.11 de su Estatuto de Autonomía (LO 9/1982, de 10 de agosto, en lo que ahora interesa modificado por LO 7/1994, de 24 de marzo) atribuye a la Junta de Comunidades como competencia exclusiva la referida a la organización, el régimen y funcionamiento interno de las Cajas de Ahorro. Por lo que se refiere al Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado mediante Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, se prevé, de un lado, como ya se ha indicado, que el régimen de Cajas de Ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial es una competencia exclusiva de la CCAA (art. 31.1.13), y, de otro, que la Junta de Comunidades ejercerá sus poderes con el objetivo de promover la inversión pública y privada respecto del aprovechamiento y de la potenciación de los recursos económicos regionales (art. 4.4.c).

Y es que estos entes, con independencia de su naturaleza y origen, están sometidos al protectorado del Estado (como dijimos en la STC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 4) y también de las Comunidades Autónomas. Es precisamente ""... la dimensión social de las Cajas y su proyección eminentemente regional, rasgos distintivos de estas entidades de depósito frente a otros intermediarios financieros", lo que ha propiciado, por lo demás, que "determinadas Comunidades Autónomas tengan atribuidas respecto a las Cajas competencias de las que carecen en relación con otras entidades de crédito" (Ver, igualmente, la STC 134/1992)" (STC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 19). Debemos señalar también, una vez más, como ya hicimos en las SSTC 135/1992, FJ 4 in fine y 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3, que "el tratamiento especial de estas Cajas y Cooperativas encuentra su fundamento, no sólo en su más íntima vinculación con las Comunidades Autónomas, sino también en sus rasgos diferenciales, muy acusados en algunos aspectos, respecto de la Banca, no obstante sus semejanzas en otros, también notorias". Y es que, como este Tribunal ya ha señalado, "las Cajas son instituciones que, por su finalidad y naturaleza, se hallan directamente insertas en el entorno social que constituye la base de su desarrollo, y ello -según se afirma- implica el que, en aplicación del principio de democratización, deban estar representados en sus órganos rectores todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan" (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3).

Por los datos aportados hasta el momento, es fácil colegir que el régimen y actuación de las Cajas de Ahorro se ven influidas, en buena medida, por las competencias que han recibido, en este punto, las distintas Comunidades Autónomas. Al igual que este Tribunal ya ha negado que les sea aplicable sin matizaciones a las Cajas de Ahorro el estatuto constitucional de fundación ("Sin negar que las Cajas tengan un cierto carácter fundacional o puedan calificarse dogmáticamente de fundaciones a los efectos de encajarlas en una de las figuras jurídicas reconocidas por nuestro Derecho, lo cierto es que son, en todo caso, fundaciones de carácter muy peculiar en que domina su condición de entidades de crédito, que es lo que les da su fisonomía actual", STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 10), también puede descartar, en el presente caso, que prevalezca la dimensión negativa de su derecho de asociación, que impediría la existencia de federaciones regionales de adscripción forzosa, atendiendo a la singularidad de las competencias autonómicas en este punto.

Esta conclusión no se ve traicionada, como sostiene el Fiscal General del Estado, porque sean dos las únicas Cajas de Ahorro de que aquí se trata, porque estamos en presencia de una normativa general que puede ser aplicada, en el futuro, a otras entidades de la misma naturaleza.

9. La solución que adoptemos dependerá también, en buena medida, de cuáles sean los fines concretos que impulsan la creación de la Federación de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha. Los mismos han sido fijados en el artículo 3 de sus Estatutos (publicados como Resolución de 23 de julio de 1999 del Consejero de Economía y Hacienda en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha 52, de 3 de agosto).

Aunque es cierto que algunos fines (promover la creación y sostenimiento de obras sociales conjuntas, proteger y defender los derechos, intereses y prestigio de las entidades componentes -apartados b e i-) pueden ser alcanzados por otros medios menos gravosos, es probable que la obtención de otros se revele difícil prescindiendo de la Federación. Hacemos referencia, por ejemplo, a los atinentes a ostentar la representación colectiva de las Cajas de Ahorro ante los poderes públicos territoriales, a favorecer su participación en la acción de la política económica y social de la Administración regional, a ser instrumento de representación con los poderes públicos, a asesorar e informar a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre los asuntos y cuestiones que le sean solicitados, a fomentar, la captación, defensa y difusión del ahorro y a orientar las inversiones de las Cajas de Ahorros, de acuerdo con las normas generales de inversión regional (apartados a, b, e, f y l).

El Fiscal General del Estado sostiene, en todo caso, que la única misión que a su juicio presenta interés público es la referida a la participación de las Cajas de Ahorro en la acción de la política económica y social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y que articularla a través de la pretendida Federación regional es desproporcionado, por afectar solamente a dos entidades. Pero tal afirmación es discutible. De un lado porque, como hemos visto, hay otras finalidades que asimismo poseen relevancia pública. De otro, porque, como también hemos ya señalado, su articulación a través de una Federación se realiza en una norma general, aplicable en el futuro a cualquier otra Caja de Ahorro que pueda domiciliarse en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En este sentido es oportuno recordar que en muchas legislaciones territoriales se ha impulsado, al amparo del citado art. 31 de la Ley estatal 31/1985, la instauración de una federación regional de Cajas de Ahorro, de adscripción forzosa, como demuestran los vigentes arts. 91 ss. de la Ley 15/1999 de Andalucía, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía; 67 ss. de la Ley 1/1991, de 4 de enero, de Regulación de las Cajas de Ahorros de Aragón; 60 ss. de la Ley 13/1990, de 26 de julio, sobre regulación de las Cajas de Ahorros de Canarias; 101 ss. de la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León; 47 ss. de la Ley 15/1985, de 1 de julio, reguladora de las Cajas de Ahorros de Cataluña; 72 ss. de la Ley 1/1990 de la Comunidad Valenciana, de 22 de febrero, de normas reguladoras de Cajas de Ahorros; 69 ss. de la Ley 8/1994 de Extremadura, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorros; 72 ss. de la Ley 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorros de Galicia y 37 ss. de la Ley 7/1987, de 21 de abril, de órganos rectores de las Cajas de ahorros de Navarra.

En suma, es razonable pensar que los fines perseguidos no puedan ser alcanzados si se prescinde de la Federación regional.

10. Si las consideraciones anteriores avalan la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por revelarse notoriamente infundada, tal conclusión es, si cabe, más evidente, porque este Tribunal ha considerado que una normativa similar, aunque referida entonces a Galicia, no contrariaba la normativa estatal básica (STC 48/1988, de 22 de marzo). En esta resolución se indicaba que, "dada la finalidad que la norma estatal atribuye a estas federaciones, que es la de unificar la representación de las Cajas de Ahorro ante los poderes públicos y la colaboración con ellos, ha de entenderse que la norma que permite dicha agrupación va dirigida tanto a las Cajas como a la Comunidad Autónoma a la que pertenecen. Por ello no puede considerarse inconstitucional que para conseguir las finalidades que se concretan en el art. 49 de la [Ley 7/1985, del Parlamento de Galicia] [...], que exceden del ámbito de cada una de las Cajas e inciden en la actuación de la Junta de Galicia en relación con las inversiones básicas destinadas a las obras benéfico-sociales realizadas por ellas en el ámbito territorial de la Comunidad gallega, ésta establezca con carácter obligatorio la agrupación en una federación de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Galicia" (FJ 24).

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a uno de julio de dos mil tres.