

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 16026** *Pleno. Sentencia 138/2011, de 14 de septiembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 845-2003. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: alcance de la competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica (STC 118/2011).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 845-2003, interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra el art. 8, apartados decimoquinto y decimoséptimo, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 14 de febrero de 2003, más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados promueven recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 8, apartado decimoséptimo, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que declara básicos el artículo 2, apartado 3; los artículos 9, 15 y 17, y la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros (en adelante, LORCA), y contra el artículo 8, apartado decimoquinto, de la misma Ley 44/2002, por el que se modifica la disposición adicional segunda de la LORCA.

2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, una vez indicada la concurrencia de los requisitos formales relativos al planteamiento en plazo del recurso y a la legitimación de los recurrentes, se formulán los siguientes reproches de inconstitucionalidad a la Ley recurrida.

En primer lugar, el artículo 8, apartado decimoséptimo, se impugna por conferir el carácter básico a los artículos 2, apartado tercero, 9, 15 y 17 de la LORCA. Los recurrentes discrepan de su calificación de básicos, y discuten por tanto su constitucionalidad. El argumento central de la demanda es que la regulación dictada en materia de cajas de ahorro no encuentra amparo en el artículo 149.1, apartados 11 y 13 de la Constitución, de forma que no puede considerarse básica para aquellas

Comunidades Autónomas con competencias en materia de cajas de ahorro. Para defender su posición se basan los recurrentes en la jurisprudencia establecida por este Tribunal en sus SSTC 48/1988 y 49/1988, ambas de 22 de marzo, en las cuales se manifiesta el alcance de las bases sobre ordenación del crédito en relación con los dos aspectos esenciales comprendidos en la regulación de las cajas de ahorros: el organizativo y el crediticio.

En segundo lugar, se impugna el artículo 8, apartado decimoquinto, de la misma Ley 44/2002, que modifica la disposición adicional segunda de la LORCA. En particular se impugna el segundo párrafo de dicha disposición adicional, que establece que «en todo caso, considerando el ámbito del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos y los principios que recoge el artículo quinto del mismo, y sin perjuicio de las relaciones que correspondan con las Comunidades Autónomas respecto a las actividades desarrolladas en sus territorios, la aprobación de Estatutos, de los Reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de Gobierno y del presupuesto anual de la Obra Social de las Cajas de Ahorros cuya entidad fundadora directa según los citados estatutos sea la Iglesia Católica o las Entidades de Derecho Público de la misma, serán competencia del Ministerio de Economía, cuando así lo acredite la Caja interesada ante el referido Ministerio». A juicio de los recurrentes, esta disposición vulnera las competencias autonómicas de ejecución en materia de cajas de ahorros, ya que no contiene una regulación básica, sino que se limita a atribuir al Ministerio de Economía la competencia para dictar determinados actos, de pura ejecución, declarando básica dicha atribución. En conexión con lo anterior, se impugna el art. 8, apartado decimoséptimo en tanto declara norma básica la citada disposición adicional segunda de la LORCA.

3. Mediante providencia de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2003 se acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Finalmente se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. El día 3 de abril de 2003 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. El día 4 de abril de 2004 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito del Presidente del Senado en el que daba por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 10 de abril afirmando que es improcedente la estimación del recurso planteado. En su escrito se reproducen parcialmente las alegaciones presentadas, por el mismo Abogado y en la misma fecha, en el recurso de inconstitucionalidad 488-2003, que hemos resuelto mediante la STC 118/2011, de 5 de julio. En síntesis, se delimita en el escrito la competencia estatal para establecer normas básicas en materia de cajas de ahorros, competencia que encontraría su apoyo en la doctrina constitucional de las citadas SSTC 48/1988 y 49/1988, decisiones de las que se desprende que en la configuración de los órganos de participación han de considerarse básicas las normas que prevean en sus líneas fundamentales la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos y sus atribuciones esenciales. Dicha conformación —se afirma en el escrito— debe ser respetada por las Comunidades Autónomas si bien solamente pueden incluirse en el marco estatal básico aquellas normas que resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo participativo diseñado por el

legislador estatal basado en el principio democrático y en el carácter representativo de las cajas de ahorros así como en la profesionalización de sus órganos. Con ese punto de partida señala que las normas reguladoras de los órganos rectores de las cajas de ahorros que han sido impugnadas se ajustan a los límites competenciales reservados por la Constitución al Estado.

7. Por providencia de 13 de septiembre de 2011, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso coincide parcialmente con el resuelto en nuestra STC 118/2011, de 5 de julio, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad núm. 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía y en el que se discutía la constitucionalidad del artículo 8, apartados primero, segundo, cuarto, quinto, sexto, noveno, décimo, decimoprimer, decimosegundo, decimocuarto, decimoquinto y decimoséptimo, las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. El fundamento del recurso reposaba en la alegación de que los preceptos impugnados excederían de la competencia básica estatal ex artículos 149.1.11 y 13 CE, invadiendo el ámbito que en la materia tiene reservado la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el caso que nos ocupa, los recurrentes circunscriben el objeto de la impugnación al artículo 8, apartados decimoquinto y decimoséptimo, de la Ley 44/2002. El fundamento del recurso descansa también en que la regulación dictada por el Estado en materia de cajas de ahorros no encuentra amparo en el artículo 149.1, apartados 11 y 13, no pudiendo considerarse básica para aquellas Comunidades Autónomas con competencias en materia de cajas de ahorros. Se trata de cuestiones que ya han sido ya resueltas en la citada STC 118/2011.

2. Con carácter previo a cualquier otra consideración, es preciso poner de manifiesto, según quedó expuesto en el fundamento jurídico 2 de la misma Sentencia 118/2011, que si bien durante la pendencia del presente recurso algunos de los preceptos impugnados han sufrido modificaciones, «tratándose de un recurso de inconstitucionalidad donde lo que se traba es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas..., este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, [por lo que debe] inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se traba el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencias denunciada, su definición constitucional o estatutaria» (doctrina igualmente recogida en las SSTC 182/1988, de 13 de octubre, FJ 1; 248/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 167/1993, de 27 de mayo, FJ 2; 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 1; 165/1994, de 26 de mayo, FJ 2; 109/2003, de 5 de junio, FJ 2, y 134/2011, de 20 de julio, FJ 2).

3. Planteado el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos hay que señalar que la cuestión que se suscita, una vez examinada, debe reputarse parcialmente resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la citada STC 118/2011, en cuyo fundamento jurídico 3 precisamos la delimitación competencial en esta materia. En particular, ha sido ya resuelta la impugnación del art. 8, decimoquinto y decimoséptimo de la Ley 44/2002, que son objeto de impugnación en este recurso por similares motivos.

Entrando en el objeto de impugnación de este recurso, procede hacer referencia en primer lugar al artículo 8, apartado decimoséptimo, que se impugna porque confiere carácter básico a los artículos 2, apartado tercero, 9, 15 y 17 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA), preceptos que constituyen el objeto de la controversia.

a) En relación con la regulación contenida en el artículo 2, apartado tercero, de la LORCA, reformado por el artículo 8, apartado segundo, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que a juicio de los recurrentes excede de la competencia básica estatal, resulta aplicable lo ya afirmado en la STC 118/2011 (FJ 5), en el sentido de que «el precepto no recorta indebidamente la competencia autonómica en la medida en que existe un margen para que el legislador autonómico introduzca sus propias opciones de concreción de los diversos porcentajes de representación, respetando siempre el techo máximo de presencia pública. Con ello se garantiza la finalidad democratizadora de la Ley y se asegura la independencia en la actuación de los miembros de los órganos de gobierno de la caja de ahorros, más allá de la fluctuación de la oportunidad política necesaria para una gestión que ha de responder a criterios técnicos y financieros en atención a su carácter de entidades de crédito dedicadas “... 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 10/2005, de 20 de enero, FJ 6, citando la STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 12). Por todo ello debe concluirse que la limitación examinada no vulnera las competencias autonómicas».

b) El artículo 9 LORCA, reformado mediante el artículo 8, apartado quinto, de la Ley 44/2002, se impugna porque las bases estatales sólo deben garantizar que los cargos sean sometidos a un proceso de elección, pero la regulación de este extremo corresponde a las Comunidades Autónomas. Resulta aquí de aplicación la respuesta dada a la misma cuestión en la STC 118/2011, en cuyo FJ 6 ya establecimos que «resultan conformes con el orden constitucional de competencias las previsiones relativas a la fijación de un período de nombramiento de los consejeros generales que no pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis puesto que las mismas se relacionan directamente con el propósito democratizador que inspira la LORCA, teniendo, por tanto, naturaleza básica. No sucede lo mismo con las restantes determinaciones impugnadas del artículo 9.1 LORCA relativas a la limitación de las posibilidades de reelección y a la eventual duración del mandato. En tales casos el carácter democrático y representativo de los cargos que ha de ser garantizado por las bases estatales sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección. Por ello, la regulación relativa a la reelección por un solo período así como los criterios de cómputo del período de reelección y la fijación en doce años de la duración máxima del mandato no pueden ser considerados básicos. En consecuencia, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los incisos “por otro período igual” y “el cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años” del primer párrafo así como la totalidad del párrafo segundo del artículo 9.1 LORCA en la redacción que al mismo ha dado el artículo 8.5 de la Ley 44/2002». La impugnación, por lo tanto, ha sido de una parte ya resuelta, en tanto que desestimada, y de otra parte ha perdido su objeto puesto que no cabe pronunciarse acerca de la constitucionalidad de estos incisos, recurridos por idénticos motivos y que han sido ya expulsados del ordenamiento.

c) El artículo 15 LORCA, en la redacción dada por el apartado 9 del artículo 8, se impugna porque establece que los vocales del consejo de administración deberán ser menores de setenta años en el momento de la toma de posesión, salvo que la legislación de desarrollo establezca un límite de edad distinto. Este límite, a juicio de los recurrentes, puede calificarse como básico. Hemos desestimado la impugnación de este precepto en el fundamento jurídico 8 de la citada STC 118/2011, donde entendimos que «tal como está redactado el precepto, ha de concluirse que no tiene la condición de norma básica, y en consecuencia, cae por sí sólo el motivo de impugnación del que ha sido objeto».

d) El artículo 17 LORCA, redactado por el apartado 10 del artículo 8 de la Ley 44/2002, se impugna por considerarse que no tiene carácter básico la duración del cargo de vocal del consejo de administración y la limitación de la posibilidad de reelección. En relación con este precepto, cuya regulación es análoga a la contenida en el artículo 9 LORCA, resolvimos en la STC 118/2011 (FJ 6) que «ha de reputarse básica la regulación referida al período de nombramiento de los vocales del consejo de administración pero no aquella que regulan las condiciones en las que puede producirse su reelección y limita temporalmente el mandato. Por ello, resultan ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los párrafos segundo; tercero, en cuanto hace referencia a que la duración del mandato no puede superar los doce años, y cuarto del artículo 17.1 LORCA en la redacción dada a los mismos por el artículo 8.10 de la Ley 44/2002». Por ello, y al igual que hemos expuesto en el anterior apartado b), la impugnación ha sido de una parte ya resuelta, en tanto que desestimada, y de otra parte ha perdido su objeto puesto que no cabe pronunciarse acerca de la constitucionalidad de estos incisos, recurridos por idénticos motivos y que han sido ya expulsados del ordenamiento.

Debe por tanto concluirse, en cuanto a la impugnación del artículo 8, apartado decimoséptimo, que como ya se afirmaba en el fundamento jurídico 11 de la citada STC 118/2011, la controversia ha sido ya resuelta, toda vez que su objeto se ciñe a discutir el carácter básico que el precepto otorga a los citados cuatro preceptos de la LORCA. En consecuencia, el reproche que se formula a este precepto ha sido ya respondido con ocasión del enjuiciamiento de cada uno de los que han sido impugnados en este recurso.

4. Procede que enjuiciemos ahora el artículo 8, apartado decimoquinto, que da nueva redacción a la disposición adicional segunda de la LORCA en los términos siguientes: «En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos recojan como Entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento, idoneidad y duración del mandato de los representantes de los distintos grupos en los órganos de gobierno se regirá por los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, debiendo respetar el principio de representatividad de todos los grupos. En todo caso, considerando el ámbito del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos y los principios que recoge el artículo quinto del mismo, y sin perjuicio de las relaciones que correspondan con las Comunidades Autónomas respecto a las actividades desarrolladas en sus territorios, la aprobación de Estatutos, de los Reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de Gobierno y del presupuesto anual de la Obra social de las Cajas de Ahorros cuya entidad fundadora directa según los citados estatutos sea la Iglesia Católica o las Entidades de Derecho Público de la misma, serán competencia del Ministerio de Economía, cuando así lo acrede la Caja interesada ante el referido Ministerio».

Este precepto se impugna por los mismos motivos que sustentaban su impugnación en el recurso resuelto mediante la STC 118/2011, por lo que procede también trasladar aquí los razonamientos allí empleados. En esencia se discute la competencia estatal para establecer un régimen diferenciado respecto de las cajas de ahorros que hayan sido fundadas por la Iglesia Católica. Al respecto debe llevarse a cabo una remisión a lo afirmado en la STC 118/2011, en cuyo fundamento jurídico 10 ya reiteramos que «el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales pues es notorio —así lo venimos advirtiendo desde la STC 125/1984— que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en la misma línea SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991)». Asimismo, y según advertimos en la citada Sentencia (FJ 10) si bien no es posible la declaración de inconstitucionalidad del

precepto impugnado, toda vez que éste ha sido ya derogado, sí procede declarar que «la Comunidad Autónoma de Andalucía es la competente en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica que tengan su domicilio en Andalucía, competencia que es la misma que tiene respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia».

Pues bien, a partir de aquella declaración, incorporada al fallo de nuestra STC 118/2011, procede ahora otorgarle a la misma carácter general, teniendo en cuenta, tal y como se expuso en la misma Sentencia y fundamento jurídico, que son las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a las controversias planteadas en torno a las atribuciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de suerte que la ejecución de los tratados internacionales corresponderá a quien, conforme a dichas reglas, ostente la competencia material deviniendo entonces lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria (STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, *in fine*).

En consecuencia, las Comunidades Autónomas son competentes, en los términos recogidos en sus Estatutos de Autonomía, en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, competencia que es la misma que tienen respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia.

FALLO

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

Ha decidido

1. Estimar, parcialmente, el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que las Comunidades Autónomas son competentes, en los términos recogidos en sus Estatutos de Autonomía, en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, siempre con sumisión a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia.
2. Declarar la pérdida parcial de objeto del recurso en relación con el artículo 8, apartado decimoséptimo, de la Ley 44/2002, que confiere carácter básico a los artículos 9 y 17 de la LORCA.
3. Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de septiembre de dos mil once.–Pascual Sala Sánchez.–Eugenio Gay Montalvo.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuela.–Firmado y rubricado.