

refundido aprobado por Decreto de 26 de enero de 1944 y 31 de marzo. Norma que, de otra parte, ya había sido derogada por la Ley 8/1980, de Estatuto de los Trabajadores y, además, tenía un objeto distinto, pues durante su vigencia reguló el plazo de prescripción de las acciones derivadas del contrato de trabajo a partir de su terminación; siendo así que los contratos afectados por la excedencia forzosa impuesta por el art. 87 de la Reglamentación de Trabajo de Electricidad de 1960 sólo estaban suspendidos y no terminados, según el propio Tribunal afirma en la STC 7/1983 (fundamento jurídico 3.º). Lo que claramente pone de relieve, a mi parecer, no sólo lo injustificado sino también lo artificial de esta construcción del Tribunal en torno al plazo de prescripción en esta materia.

B) En segundo lugar, más difícil aún resulta admitir que la entrada en vigor de la Constitución y su eficacia normativa directa deba constituir, necesariamente, el *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción de tres años. Cabía estimar, por el contrario, que «en los derechos absolutos, como tienen que ser los fundamentales, mientras la lesión subsista, la prescripción no puede comenzar a contarse», según se dijo también en el Voto particular a la STC 7/1983. Y me atrevo a agregar que otras soluciones en cuanto al plazo de prescripción, más matizadas, también eran posibles y estaban constitucionalmente justificadas en atención a las circunstancias que generaron la discriminación: basta recordar, en efecto, como se recoge en la Sentencia impugnada en este proceso constitucional, que el art. 69 de la Ordenanza de Energía Eléctrica, de 30 de junio de 1970, acogiendo la limitada equiparación de derechos laborales entre trabajadores de uno y otro sexo proclamada por la Ley 56/1961, de 22 de junio, estableció un régimen más favorable para las trabajadoras, con diversas opciones; entre ellas la de pasar a «excedencia especial indefinida» con derecho a reingreso en el puesto de trabajo al fallecimiento o incapacidad total para el trabajo del marido. Sin embargo, al establecer el Tribunal un plazo de prescripción de tres años, contado a partir de la entrada en vigor de la Constitución, era obvio que con ello se limitaba el ejercicio del derecho a reclamar jurisdiccionalmente el reingreso en el puesto de trabajo de todas aquellas personas que sufrieron discriminación por obra de la Reglamentación de Trabajo de 1960 y, desde la entrada en vigor de la Constitución, eran titulares del derecho constitucional a la igualdad. Lo que entrañaba, al mismo tiempo, una importante limitación en el tiempo del ejercicio de un derecho constitucional.

En relación con lo anterior, de otra parte, no parece discutible que esta limitación difícilmente podía ser previsible para las trabajadoras afectadas, pues era el fruto de una interpretación legal no fácil de alcanzar. En efecto, las afectadas podían creer, y no sin fundamento, que si el derecho a la igualdad había nacido con la entrada en vigor de la Constitución, tal derecho necesariamente quedaba posteriormente garantizado por nuestra Norma fundamental; por lo que estaban facultadas para reclamar su ejercicio mientras subsistiera el presupuesto que determinó la situación de excedencia forzosa, el matrimonio. Y ésta parece haber sido la convicción de la recurrente de amparo en el presente caso, pues seis meses después del fallecimiento del marido solicitó el reingreso en la Empresa.

3. En definitiva, al imponer un plazo para que pueda ser reconocido su derecho a la igualdad mediante el reingreso en el puesto de trabajo, el Tribunal no sólo estableció una limitación en el ejercicio de ese derecho constitucional sino que también excluyó, restrictivamente, que pudiera ejercerse el derecho al reingreso cuando

se diera el presupuesto exigido por el precepto generador de la discriminación, el fallecimiento o incapacidad total para el trabajo del marido. Imponiéndose así a las trabajadoras víctimas de la discriminación la obligación de hacer cesar la desigualdad dentro de un plazo —no ciertamente previsible, como se ha dicho— o, en otro caso, perder el derecho al reingreso. Lo que, a mi parecer, no se compadece con la deseable efectividad de los derechos fundamentales y, en concreto, del derecho constitucional de igualdad.

Estas consideraciones han sido las que me llevaron a solicitar de la Sala que usase de la facultad prevista en el art. 13 LOTC, pues a mi parecer estaba justificado apartarse en el presente caso de la doctrina sentada por el Tribunal en las decisiones que antes he indicado, para que el Pleno se pronunciara sobre esta cuestión. Una línea jurisprudencial, en efecto, puede estar ampliamente consolidada; pero no por ello es menos modificable si posteriormente sus fundamentos se estiman que son incorrectos o sus consecuencias inapropiadas. Pues si es válido aplicar al propio Tribunal lo que su jurisprudencia ha establecido respecto a la función judicial, preciso es admitir que la que corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC) no puede ser «automática o de pura subsunción, sino reflexiva», ni puede constituir el fruto de un mero voluntarismo, sino de resoluciones contrastadas por los hechos (por las normas) y en definitiva por la Constitución, a la que el Tribunal está sometido. De ahí el cambio en las decisiones, impuesto por diversas circunstancias (STC 120/1987).

Madrid, dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y tres.—Julio D. González Campos.—Firmados y rubricados.

7647 Pleno. Sentencia 60/1993, de 18 de febrero. Recursos de inconstitucionalidad 1.518/1990 y 432/1992 (acumulados). Promovidos por el Gobierno de la Nación contra la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria y contra determinados preceptos de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 8/1991, de 28 de noviembre, por la que se modifica la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.518/90 y 432/92, acumulados y promovidos por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, de una parte, contra la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se

regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria, publicada en el «Boletín Oficial de Cantabria» núm. 9, de 16 de marzo de 1990, y concretamente, contra los arts. 7.1 b) y, por conexión con el mismo, el último inciso del art. 21.2 y el último inciso del primer párrafo del art. 29.2; 15.3; 29.2, segundo párrafo, y Disposición transitoria séptima, y, por otro lado, contra la Disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de la Asamblea Regional de Cantabria, por la que se modifica la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, publicada en el «Boletín Oficial de Cantabria» núm. 250, de 16 de diciembre de 1991. Han sido partes el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, representada por el Director jurídico regional de la Comunidad, don José Palacio Landazábal, y por el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional, don Juan Sáez Bereciartu, y el Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria, don Adolfo Pajares Compostizo. Ha sido Ponente el Presidente don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 16 de junio de 1990, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 7.1 b) y por conexión con el mismo, el último inciso del art. 21.2 y el último inciso del primer párrafo del art. 29.2; 15.3; 29.2, segundo párrafo, y Disposición transitoria séptima de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) El Estatuto de Autonomía para Cantabria, en su art. 28.2, establece la competencia de la Comunidad en materia de Cajas de Ahorro, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado». Por su parte, el art. 149.1 atribuye al Estado, en el núm. 11, las «bases de la ordenación de crédito, banca y seguros».

En desarrollo de este precepto constitucional, se ha dictado la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro, y la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de crédito, habiendo sido examinada la problemática competencial en relación con la primera de dichas leyes por la STC 49/1988.

El examen de la Ley cántabra arroja importantes incongruencias con la normativa estatal básica desde el punto de vista de un objetivo examen de los textos, ya que no pueden ser viables constitucionalmente aquellas normas autonómicas que alteren extremos esenciales de las normas básicas estatales, quebrando, en tal caso, la seguridad jurídica que exige el art. 9.3 C.E. La posibilidad de realizar una interpretación conforme a la Constitución, integrando la norma autonómica con la norma básica, llega hasta aquellos casos en que ello se puede hacer de una forma razonablemente clara y perceptible con naturalidad por los destinatarios de la norma, pues, cuando sea preciso realizar construcciones extremadamente complejas o existan en la redacción de la norma graves obstáculos para tal integración, el defecto jurídico debe apreciarse como motivo de inconstitucionalidad.

Tales supuestos (contravención directa y alteración insalvable), existen en diversos preceptos de esta Ley.

b) Es evidente que *ictu oculi*, el art. 7.1 b) infringe frontalmente el art. 2.3 de la Ley estatal 31/1985, de 2 de agosto, sin estar amparado por los posibles desarrollos autonómicos previstos en la Disposición final cuarta, uno, de la misma, ni dentro de las excepciones al carácter básico de la Ley, recogidas en el núm. tres de la misma Disposición final. La alteración es, además, totalmente insalvable. Aparece una participación no prevista en la Ley básica, y los porcentajes de participación previstos en la misma se alteran sustancialmente (especialmente el de los impositores, que baja a la mitad). Esa alteración debe ser examinada a la luz de la doctrina recaída justamente sobre el propio art. 2.3 de la Ley 31/1985, y que se contiene en la STC 49/1988, debiendo advertirse que de las previsiones contenidas en el fundamento jurídico 18 de la misma STC 49/1988 surge una aparente dificultad, pues el Tribunal declara que la enumeración de participaciones, siendo básica no es exhaustiva (porque pueden establecerse otras), y que no es básica la asignación rígida de porcentajes. Esta doctrina nos podría llevar, si no se hiciese ninguna otra puntualización, a concluir que las Comunidades Autónomas se encuentran en libertad para modificar las participaciones existentes y sus correlativos porcentajes. Sin embargo, esto no es así.

En efecto, la doctrina anterior debe completarse con la establecida en la STC 48/1988, también sobre esta materia, y, especialmente, en el fundamento jurídico 18 de la misma. Aparece aquí un criterio, el «equilibrio razonable» entre los grupos representados, que debe combinarse con el objetivo de democratización de los órganos, y con la legitimidad de prevenir que un grupo alcance un dominio excesivo en la Asamblea, en perjuicio de otros. De manera que, del hecho de que no exista una nueva norma estatal básica que satisfaga los criterios de la STC 49/1988 (fundamento jurídico 18), no debe seguirse una absoluta libertad de las Comunidades Autónomas para determinar los porcentajes cuando con ello se rompe el «equilibrio razonable» entre los grupos, se produce un dominio excesivo de alguno de ellos en perjuicio de otros, o simplemente, resulta contradictorio con el objetivo de democratización. Y siempre se requerirá, además, que la alteración se fundamente en las peculiaridades de la Comunidad Autónoma.

Llegados a ese punto, añade el Abogado del Estado, hay razones claras y bastantes para sostener la inconstitucionalidad del precepto autonómico impugnado. Los criterios para determinar el «equilibrio razonable» de los grupos representados y la interdicción del dominio excesivo de alguno de ellos pueden válidamente inducirse del art. 2.3 de la Ley 31/1985, en cuanto contiene los principios fundamentales o esenciales del equilibrio de representaciones, de modo que, si bien en este extremo —los porcentajes— el precepto no es básico, sí que deben entenderse básicos los principios en los que el precepto se basa.

El principio básico en que se apoya el art. 2.3 es el de equilibrio entre las representaciones de las Administraciones territoriales y las representaciones de los impositores, completado por el carácter preeminente o preferente justamente de estas dos representaciones. Por ello, la aparición de una nueva representación territorial (que normalmente será de la Comunidad Autónoma), con el 25 por 100 de participación y la disminución correlativa de la participación de los impositores, del 44 por 100 previsto en la Ley 31/1985, al 22 por 100 ahora previsto, altera radicalmente estos principios, con quebranto igualmente de la doctrina del T. C. Y es que esta nueva participación determina una «pu-

blación o administrativización» de base territorial de las Cajas de Ahorro, en claro detrimento de carácter privado de las mismas y de la autonomía de sus órganos de gobierno. La nueva representación provincial (o autonómica), unida a la de los municipios, produce un evidente desequilibrio a favor de las Administraciones territoriales, con el 63 por 100 de los puestos y votos, alterándose así el «equilibrio razonable» de los grupos y estableciéndose un dominio excesivo de unos sobre otros, desfigurándose, en definitiva, el propósito democratizador. Todo ello debe determinar, pues, la inconstitucionalidad de este precepto y, por conexión, la del último inciso del art. 21.2 y la del último inciso del primer párrafo del art. 29.2, que se remiten en la composición del Consejo de Administración y de la Comisión de Control a las reglas de proporcionalidad establecidas por el precepto que se impugna.

Existen, por último —añade el Abogado del Estado—, dos argumentos más que refuerzan la tesis expuesta.

El primero consiste en que la competencia de la Comunidad Cantabria sobre las Cajas de Ahorro no se ha asumido estatutariamente como competencia exclusiva (competencia que, además, no aparece en el art. 148 de la Constitución), sino sólo como competencia de desarrollo y ejecución. Y el alcance de la normativa básica estatal debe ser mayor en relación con las competencias autonómicas que no tengan el carácter de exclusivas, en virtud del art. 149.3 C.E., que es justamente nuestro caso. Por ello, en relación con Cantabria, incluso todo el art. 2.3 de la Ley 31/1985 puede considerarse como básico, sin perjuicio de que, si así no fuera, lo sean sus principios esenciales, tal como ya se ha visto.

El segundo argumento es que la norma autonómica impugnada no viene exigida por las peculiaridades de la Comunidad Autónoma ni resulta proporcionada (en cuanto cambia sustancialmente el equilibrio de poderes en la Asamblea) a tales peculiaridades, tal como exige con carácter general la doctrina del T.C. La existencia de Diputaciones Provinciales es común en todas las Comunidades Autónomas y no tiene relevancia especial en el caso de las Cajas de Ahorro de Cantabria, y la existencia de la propia Comunidad Autónoma es, obviamente, común también, sin que concurra aquí peculiaridad alguna, y mucho menos en medida que justifique la trascendental modificación de participaciones que se realiza.

c) El art. 15.3 dispone que, en caso de desconocimiento o desaparición de las personas o entidades fundadoras, la representación de éstas se repartirá entre los cupos correspondientes a Corporaciones Municipales y Diputaciones Provinciales. Ello reproduce y agrava los vicios de inconstitucionalidad ya señalados, demostrando el deseo del legislador autonómico de privilegiar a las Administraciones territoriales en perjuicio del resto de las representaciones que aquí desaparecen ya por completo. Pero, además, contradice frontalmente el art. 2.3, párrafo tercero, de la Ley estatal 31/1985 (no afectado directamente por la doctrina del Tribunal), que establece que, en tal caso, la representación se repartirá proporcionalmente entre los restantes grupos.

d) El segundo párrafo del art. 29.2 prevé que los miembros de la Comisión de Control serán elegidos mediante votación separada entre los distintos grupos que forman la Asamblea General, oponiéndose así clarísimamente al art. 22.1 de la Ley 31/1985 por remisión al art. 14 de la misma Ley.

Aquí hay, en efecto, una directa y flagrante contravención del art. 22.1 de la Ley 31/1985, que establece, como función que compete «de forma especial» a la Asamblea General, la relativa al nombramiento de los

Vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control. Se infringe también el art. 12.2 de la referida Ley estatal, que recoge un principio esencial sobre la forma de tomar acuerdos por la Asamblea General (mayoría simple de votos de los concurrentes), así como el art. 14, que establece clarísimamente que a los Consejeros de Administración les nombra la Asamblea General a propuesta de los miembros de cada grupo. Preceptos todos estos formalmente básicos, ex Disposición final cuarta, núm. tres, de la Ley 31/1985.

En definitiva, dado que es claramente básico el hecho de que los grupos se limiten a proponer, no a nombrar, el precepto impugnado incurre en clara inconstitucionalidad.

e) La Disposición transitoria séptima supone una heterorregulación administrativa de las Cajas de Ahorro que es contraria a aspectos esenciales de la Ley estatal básica, no puestos en cuestión por la doctrina de la STC 49/1988. En concreto, dicha Disposición se opone sobre todo al mismo art. 1 de la Ley estatal que consagra la autonomía de las Cajas de Ahorro al establecer que la administración, gestión, representación y control de las Cajas de Ahorro corresponde a sus propios órganos de gobierno, que «ejercerán sus funciones en beneficio exclusivo de los intereses de la Caja a que pertenezcan y del cumplimiento de su función social».

Se opone también al art. 2.1 de la misma Ley, en cuanto establece la primacía de la Asamblea General, que «asume el supremo gobierno y decisión de la Entidad», lo que se concreta en el art. 11.2, que atribuye «de forma especial» a la Asamblea General la función de «aprobación y modificación de los Estatutos y Reglamento». Aquí aparece con meridiana claridad la autonomía estatutaria de las Cajas, que es frontalmente vulnerada por el fenómeno de sustitución que contempla la Disposición que se impugna y, además, la reserva competencial en favor de la Asamblea General se ve robustecida por la limitación legal de las potestades administrativas de control que contempla, igualmente con carácter básico, la Disposición final segunda de la Ley 31/1985, que se refiere específicamente a las potestades administrativas en materia de Estatutos y Reglamentos de las Cajas, atribuyendo a las autoridades competentes la competencia de aprobación definitiva y posterior de los mismos (una vez aprobados por la Asamblea General) y la posibilidad de «ordenar la modificación, en todo caso, de aquellos preceptos que no se ajusten a las normas o principios de la presente Disposición».

Así pues, la norma cuestionada configura un tipo de intervención administrativa sustancialmente distinto al previsto en las normas básicas que le son formal y materialmente, por lo que esa intensísima potestad de sustitución, contraria al bloque normativo básico citado, debe reputarse inconstitucionalmente.

3. Por providencia de 2 de julio de 1990, la Sección Primera del Pleno acordó admitir a trámite al cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea Regional de Cantabria y al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de la misma Comunidad Autónoma, a fin de que, en el plazo común de quince días, pudieran personarse en los autos y formular las alegaciones que estimaren pertinentes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Cantabria» para general conocimiento.

4. En escrito presentado el 16 de julio de 1992, la Presidencia del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara adoptó el Acuerdo de no personarse ni formular alegaciones, poniendo a disposición de este Tribunal las actuaciones.

Por su parte, la Presidencia del Senado, en escrito presentado el 18 de julio de 1990 solicitó que se le tuviera por personada y parte en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

5. La Asamblea Regional de Cantabria, mediante escrito de su Presidente, registrado en fecha de 26 de julio de 1990, se personó en nombre de la misma, formulando alegaciones que, en síntesis, son:

a) En primer lugar, debe tenerse presente que la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencias sobre la materia (art. 28.2 E.A de Cantabria). Y a su vez, y en desarrollo del art. 149.11 C.E., se han dictado las Leyes 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro, y 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de Crédito.

Es oportuno también destacar que la STC 49/1988 privó a muchos de los preceptos de la LORCA de la condición de «básicos», y entre ellos, al núm. 3 del art. 2, en los términos que se indican en el fundamento jurídico 18 de dicha Sentencia. Pues bien, por relación al art. 7 de la Ley autonómica —y en especial, por relación a la letra b) de su núm. 1— donde, al establecer las representaciones y porcentajes de participación de los diferentes intereses colectivos, surgen las diferencias con el art. 2.3 de la LORCA.

La LORCA prevé un modelo participativo sobre el que habrá que establecer si las opciones de participación contenidas en la Ley 1/1990 de Cantabria que se impugna conducen o no a una conformación radicalmente distinta al respecto, dado el modelo participativo contenido en la LORCA, determinado por la consideración de las Cajas de Ahorro como «entes de carácter social», por la consideración inexcusable del «marco territorial» en que desarrollan su actividad, por la «democratización» de sus órganos rectores y por la presencia en los mismos de «todos» los intereses genuinos de las zonas sobre las que ellas operan, resulta de difícil comprensión considerar que sea contrario a un modelo participativo y que conduzca a una conformación radicalmente distinta el hecho de prever, como hace la Ley 1/1990 de Cantabria, una representación, la de la Diputación Provincial, coincidente, en su caso, con la de la propia Comunidad Autónoma que, inequívocamente, responde al marco territorial en que se desarrolla su actividad y que, sin duda, representa un interés genuino de la zona sobre la que se opera.

Llegados a este punto, después de la lectura del parecer del Tribunal sobre la condición de básico del art. 2.3 de la LORCA difícilmente puede considerarse orientativo el mismo para discernir el «equilibrio razonable», ni en cuanto a los intereses que deben estar presentes en la Asamblea General, ni en cuanto al porcentaje de participación que debe ser asignado a los mismos.

Por ello, la opción constitucional concreta ejercitada por la Comunidad Autónoma de Cantabria, en ejercicio de su legítimo interés, al disponer las participaciones y porcentajes de participación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria, no sólo no supone una alteración del modelo de participación contenido en la LORCA, sino que, por el contrario, determina una más acertada aproximación al mismo. No cabe deducir otra consecuencia de la incorporación a los órganos rectores de una representación necesaria de índole territorial, que

contribuye a su democratización y que, sin dudar, representa un interés genuino de la zona sobre la que operan.

De todo lo expuesto, debe concluirse declarando la constitucionalidad del art. 7.1 b) de la Ley 1/1990 de Cantabria y, por conexión con el mismo, la del último inciso del art. 21.2 y el último inciso del primer párrafo del art. 29.2, que se remiten en la composición del Consejo de Administración y de la Comisión de Control a las reglas de proporcionalidad establecidas por el primero de estos preceptos.

b) Sobre la base de la constitucionalidad demostrada del art. 7.1 b), cabe entender el dictado del art. 15.3, que no constituye otra cosa que una pieza más del modelo participativo dispuesto en la Ley autonómica, practicando la opción constitucional que le es permitida en defensa de sus legítimos intereses y que, lejos de incorporar algún motivo de inconstitucionalidad, supone una traducción más certera del modelo de participación diseñado en la LORCA.

c) Partiendo de este último supuesto no discutido, la corrección en el procedimiento de cobertura de los puestos del Consejo de Administración, y advertido que en este último órgano rector, de igual modo que en la Comisión de Control, deben estar incorporados las participaciones y porcentajes de que dispone la Asamblea General, cabe deducir la constitucionalidad del segundo párrafo del art. 29.2. Ello, porque de la lectura detallada de los arts. 21 y 22 referidos al Consejo de Administración, y 29, referido a la Comisión de Control, no se obtiene otra conclusión que la coincidencia en los procedimientos de cobertura de sus respectivos puestos, apreciando, acaso, una cierta «economía gramatical», no del todo justificada, en el segundo párrafo del art. 29, pero que en nada afecta al fondo del asunto.

Esto es, la elección a fines de propuesta se producirá dentro de los diferentes grupos que tienen representación en el Consejo de Administración y Comisión de Control, respetando los porcentajes que tienen asignados, correspondiendo, en todos los casos, el nombramiento, a la Asamblea General.

d) Por último, en relación a la Disposición transitoria séptima, debe señalarse que, de un lado, ha sido rebasado sobradamente el plazo que de manera inexcusable, señaló en su día la Disposición transitoria primera de la LORCA a fin de que las Cajas de Ahorro, en el término de diez meses desde la publicación de la LORCA, adaptasen sus Reglamentos y Estatutos a las disposiciones de la misma.

De otro, tanto la LORCA —Disposición final segunda— como la Ley 1/1990 de Cantabria, revisten a la Administración de potestades cuasicoincidentes, como lo son sin duda, no sólo la aprobación de Estatutos y Reglamentos, sino la capacidad de alteración y sustitución de aquellos preceptos no conformes con ambas disposiciones legales.

Estas poderosas razones, y en razón de la transitoriedad y excepcionalidad del precepto impugnado han de conducir a la consideración de conformidad constitucional de la Disposición transitoria séptima.

6. Por escrito presentado en este Tribunal el 3 de julio de 1992, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, se personó en el procedimiento, evacuando el trámite de alegaciones que le fue conferido y que en lo sustancial, manifiesta:

a) La Ley aprobada por la Asamblea de Cantabria, tiene las tres siguientes características: Primera, respeta los grupos sociales y colectivos establecidos en la LORCA; segunda, introduce a las Diputaciones Provinciales como Entes que, respetando los principios de territorialidad y democratización, deben participar en la com-

posición de la Asamblea General; y tercera, fija los porcentajes convenientes para la participación de estos grupos en la Asamblea, alterando los porcentajes señalados en la LORCA.

Dejando por tanto cuestiones de detalle, es indudable que la única diferencia que separa a la Ley aprobada por la Asamblea de Cantabria, de la LORCA, es la presencia de las Diputaciones Provinciales. Por ello, podemos considerar que el tema planteado en el recurso no es otro que determina si incluir a las Diputaciones Provinciales, como grupo de intereses sociales y colectivos dentro del órgano superior de las Cajas de Ahorro, es o no constitucional.

Las Corporaciones Municipales y las Diputaciones Provinciales, son Organismos con personalidad jurídica independiente, nada proclives a mancomunar sus intereses y antes bien dispares en numerosos conceptos, por lo que mal puede tratarse de configurar su presencia como Entidades dependientes unas de otras o sujetas a criterios imperativos, aunque los imperantes sean intereses comunes.

No se está por tanto «publicando o administrativizando» una Entidad de crédito o ahorro. Se están respetando los principios de territorialidad y democratización, porque estos principios sólo a través de Corporaciones Municipales y Diputaciones Provinciales pueden acceder a los órganos de Gobierno de las Cajas, ya que sólo en estas Entidades se da el ámbito jurisdiccional y la composición por elección libre y democrática. De los impositores no puede decirse, sin embargo, que sean democráticamente elegidos por jurisdicciones territoriales, salvo cuando para designar a sus representantes han de mantener forzosamente un sistema democrático, este opera sólo entre todos los que tengan el carácter de impositores, nunca entre las personas que constituyen el tejido social y colectivo de la ciudadanía. Ello aparte de que el sistema democrático señalado por la LORCA, para elegir a los representantes de los impositores, no es ser puramente democrático.

Así pues, teniendo en cuenta, además, que la LORCA, deja abierta la posibilidad de que aparezcan en los órganos de Gobierno, otros grupos sociales y que no fija porcentajes rígidos para los grupos, pudiendo ser variados, dentro del margen de libertad que se concede tal y como es interpretada por las Sentencias del Tribunal Constitucional, la introducción de otros grupos sociales en la composición de las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro, la alteración de los porcentajes de los grupos que la Ley establece como obligatorios, no puede nunca tener carácter inconstitucional si de articular la presencia de las Diputaciones Provinciales se trata. Sos-tener otra interpretación supondría un resultado absurdo y como tal rechazable.

b) En relación con el art. 15.3 este precepto nos demuestra que el contenido del párrafo 3.º del art. 2 de la LORCA, es de una amplitud absoluta, con posibilidades de introducir modificaciones que no contraigan los principios básicos, que son únicamente la naturaleza o procedencia de los grupos que han de acceder y de ninguna manera su proporcionalidad, ni determinación numérica previa.

No hay por tanto ningún indicio de que este precepto pueda ser básico, y que no quede sujeto a un desarrollo más liberal por parte de la Comunidad Autónoma. Además hay una diferenciación y por lo tanto aceptación conjunta de dos principios distintos, el de proporcionalidad y el paritario, lo que revela ese amplio abanico de posibilidades para la determinación de la forma en que han de cubrirse la participación de los distintos grupos, único concepto básico, como ya hemos dicho.

c) El art. 29.2 puede ofrecer una duda interpretativa, pero tal posibilidad de equívoco desaparece al incorporarse al art. 57 de los Estatutos aprobados por la Asamblea General de Caja Cantabria, al establecer que «la Comisión de Control estará integrada por nueve miembros, nombrados ocho de ellos por la Asamblea General, a propuesta única de los Consejeros Generales de cada uno de los grupos que la componen y de entre los mismos, con las siguientes representaciones...».

Por parte del Abogado del Estado se indica que existe una «sindicación *sui generis*», que altera los principios básicos antes expuestos, y a primera vista así puede parecer, pero no lo es, porque tal apariencia es sólo fruto de una desacertada redacción que, como acabamos de ver, fue corregida al redactarse al art. 57 de los Estatutos de Caja Cantabria. Por tanto, no hay «sindicación» de clase alguna, porque la Asamblea es la única competente para la designación de los miembros de la Comisión de Control, siempre que los mismos figuren en las listas que propongan los Consejeros Generales de cada uno de los dos grupos.

En definitiva se reconoce que la interpretación del art. 29.2 de la Ley aprobada por la Asamblea de Cantabria, respecto a la designación de los miembros de la Comisión de Control, es idéntica a la que se recogió por la propia Ley para la designación del Consejo de Administración, y que, por tanto, si la redacción no lo ha sido idéntica, no lo ha sido con finalidad alguna, sino por mero error de léxico, como se acredita con la referencia que en el propio art. 29 se hace al art. 15 de la Ley.

d) Finalmente, la Disposición transitoria séptima no desconoce en absoluto la potestad de autoordenarse de las Entidades de Ahorro, ni pretende de manera alguna dañar la independencia de las Cajas de Ahorro para establecer sus propios Estatutos. Busca únicamente concretar el principio genérico contenido en la Disposición transitoria de la LORCA que ordena a las Cajas de Ahorro elevar los Estatutos aprobados por sus Organos específicos propios a la Comunidad Autónoma respectiva para su aprobación en el plazo de tres meses.

Es decir, los Estatutos han de seguir una elaboración interna y llegar hasta un Acuerdo de aprobación, pero este acuerdo a su vez tiene que ser aprobado, en un control indiscutible de legalidad, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva. Aprobar no es ratificar, aprobar es examinar, comprobar y, en definitiva, declarar la legalidad o conveniencia de lo sometido a aprobación. Existe, pues, una función fiscalizadora indiscutible, y por ello tiene que existir la posibilidad de corregir lo que no se ajuste a la legalidad. Pues, además, ante el hecho de que quien tiene que elaborar o iniciar ese proceso de elaboración de unos Estatutos que rigen la vida de un órgano social, pero de interés público, no procede a ello y se coloca en una actitud de desobediencia, la única solución, pasividad, es la de establecer medidas legales supletorias, que sin perturbar los principios inspiradores de la regulación de estos Entes sociales que son las Entidades de ahorro, permitan que la legalidad no sufra contratiempos.

Por ello, no existe inconstitucionalidad al regular las consecuencias de un incumplimiento por parte del Ente afectado de las obligaciones que por Ley le vienen impuestas. Se respeta su independencia, hasta el extremo de aceptar también la posibilidad de que su voluntad se manifieste rebelde, y solamente para este supuesto se ampara el bien social, evitando las gravísimas consecuencias de un vacío estatutario en el desarrollo de una Entidad de crédito y ahorro, supliéndose éste

mediante el otorgamiento de aquellos Estatutos que se negó a elaborar.

7. Por escrito de 17 de febrero de 1992, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición transitoria primera, núm. 2 de la Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de la Asamblea Regional de Cantabria, por la que se modifica la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro, dejando hecha invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, fundamentando dicho recurso, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) El presente recurso guarda estrecha relación con el que se sigue ante el Tribunal bajo el núm. 1.518/90, interpuesto contra la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo. La Ley que ahora se impugna, reproduce lo dispuesto en la Disposición transitoria séptima de la Ley 1/1990, que se aplica ahora a los plazos que contempla la nueva Ley, dándose aquí por reproducidas las razones y fundamentos alegados en el recurso 1.518/90.

La Disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley 8/1991, no se impugna esta Disposición por violar preceptos constitucionales materiales, sino por razones estrictamente competenciales, por contravención de la normativa básica del Estado, recogida en la Ley 31/1985.

La Disposición supone en adelante, una heterorreulación administrativa de las mismas que es contraria a aspectos esenciales de la Ley básica, no puestos en cuestión por la doctrina del Tribunal en STC 49/1988. Así, se opone sobre todo al mismo art. 1 de la Ley estatal, en cuanto consagra la autonomía de las Cajas de Ahorro, al establecer que la administración, gestión, representación y control de las Cajas de Ahorro corresponde a sus propios órganos de Gobierno, que «ejercerán sus funciones en beneficio exclusivo de los intereses de la Caja a que pertenezcan y del cumplimiento de su función social». Se opone también al art. 2.1 de la Ley, en cuanto establece la primacía de la Asamblea General, que «asume el supremo gobierno y decisión de la Entidad», lo que se concreta en el art. 11.2, que atribuye «de forma especial» a la Asamblea General la función de «aprobación y modificación de los Estatutos y Reglamento». En definitiva la autonomía estatutaria de las Cajas, como precepto básico, ex Disposición final cuarta, núms. 1 y 3 de la LORCA, es frontalmente vulnerada por el fenómeno de sustitución que contempla la Disposición impugnada.

Mediante otrosí, concluyó solicitando a tenor del art. 83 LOTC, se acuerde la acumulación del presente recurso al que se sigue en este Tribunal bajo el núm. 1.518/90.

8. Por providencia de 24 de febrero de 1992, la Sección Tercera del Pleno del Tribunal, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, acordándose dar traslado de la demanda y demás documentos presentados, conforme el art. 34 de la Ley Orgánica, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea Regional de Cantabria y al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de la misma Comunidad Autónoma, a fin de que en el plazo común de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren conveniente, así como tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal y oír a las partes anteriormente mencionadas para que, en el mismo plazo del traslado, expongan lo que estimasen conveniente acerca de la acumulación de los procedimientos solitada.

9. Mediante escrito presentado en este Tribunal con fecha 5 de marzo de 1992, el Presidente del Congreso de los Diputados, comunica a este Tribunal Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

10. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 13 de marzo de 1992, comunica el Acuerdo tomado por el mismo de personarse en el procedimiento y por ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

11. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha 20 de marzo de 1992, la Asamblea Regional de Cantabria, manifestó quedar enterada acordando acusar recibo de la notificación recibida en la misma sobre la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, bajo el número 432/92, así como quedar enterada del plazo concedido para personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

12. Por escrito presentado ante este Tribunal el 20 de marzo de 1992 el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, se personó en nombre de ésta, oponiéndose al recurso interpuesto por el Abogado del Estado, contra la Disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de la Asamblea Regional de Cantabria.

La Disposición transitoria recurrida pretende suplir las lagunas jurídicas observadas, tanto en la Ley actual 31/1985, como en la Ley de Cantabria 1/1990, lagunas que han dado lugar en la Comunidad a una situación de conflictividad en la Caja de Ahorro, que han supuesto, por su prolongación en el tiempo, un grave deterioro para la credibilidad de la institución. La Disposición objeto de recurso, tiene por objeto, como regulación esencial, arbitrar soluciones para el supuesto de que, bien por falta de quórum o de la aprobación correspondiente, transcurran tres convocatorias sin que se proceda a la elección del Presidente del Consejo de Administración o de la Comisión de Control, así como del Director General, evitando una situación de desgobierno que puede darse, y que efectivamente se ha dado en cualquier Caja de Ahorro. La medida introducida tiene, pues, carácter supletorio y en nada impide que los órganos rectores de las Cajas de Ahorro puedan asumir voluntariamente, dentro de los plazos legales previstos, la adaptación de sus normas internas a las prescripciones de la Ley.

Dándose por reproducidas las fundamentaciones expuestas en el recurso 1.518/90 por el Director Jurídico Regional, que postulaban la ausencia de colisión con los principios de la Ley 31/1985 de la Disposición transitoria primera, punto 2, de la Ley de Cantabria 1/1990, se solicita la desestimación del recurso y en cuanto a la acumulación solicitada de contrario, se considera que los fundamentos impugnatorio y el contenido de la disposición impugnada, son similares en ambos supuestos, por lo que resulta procedente.

13. El Pleno del Tribunal, mediante Auto de 9 de junio de 1992, acordó la acumulación del recurso de inconstitucionalidad registrado con el núm. 432/92, al 1.518/90.

14. Por providencia de 22 de junio de 1992 la Sección Primera del Pleno de este Tribunal, acordó dar traslado a las partes personadas en autos por término de tres días, a fin de que pudieran manifestar lo que a su derecho conviniera respecto del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 432/92.

15. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, mediante escrito presentado ante este Tribunal con fecha 30 de junio de 1992, solicita el mantenimiento de la suspensión de la Disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 8/1991, de 28 de noviembre, objeto del recurso.

16. Por escrito presentado ante este Tribunal el 4 de julio de 1992, el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, solicita el levantamiento de la suspensión del punto segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley de Cantabria 8/1991, de 28 de noviembre, por la que se modifica la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

17. El Pleno del Tribunal, el 21 de julio de 1992, dictó Auto por el que se acordó el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Disposición transitoria primera, núm. 2, de la Ley 8/1991, de 28 de noviembre, modificativa de la Ley 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

18. Por providencia de 16 de febrero de 1993, se acordó fijar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. La impugnación por el Presidente del Gobierno de la Nación de determinados preceptos de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria, y de la Disposición transitoria primera, núm. 2, de la posterior Ley de modificación 8/1991, de 28 de noviembre, aparece sustentada en el motivo de carácter general consistente en que dichas previsiones normativas se separan abiertamente, entrando en contradicción, de lo dispuesto por el legislador estatal en el ejercicio de la competencia que al Estado le reserva el art. 149.1.11 C.E., y a cuyas bases se encuentra sometida expresamente la competencia en materia de Cajas de Ahorros asumida por Cantabria de acuerdo con el art. 28.2 de su Estatuto. De este modo, la Comunidad Autónoma de Cantabria habría incurrido, según la tesis del Abogado del Estado, en una extralimitación competencial que debe determinar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de las normas autonómicas cuestionadas.

La inconstitucionalidad que se denuncia, de llegarse a apreciar, dimanará de la infracción por la Ley autonómica del orden constitucional de distribución de competencias, si bien esa infracción será mediata o indirecta, por cuanto la mediación de la Ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado —en este caso, las bases de la ordenación de crédito y banca—, permite mantener que la norma autonómica que contradice la Ley básica —material y formal— invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias. Así pues, en el presente supuesto, el señalado motivo general de inconstitucionalidad exigirá confrontar lo dispuesto en los preceptos de las Leyes impugnados con los correlativos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (en adelante, LORCA).

2. El art. 7.1 de la Ley 1/1990 impugnada, regula la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro, estableciendo que la misma se llevará a efecto a través de los grupos y con arreglo a la participación que en sus distintos apartados prevé. Así, entre otras representaciones, el apartado b) configura una a través de «las Diputaciones Provinciales dentro de cuyo ámbito territorial existan oficinas operativas de la Caja», añadiendo que «su representación será del 25 por 100». Los restantes grupos a través de los cuales se articula la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro son las Corporaciones Municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Entidad —reservándose para las mismas una participación del 38 por 100— [art. 7.1, a)], los impositores de las Cajas de Ahorro —con una representación equivalente al 22 por 100— [art. 7.1, c)], las personas o Entidades fundadoras de las Cajas y las Instituciones de carácter benéfico, cultural, científico o profesional de reconocido prestigio en la región —en un porcentaje del 10 por 100— [art. 7.1, d)] y, finalmente, los empleados de las Cajas de Ahorros —que tendrán una participación del 5 por 100— [art. 7.1, e)].

La novedad que la Ley autonómica incorpora en relación a las previsiones de la LORCA (art. 2.3) radica en la representación atribuida a un nuevo grupo, constituido por «las Diputaciones Provinciales dentro de cuyo ámbito territorial existan oficinas representativas de la Caja», siendo justamente este extremo al que se contrae la impugnación, y la redistribución de porcentajes de representación a consecuencia de la incorporación del nuevo grupo. El Abogado del Estado considera que la norma autonómica ha venido en este punto a alterar la garantía de equilibrio que debe observarse entre las representaciones de las Administraciones Territoriales y la de los impositores, que se deduce del art. 2.3 LORCA, dado que el precepto autonómico introduce una nueva representación, a la que atribuye un porcentaje del 25 por 100, con una correlativa disminución de la participación de los impositores, que del 44 por 100 previsto en la LORCA queda ahora fijada en el 22 por 100, lo que, a la vez, dota al conjunto de la representación de las Administraciones Territoriales de un porcentaje desproporcionado y contrario al señalado principio básico, al superar ampliamente la mayoría absoluta con el 63 por 100 de los puestos y votos en la Asamblea General. Para el Abogado del Estado, además, la previsión autonómica impugnada no se puede justificar en las peculiaridades o singularidades de la Comunidad Autónoma, por lo que la conclusión no puede ser otra que la de la inconstitucionalidad por exceso competencial, y la competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria no se ha asumido estatutariamente como exclusiva, con lo que, en este caso, el art. 2.3 en su redacción concreta y no sólo ya en los principios esenciales, podría considerarse como norma básica para la Comunidad Autónoma.

3. Debe precisarse, en primer lugar, el alcance que ha de darse al carácter básico del art. 2.3 LORCA, de acuerdo a la doctrina sentada por este Tribunal en las SSTC 48/1988 y 49/1988 y, más recientemente, en la STC 239/1992. De acuerdo a esas Sentencias, han de considerarse normas básicas las previsiones de la LORCA relativas a la composición de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro y, en concreto, de la Asamblea General (art. 2.3), pero solo en la medida en que tienden a garantizar su carácter representativo, disponiendo la participación en las Cajas de determinados sectores sociales afectados por su actividad. Desde el punto de vista competencial, corresponde al Estado regular los aspectos básicos de la participación, y a las Comu-

nidades Autónomas establecer una legislación complementaria adaptada a sus peculiaridades. El precepto estatal es, pues, básico, en cuanto determina los grupos, categorías o sectores que han de estar necesariamente representados en la Asamblea General de las Cajas, pero sin que la enumeración contenida en la LORCA pueda considerarse, a efectos de la competencia del legislador autonómico, como exhaustiva, ni tampoco de carácter rígido o taxativo los porcentajes de participación establecidos en el art. 2 LORCA. Por consiguiente, la legislación autonómica en materia de Cajas de Ahorros puede disponer la participación en dicha Asamblea General de otros grupos, siempre que representen «intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro», tal como exige el art. 2.1 de la LORCA, entre los que cabe incluir otras Corporaciones locales, ya que es manifiesto su carácter representativo (STC 48/1988, fundamento jurídico 17). En definitiva, «el art. 2.3 LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos» (STC 49/1988, fundamento jurídico 18).

Esta doctrina es plenamente aplicable también al caso de Cantabria, pese a que su art. 28.2 no mencione el término «exclusiva», dada la remisión que el propio artículo hace a las bases y a la ordenación de la actuación económica y a la política monetaria del Estado. En consecuencia, el legislador autonómico de Cantabria puede integrar en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro a representantes de otros intereses sociales, y también puede alterar, incluso de manera significativa, el porcentaje de representación previsto en la Ley estatal para alguno de los grupos (STC 239/1992), si bien «esa determinación debe obedecer a la finalidad democratizadora que persigue la Ley».

4. A la luz de esta doctrina, hemos de examinar si la previsión del art. 7.1, b), de la Ley cántabra supone una alteración de los criterios básicos que, con arreglo a la interpretación constitucional del art. 2.3 de la LORCA, deben presidir la composición de las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro.

Pues bien, ningún reparo suscita la referida Ley en cuanto respeta los grupos sociales que, como mínimo, deben estar representados en la Asamblea General (Corporaciones municipales, impositores, personas o Entidades fundadoras y empleados de las Cajas de Ahorro) (art. 7.1), y ningún reparo tampoco debe merecer la previsión e incorporación de un nuevo grupo, concretamente el de «las Diputaciones Provinciales dentro de cuyo ámbito territorial existan oficinas operativas de las Cajas» [art. 7.1, b)], pues ninguna duda cabe que las mismas representan otros intereses sociales plenamente susceptibles de tener reflejo en la configuración democrática de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro. Desde esta consideración, no cabe reconducir, ni confundir, los intereses propios y peculiares de los municipios con los de las provincias (art. 137 C.E. y arts. 1, 2, 25 y ss. y 31, entre otros, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), lo que explica, en fin, que, como antes se recordó, ya en la STC 48/1988, fundamento jurídico 17, se reconociese la constitucionalidad de una opción legislativa autonómica como la ahora cuestionada.

Por tanto, no supone exlimitación competencial alguna, por incursión en los aspectos básicos de la materia, que una ley autonómica articule, como lo hace la que se impugna, parte de la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro a través de la participación de las Diputaciones

Provinciales en cuyo ámbito territorial actúen aquéllas.

La exlimitación competencial en la que la previsión autonómica habría incurrido por vulneración del referido principio básico exige una valoración por parte de este Tribunal que necesariamente ha de guiarse por criterios relativos a la coherencia del legislador cántabro con el principio de democratización de las Cajas de Ahorro impuesto por la legislación estatal básica, ya que el legislador estatal no ha creído oportuno adoptar ninguna norma básica tendente a garantizar un equilibrio razonable entre los grupos representativos de intereses que participan en los órganos rectores de las Cajas.

La respuesta que a la cuestión planteada por el Abogado del Estado debe darse, pasa por determinar —aunque formalmente no se plantee de este modo— si la previsión autonómica impugnada ha venido a distorsionar indebidamente el modelo organizativo de las Cajas de Ahorro asentado en la participación democrática de los diversos grupos, y ello al establecerse un porcentaje a favor de las Diputaciones Provinciales que, en relación y en conjunción con los reservados a los restantes grupos —de manera especial de las Corporaciones Municipales—, supone una penalización excesiva e indebida para éstos y, singularmente, para el grupo de los impositores. Esa determinación o valoración de proporcionalidad y ajuste, en función de la finalidad democratizadora que persigue la LORCA, no puede tener otro punto de referencia que la prohibición de arbitrariedad que el art. 9.3 C.E. sanciona, de acuerdo con el genérico deber público de facilitar la participación que también encuentra acomodo en el art. 9.2 C.E.

Como hemos afirmado en la STC 239/1992, no cabe deducir una infracción del art. 9.2 *per se* frente a una norma legal que ha establecido un determinado régimen de participación de sectores sociales e institucionales en los órganos de las Cajas de Ahorro (fundamento jurídico 4.º), y en particular de las Diputaciones Provinciales, ya que es manifiesto su carácter representativo (STC 48/1988, fundamento jurídico 17). El problema ha de plantearse en relación con el art. 9.3 C.E. y con la interdicción de arbitrariedad que de él se deduce. Pero al examinar el precepto legal impugnado desde este punto de vista «el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (SSTC 108/1986, 65/1990 y 239/1992).

Enmarcado el problema en la prohibición de arbitrariedad, hemos de afirmar que siendo legítima la decisión autonómica de dar entrada a la participación de las Diputaciones Provinciales, la consecuente reducción de los porcentajes que, en principio, con arreglo al art. 2.3 de la LORCA, podrían haber correspondido a los restantes grupos, no resulta contraria a la Constitución ni el que en esa reducción se haya limitado el porcentaje de los impositores al 22 por 100, puesto que, como en una reducción de porcentaje similar hemos afirmado, dicho grupo no queda privado de una presencia significativa, aunque sea minoritaria (STC 239/1992, fundamento jurídico 5.º), en cuanto que esa reducción se explica también desde una óptica democratizadora y participativa que permite la intervención de otros grupos o sectores.

5. Se impugna también el porcentaje atribuido al grupo de las Diputaciones Provinciales, que habría dotado a éstas de una posición preponderante en la Asamblea General, sobre todo si se toma en cuenta que la redistribución de porcentajes, a consecuencia de la intro-

ducción del nuevo grupo, se ha hecho con una incidencia no proporcionalmente igual entre ellos. La desigualdad en la reducción de los porcentajes de representación —siempre por referencia a los previstos por la LORCA (art. 2.3)— de las Corporaciones Municipales —del 40 por 100 al 38 por 100—, de las personas o Entidades fundadoras —del 11 por 100 al 10 por 100— y, sobre todo, de los impositores —del 44 por 100 al 22 por 100—, es ciertamente, significativa. Pero esa desigualdad no permite afirmar que exista una contradicción del principio básico de garantizar el equilibrio territorial en la participación, ni mucho menos que se atribuya a un sólo grupo de participación una situación de predominio frente a los demás. La adición y consideración unitaria y conjunta de los porcentajes correspondientes a los Municipios y de las Diputaciones Provinciales, de la que parte el Abogado del Estado, no es aceptable, pues no cabe olvidar que el Estado se organiza territorialmente en Municipios y en Provincias (art. 137 C.E.), que «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», siendo la Provincia una entidad local «con personalidad jurídica propia, cuyo gobierno y administración autónoma está encomendada a una Diputación o Corporación de carácter representativo» (art. 141.2). De este modo, en cuanto grupos que participan en la Asamblea General de la Caja, los Municipios y Diputaciones canalizan intereses propios, singulares y diferenciados.

En realidad lo que el Abogado del Estado trata de plantear ante este Tribunal es «la proporcionalidad de los porcentajes de participación atribuidos a cada grupo», cuestión que, como afirma la STC 239/1992, es ajena a este Tribunal al que no le corresponde «enjuiciar si el límite porcentual fijado es o no el más acertado o el más adecuado a la finalidad perseguida» (fundamento jurídico 4.º). Ello sería entrar en un enjuiciamiento de oportunidad que «supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional» (STC 49/1988). Por consiguiente, el precepto impugnado no incurre en arbitrariedad, por lo que ha de rechazarse la pretendida declaración de inconstitucionalidad de este art. 7.1, b) de la Ley cántabra. Por idénticas razones, debe serlo también la del art. 21.2, último inciso, y la del art. 29.2, primer párrafo, último inciso, que en cuanto a la representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración y en la Comisión de Control, respectivamente, establecen que la misma se llevará a efecto mediante la participación de los grupos recogidos en el art. 7 y con igual proporción que la señalada en el mismo.

6. El art. 15.3 de la Ley cántabra establece que «en el caso de no existir, desconocerse o haber desaparecido las personas o Entidades fundadoras, su representación será repartida entre los grupos definidos en los apartados a) y b) del art. 7.1, de acuerdo con los porcentajes establecidos en el mismo e incrementándolos proporcionalmente».

La previsión contradice frontalmente lo dispuesto en el art. 2.3, párrafo 3.º, de la LORCA, en virtud del cual, «en el supuesto de Cajas de Ahorro cuyas personas o Entidades fundadoras no estén identificadas en sus Estatutos a la entrada en vigor de la presente Ley, o bien estándolo no puedan o no deseen ejercitar la representación correspondiente a las mismas, ésta se repartirá proporcionalmente entre los restantes grupos».

El carácter básico de esta previsión no ha sido en momento alguno cuestionado y así debe reconocerse a la luz de la declaración contenida en la disposición final cuarta, núm. 3 de la propia LORCA y atendiendo también a su contenido material. Con independencia del modelo representativo y de participación de grupos para

la composición de la Asamblea General que específicamente ha previsto la Ley cántabra y al que ya nos hemos referido, es claro que nada cabe objetar al referido art. 2.3, párrafo 3.º, de la LORCA, desde la posible extralimitación competencial del Estado, pues, justamente en atención al principio democratizador que inspira la finalidad central de la regulación de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, ha adoptado una regla que se ajusta plenamente a aquél. La regla del reparto proporcional de la representación correspondiente a las personas o Entidades fundadoras de las Cajas de Ahorro entre los restantes grupos —cualesquiera que estos sean en cada caso— vincula, por tanto, a la competencia normativa de las Comunidades Autónomas, dado su carácter de norma básica de la materia.

En consecuencia, la contradicción existente entre el precepto básico estatal y el precepto autonómico, debe resolverse en esta ocasión accediendo a la declaración de inconstitucionalidad del art. 15.3 de la Ley 1/1990 cántabra.

7. También se constata, en su misma literalidad, una contradicción explícita entre el art. 29.2, segundo párrafo, de la misma Ley cántabra y el art. 22.1 de la LORCA. Mientras que este segundo, en relación, además con el art. 14 de la misma Ley, establece que los miembros de la Comisión de Control serán «elegidos por la Asamblea General entre sus miembros», a propuesta de los Consejeros Generales de los diversos grupos de representación, el art. 29.2, segundo párrafo, de la Ley Autonómica dispone que «el sistema de elección de los representantes (de los diversos grupos en la Comisión de Control, debe entenderse) se efectuará mediante votación separada entre los distintos grupos que forma la Asamblea General».

El sistema previsto por la LORCA con el carácter de básico se asienta, pues, en lo sustancial, en los dos siguientes criterios: en primer lugar, en que el nombramiento de los vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control compete a la Asamblea General (art. 11.1 LORCA), y, en segundo lugar, en que en la designación deben respetarse determinados porcentajes de representación de los intereses colectivos, articulándose a tal fin un mecanismo de propuesta de candidatos para los diversos grupos representativos en los términos que establece el art. 14 de la LORCA.

Pues bien, la literalidad misma del precepto autonómico impugnado resulta, de este modo, inconciliable con las señaladas previsiones de la LORCA, lo que ineludiblemente determina su inconstitucionalidad. La representación de la Diputación Regional de Cantabria reconoce, en fin, que la redacción del precepto cuestionado puede ofrecer una duda interpretativa, fruto de un mero error de léxico, pero puntualiza que no existe finalidad alguna de separarse de las reglas contenidas al respecto en la normativa básica estatal, como lo prueba el hecho de que en la redacción del art. 57 de los Estatutos de Caja Cantabria claramente se ha establecido que el nombramiento corresponde a la Asamblea General, a propuesta única de los Consejeros Generales de cada uno de los grupos que la componen. Y también el Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria ha reconocido la existencia, acaso, de una cierta «economía gramatical» no del todo justificada en la redacción de dicho precepto, pero mantiene que el sistema previsto no es distinto al de la Ley básica estatal; esto es, que la elección a fines de propuesta se producirá dentro de los diferentes grupos que tienen representación en la Comisión de Control, respetándose los porcentajes que tienen asignados y correspondiendo el nombramiento, en todos los casos, a la Asamblea General.

Sin embargo, las razones indicadas no son suficientes, obviamente, para eludir la declaración de inconstitucionalidad que se nos solicita, pues la literalidad misma del precepto impugnado, más allá de la interpretación que del mismo hacen la propia Diputación Regional de Cantabria y, también, su Asamblea Regional, coincidente en todo con las exigencias de la LORCA, resulta inconciliable con dicha Ley básica estatal, y es esa contradicción entre la regla autonómica y la regla básica la relevante en orden a la constitucionalidad y validez de la primera. Por consiguiente, el precepto ha de ser declarado inconstitucional.

8. Quedan, finalmente, por examinar las disposiciones transitoria séptima de la Ley 1/1990, de 12 de marzo, y transitoria primera, núm. 2, de la posterior Ley de modificación 8/1991, de 28 de noviembre.

Una y otra vienen a establecer que, transcurrido el plazo de un mes desde la aprobación de la correspondiente legislación —estatal y autonómica— reguladora de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro sin que las que tengan sede social en Cantabria procedan a la adecuación de sus Estatutos y Reglamentos a dicha legislación, queda autorizado el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria para proceder a la correspondiente redacción y aprobación, alegándose por el Abogado del Estado que dichas disposiciones vulneran la autonomía estatutaria de las Cajas de Ahorro garantizada, con el carácter de norma básica, por diversos preceptos de la LORCA (art. 1, 2.1, 11.2). Pues, según arguye, el legislador autonómico ha configurado al respecto una intervención administrativa con clara incidencia en esa autonomía que difiere sustancialmente de la prevista en la normativa básica estatal.

Las referidas disposiciones transitorias no pueden considerarse, sin embargo, incursas en inconstitucionalidad por incompetencia, ya que, no contradiciendo ninguna previsión de esa normativa básica estatal, atienden a la situación específica, transitoria y singular que puede generarse en caso de incumplimiento por las propias Cajas de Ahorro de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la LORCA, es decir, de la obligación que sobre ellas pesa de adaptar sus Estatutos y Reglamentos en el plazo máximo, en todo caso, de diez meses desde la publicación de la LORCA.

En efecto, sólo en ese supuesto de incumplimiento, que las previsiones autonómicas reconducen ahora al plazo de un mes —una vez transcurrido ya el plazo de diez meses dispuesto por la LORCA—, se autoriza al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria para llevar a cabo el ajuste —y consiguientes modificaciones— de los Estatutos a la legislación vigente. Y en ello, claro es, ninguna infracción de la normativa básica estatal cabe apreciar, ni tampoco es apreciable que la decisión del legislador autonómico, por su propia finalidad y contenido, se haya adentrado en el ámbito material de lo básico reservado a la competencia estatal, tratándose, antes bien, de unas previsiones complementarias que, además, no determinan innovación sustancial alguna dado el reconocimiento que la propia LORCA hace de la potestad autonómica para la aprobación definitiva de los Estatutos y Reglamentos de las Cajas de Ahorro (Disposición final segunda). Consecuentemente, las impugnaciones deben ser rechazadas.

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.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.518/90 y, consecuentemente, declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los arts. 15.3 y 29.2, párrafo segundo, de la Ley 1/1990, de 12 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria, desestimándolo en todo lo demás.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 432/1992.

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

Dada en Madrid a dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

7648 *Pleno. Sentencia 61/1993, de 18 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad 2.461/1990. Promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, reguladora de Cajas de Ahorro.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.461/90, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 35.1, apartados a) —inciso final—, b) 2 y d); 39.2, 3 y 4, en conexión con los arts. 23.4, 43.4, 44, 53.5 y 59, párrafo 2.º, frase final; 71 a) y 72 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, reguladora de Cajas de Ahorro, publicada en el «Boletín Oficial de Canarias» núm. 95, de 30 de julio de 1990. Han sido partes el Parlamento de Canarias, representado por su Letrado-Secretario don Aureliano Yanes Herreres, y el Gobierno de Canarias, representado por su Letrado don Javier Varona Gómez-Acedo. Ha sido Ponente el Presidente, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 24 de octubre de 1990 el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos referidos de la Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro.