

Id Cendoj: 28079130032010100011  
 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
 Sede: Madrid  
 Sección: 3  
 Nº de Recurso: 6930/2005  
 Nº de Resolución:  
 Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
 Ponente: MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA  
 Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

Decreto vasco de Cajas de Ahorro.

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinte de Enero de dos mil diez.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 6930/2005 interpuesto por el GOBIERNO VASCO, representado por el Procurador D. Adolfo Morales Hernández San Juan, contra la sentencia dictada con fecha 28 de septiembre de 2005 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el recurso número 3143/2003, sobre Decreto de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco; no se ha personado la parte recurrida.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** La Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el recurso contencioso-administrativo número 3143/2003 contra el Decreto 240/2003, de 14 de octubre, de Cajas de Ahorros, en su conjunto y singularmente contra los artículos 5.2, apartados b) a f), 11.1; 14.1.b); 15.4; 17; 23; 25; 28.3; 34.2; 35.1; 36; 38.1 y 5; 39; 41; 42; 45; 48, apartados 2 a 6; 48.7; 49; 51.2; 52 y 53.

**Segundo.-** En su escrito de demanda, de 19 de mayo de 2004, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia "mediante la que acuerde la nulidad de los artículos 5.2, apartados b) a f); 11.1; 14.1.b); 15.4; 17; 23; 25; 28.3; 34.2; 35.1; 36; 38.1 y 5; 39; 41; 42; 45; 48 apartados 2 a 6; 48.7; 49; 51.2; 52 y 53 del Decreto 240/2003, de Cajas de Ahorro de Euskadi".

**Tercero.-** El Letrado de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco contestó a la demanda por escrito de 26 de octubre de 2004, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase sentencia "por la que se desestime el recurso y se declare la conformidad a Derecho de la disposición recurrida".

**Cuarto.-** No habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, dictó sentencia con fecha 28 de septiembre de 2005, cuya parte dispositiva es como sigue: "FALLAMOS: Que en el ámbito del recurso contencioso-administrativo nº 3143/2003 interpuesto por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián-Gipuzkoa eta Donostiako Aurrezki Kutxa, representada por la Procuradora D<sup>a</sup>. María Begoña Perea de la Tajada, contra el Decreto 240/2003, de 14 de octubre, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi, publicado en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) nº 207 de 23 de octubre de 2003, con corrección de errores publicada en el BOPV nº 225 de 18 de noviembre de 2003, debemos:

1º.- Declarar la carencia de objeto del recurso en relación con el art. 17, por estar ya anulado por la sentencia firme de esta Sala 796/2004, de 4 de noviembre, recaída en el recurso 3160/2003, habiéndose

publicado el pronunciamiento anulatorio en el BOPV nº 51 de 15 de marzo de 2005.

2º.- Excluir de este recurso la pretensión anulatoria ejercitada en la demanda en relación con el *art. 51.1, que ha de entenderse de la Ley de Cajas de Ahorros de Euskadi*.

3º.- Desestimar la impugnación del *art. 47* por no plasmarse pretensión anulatoria sobre él en el suplico de la demanda.

4º.- Estimar el recurso parcialmente y declarar la disconformidad a Derecho y consiguiente nulidad del *art. 14.1 .b)*, del *art. 15.4*, del *art. 28.3*, del *art. 34.2* en cuanto refiere 'a estos efectos se elegirán o designarán tanto suplentes como titulares' en cuanto trasciende tal previsión que los representantes de los impositores; así mismo se declara la nulidad del *art. 48.7* en su parte final, cuando se refiere a 'si no lo hubiere, se realizará un reparto paritario'.

5º.- Desestimar el recurso en cuanto excede de los anteriores pronunciamientos anulatorios.

6º.- Publicar en el Boletín Oficial del País Vasco, en el plazo de diez días desde la firmeza, de conformidad con el *art. 107.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, las normas anuladas por esta sentencia, a que se refiere el dispositivo cuarto de este Fallo.

7º.- No hacer expreso pronunciamiento en cuanto a las costas".

**Quinto.-** Con fecha 21 de marzo de 2006 el Gobierno Vasco interpuso ante esta Sala el presente recurso de casación número 6930/2005 contra la citada sentencia, al amparo de los siguientes motivos:

Primero: al amparo del *artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional*, por incongruencia y falta de motivación.

Segundo: al amparo del *artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional*, por infracción de la Ley estatal reguladora de las Cajas de Ahorro.

**Sexto.-** No se ha personado la parte recurrida.

**Séptimo.-** Por providencia de 22 de septiembre de 2009 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 12 de enero de 2010, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** La sentencia que es objeto de este recurso de casación, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco con fecha 28 de septiembre de 2005, entre otros pronunciamientos, estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián y anuló los *artículos del Decreto autonómico 240/2003, de 14 de octubre*, de Cajas de Ahorros, que han sido consignados en el antecedente de hechos número cuatro.

El recurso se articula en un escrito de interposición cuyos apartados sexto y séptimo contienen, respectivamente, la "crítica de la sentencia" desde la perspectiva procesal (quebrantamiento de las formas esenciales del juicio) y sustantiva (vulneración de normas estatales).

**Segundo.-** Antes de analizar los motivos de casación en que se basa el recurso es necesario hacer una precisión. El debate en la instancia ha girado básicamente en torno a la adecuación del *Decreto 240/2003, de 14 de octubre, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, a las leyes autonómicas que regulan la materia por lo que la referencia a las normas estatales ha estado, en gran medida, ausente de él.

El Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma del País Vasco atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de cajas de ahorros, en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la banca dicte el Estado y de la política monetaria general. Ostenta asimismo aquella Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales en

materia de ordenación del crédito y banca. En el ejercicio de estos títulos competenciales fue aprobada por el Parlamento Vasco la *Ley 3/1991, de 8 de noviembre*, reguladora de las Cajas de Ahorro de aquella Comunidad Autónoma, ulteriormente modificada por la *Ley 3/2003, de 7 de mayo*.

El *Decreto 240/2003* es precisamente el desarrollo reglamentario de ambas leyes autonómicas en un único texto normativo. Tanto los recursos que contra él se interpusieron como la sentencia ahora impugnada versan fundamentalmente sobre la adecuación de su contenido a las leyes autonómicas que pretende desarrollar y complementar.

El Estado, por su parte, al amparo de los títulos competenciales establecidos en los *artículos 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución*, ha aprobado tanto la *Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*, como la *Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro*, modificada entre otras por la *Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Reforma del Sistema Financiero*.

**Tercero.-** Las censuras de orden formal que en el epígrafe sexto del recurso se dirigen contra la sentencia de instancia, al amparo del *artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional*, imputan a ésta la "infracción del *art. 24.1. CE 1* que [...] se conecta con los *arts. 33, 65 y 67 de la LJCA*". Tras una extensa, y probablemente innecesaria, exposición de qué ha de entenderse por incongruencia en términos generales, la parte recurrente considera o bien incongruente o bien insuficientemente motivada la sentencia en lo que se refiere a la declaración de nulidad de determinados artículos.

Para examinar estas censuras -que, ya lo adelantamos, son infundadas- es oportuno previamente transcribir las consideraciones jurídicas de la sentencia que, a juicio del Gobierno recurrente, incurren en aquellos defectos. Consideraciones que eran, en gran parte, traídas de la sentencia dictada por la propia Sala territorial el 18 de mayo de 2005 y estimatoria, también parcialmente, del recurso número 3117/2003, interpuesto por otra Caja de Ahorros contra el mismo Decreto autonómico. En ellas se aprecia cómo los preceptos reglamentarios impugnados contravenían las normas legales de origen autonómico a las que debían atenerse, razón ésta que quizá explique por qué el Gobierno recurrente articula su impugnación casacional principalmente por la vía del quebrantamiento de forma, consciente de que no corresponde a esta Sala del Tribunal Supremo juzgar sobre la adecuación sustantiva de los reglamentos autonómicos a las leyes autonómicas.

A) En cuanto al *artículo 14 del Decreto 240/2003*, que establece las operaciones para cuya realización las Cajas de Ahorro con domicilio social en el País Vasco han de requerir la autorización previa del Departamento de Hacienda y Administración Pública, la Sala había declarado la nulidad del supuesto contemplado en el apartado 1.b) por las siguientes razones:

"[...] Se considera acertado el criterio de la Comisión Jurídica Asesora en cuanto que el precepto impugnado carecía de cobertura legal porque la autorización prevista en la ley, que se refería a operaciones que pudieran poner en riesgo la estabilidad de la Caja, estando justificado en ese caso la intervención del Gobierno Vasco, señalándose que el precepto reglamentario partiría del dato de que la Caja controle una sociedad cualquiera que ésta sea y con independencia de si afecta en alguna medida a la propia estabilidad de la Caja, lo que se consideró disconforme a derecho.

El precepto legal de referencia ha de ser, efectivamente, el *art. 13.1 de la Ley de Cajas de Ahorros*, que va a establecer que el Gobierno Vasco podrá establecer, en función de los recursos propios o totales de la Caja de Ahorros o con relación con una cantidad determinada, la necesidad de autorización previa para las inversiones en inmuebles, acciones, participaciones u otros activos monetarios, la concesión de grandes créditos o la concentración de riesgos de una persona o grupo.

Como se traslada en la demanda el *art. 13.1 de la ley* se establece los supuestos en los que se debe otorgar la autorización por el Departamento de Hacienda, en función de los recursos propios o totales de la Caja de Ahorros o en relación con una cantidad determinada, no pudiéndose concluir que el supuesto previsto en el reglamento, el porcentaje de participación en el capital social de determinadas sociedades, esto es, superar el 50% o que llegue a disponer la mayoría de los derechos de voto del órgano de administración, encaje en la previsión legal, en concreto cuando se refiere al supuesto de 'en relación con una cantidad determinada' por cuanto que obvio es que el Decreto no ha establecido la cantidad determinada, que por otra parte sería relevante a los efectos de poder constatar su adecuación al ordenamiento jurídico, en relación con la concreta determinación de la cantidad, que es lo que exige el precepto legal y que es lo que no se ha hecho [...] sin que sea relevante a los efectos de justificar la conformidad a derecho del precepto aquí en cuestión el que, como se traslada por la Administración en su

contestación, la exigencia de autorización en base a los parámetros aquí discutidos no sea un parámetro novedoso en la normativa autónoma vasca, con referencia a la *Disposición Adicional Primera del Decreto 38/1986 de 11 de febrero sobre Organización de las Cajas de Ahorros*, que sustituye al *art. 6.2 del Decreto 45/49881 de 16 de marzo*, sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma, al exigir su autorización para la toma de participación de capital en los casos en los que la suma de las participaciones de las Cajas de Ahorros sometidas al Decreto supere el 50% del capital social de la entidad participada, por lo que se llega a concluir que con anterioridad al Decreto aquí recurrido ya se contemplaba que las Cajas de Ahorros tuviesen que solicitar autorización administrativa para determinadas operaciones, tasadas en función del porcentaje de capital social de la sociedad participada, señalándose por la Administración que esas previsiones no habrían suscitado cuestión de legalidad alguna, habiendo sido su aplicación aceptada de forma pacífica por las entidades afectadas.

Ya decimos que esas argumentaciones no son relevantes a estos efectos, aunque sí conviene precisar que la Administración se está refiriendo a normas reglamentarias, a Decretos previos a la propia *Ley 3/1991 de 8 de noviembre de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, cuya Disposición Derogatoria deroga en lo que se oponga a lo establecido en la ley, entre otros el *Decreto 45/1981 de 16 de marzo*, sobre régimen y dependencia de las Cajas de Ahorros en la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como el *Decreto 38/1986 de 11 de febrero*, sobre organización de las Cajas de Ahorros en la Comunidad Autónoma del País Vasco."

B) En cuanto al *artículo 15.4 del Decreto*, a tenor del cual el cierre de las oficinas de las cajas de ahorro en núcleos de población o municipios cuya población de derecho sea inferior a quinientos habitantes requerirá informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública y la aprobación expresa de la Asamblea General, los motivos determinantes de su anulación por la Sala de instancia fueron los siguientes:

"[...] Por cuanto que en la ley se estableció la obligación de comunicar los cierres de las oficinas, sin que se haya previsto la exigencia de informe previo de la Administración, dado que la conclusión que ha de sacarse del *art. 14 de la ley* es que se comunica una decisión adoptada por los órganos competentes de la Caja, en lo que interesa en cuanto al cierre, no estableciéndose que ese cierre esté condicionado a previo informe de la Administración, aunque no sea vinculante, dado que lo que se ha venido a establecer con la regulación del *art. 15.4 del Decreto* es que para el cierre de determinadas oficinas de las Cajas no será suficiente con cumplir el deber de comunicación, sino que deberá solicitarse con carácter previo informe del Departamento de Hacienda.

De ello ha de concluirse que estamos ante una regulación que trasciende de lo que reglamentariamente puede desarrollarse estando a lo que ha plasmado la Ley de Cajas de Ahorros, sin que la finalidad que se ha trasladado por la Administración, ya desde el expediente administrativo, vinculada a que los ámbitos de escasa población no queden desatendidos de servicios financieros prestados por las Cajas, pueda sin más soportar la conformidad a derecho de la previsión del reglamento, y ello sin perjuicio de que la razonabilidad de esa justificación pueda conducir a que el legislador lo asume a los efectos de incorporar como exigencia, en el ámbito del *art. 14 de la ley*, además de la comunicación del cierre, que en determinados supuestos con carácter previo al cierre se deberá emitir informe por el órgano al que se debe comunicar, en este caso, al Departamento de Hacienda y Administración Pública hoy en día".

C) En lo que concierne al *artículo 34.2 del Decreto 240/2003*, según el cual en los casos de "cese o separación del cargo de un consejero general antes del término de su mandato, será sustituido por el suplente que corresponda. A estos efectos se elegirán o designarán tantos titulares como suplentes", la Sala de instancia expuso las razones determinantes de la nulidad de este último inciso en los siguientes términos:

"[...] En este ámbito ha de darse la razón a la Caja recurrente, por cuanto de la regulación de la Ley de Cajas de Ahorros se desprende la disconformidad a derecho de esa previsión general, de tener que elegir o designar tantos suplentes como titulares.

En primer lugar diremos que el *art. 41.3 de la Ley de Cajas de Ahorros*, adicionado por el *art. 14 de la Ley 3/2003 de 7 de mayo*, establece: [...] Estamos ante un precepto que se refiere, en general, a los Consejeros Generales de todos los grupos, así representantes de impositores, trabajadores, corporaciones locales y entidades fundadoras, donde se distingue entre designación de suplente por instituciones, organismos y entidades que designaron al saliente y así mismo se refiere a los Consejeros Generales representantes de los impositores, que serán sustituidos por sus respectivos suplentes ya elegidos, que ha de ponerse en relación con el *art. 36.1 de la ley*, según redacción dada por la *Ley 3/2003*, cuando señala que los Consejeros Generales representantes de los impositores de las Cajas de Ahorros y sus suplentes, en igual número, serán elegidos de entre ellos por compromisarios, y el punto 2 que en el caso de cese de

un Consejero se cubrirá su vacante por un suplente.

El *art. 37 de la ley* se va a referir a los Consejeros Generales representantes del personal y a su forma de elección, el *art. 38* a los Consejeros Generales representantes de las corporaciones municipales, que serán nombrados directamente por éstas mediante acuerdo del Pleno municipal y el *art. 35a* los representantes de las entidades fundadoras, que serán nombrados directamente por ellas.

De ello hemos de concluir que la Ley sólo está proveyendo la elección simultánea de titulares y suplentes en caso de representantes de los impositores de las Cajas de Ahorros, como se ha de concluir del *art. 36* en relación con el *art. 41.3*, precepto este último que se refiere de forma expresa a que en el caso de cese o separación del cargo de un Consejero General antes del término del mandato siendo representante de los impositores se sustituirán por sus respectivos suplentes, indicando además la expresión 'ya elegidos', cuando en relación con el resto de Consejeros se prevé la sustitución por el periodo que reste por el consiguiente suplente, expresando que 'será designado por las mismas instituciones, organismos o entidades que designaron al Consejero saliente'.

Por todo ello, ha de concluirse en el pronunciamiento estimatorio del recurso en relación con el *art. 34.2*, en el apartado que se refiere 'a estos efectos se elegirán o designarán tantos suplentes como titulares' en cuanto trasciende del supuesto de sustitución de Consejeros Generales representantes de los impositores.

Además, diremos que la justificación puede encontrarse en una cuestión de no escasa relevancia, como es la dificultad del proceso de designación de representantes de los impositores, en relación con el procedimiento más ágil y directo de designación del resto de representantes de entidades fundadoras, corporaciones locales y empleados."

D) Finalmente, en lo que se refiere al *artículo 48.7 del Decreto 240/2003*, relativo al número de vocales del Consejo de Administración designables por las entidades fundadoras de las cajas de ahorros que tuviesen varias, el precepto disponía que se estaría a lo dispuesto en los pactos fundacionales "y, en su defecto, por acuerdo entre las mismas. Si no lo hubiere, se realizará un reparto paritario". La Sala de instancia anuló este último mecanismo subsidiario por las siguientes razones:

"[...] No estando en cuestión la previsión reglamentaria de que en el supuesto de pluralidad de entidades fundadoras el número de vocales del Consejo de Administración designables por cada una de aquéllas se determine conforme a lo dispuesto en los pactos fundacionales y en su defecto por acuerdo entre las mismas, hemos de precisar si conforme a derecho ha de considerarse que con carácter subsidiario se establezca que lo sea de forma paritaria.

La Sala concluye que una previsión reglamentaria estableciendo un sistema de designación de cierre no puede considerar que sea exceso de la potestad reglamentaria, porque en principio ha de concluirse que el sistema debe ser cerrado y debe de tratar de evitar las situaciones que podían darse en caso de ausencia de pactos fundacionales o de acuerdos; ahora bien, en relación con el sistema supletorio de reparto paritario establecido por el Decreto, no puede considerarse justificado, por cuanto que obvia la entidad de las fundadoras, sin perjuicio de que pueda darse el caso que esa previsión del reparto paritario pueda ser adecuada en relación con las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma."

**Cuarto.-** Las tachas de incongruencia o insuficiente motivación dirigidas, respectivamente, contra los correspondientes pasajes de la sentencia que acabamos de transcribir deben ser rechazadas.

A) En cuanto al *artículo 14 del Decreto 240/2003*, afirma el Gobierno recurrente que la Sala de instancia no realiza "un mínimo análisis de los argumentos utilizados por esta parte, para defender la interpretación contraria, en el escrito de contestación a la demanda". Ello no es así y la censura no podrá ser estimada.

El tribunal de instancia considera, siguiendo lo que ya había expresado la Comisión Asesora en la fase de elaboración del reglamento, que entre los supuestos legales para los que se requiere la autorización administrativa previa no encajan las operaciones de las Cajas de Ahorro consistentes en cualquier toma de participación superior al cincuenta por ciento del capital social de la entidad participada. Aquella autorización es exigible tan sólo cuando se trate de operaciones que, por su importancia, puedan poner en riesgo o en cuestión la estabilidad de la propia Caja. De modo que si la entidad participada tienen un capital mínimo, la toma de participación del cincuenta por ciento no implicará riesgo alguno y no necesita ser autorizada. De ahí que la previsión del *artículo 14* deba reputarse contraria a la Ley autonómica pues no se atiende a ninguna cantidad precisa en términos generales y predeterminados. Con ello da respuesta suficiente, sin

duda, a los argumentos que en sentido contrario había opuesto el Gobierno recurrente, todos ellos sobre la validez de la "cantidad determinada".

B) Afirma igualmente el Gobierno recurrente, en relación con la declaración de nulidad del *artículo 15.4 del Decreto 240/2003*, que en la sentencia "no existe un razonamiento suficiente y razonable de porqué se rechazan" los argumentos que había expuesto al contestar la demanda.

Tampoco la censura puede ser estimada. La Sala ha tenido en cuenta los argumentos del Gobierno demandado sobre la supuesta necesidad y conveniencia del informe administrativo previo al cierre de oficinas de las Cajas de Ahorro. A pesar de ello ha interpretado, por las razones anteriormente transcritas, que el precepto reglamentario -a tenor del cual es preceptivo el informe- resultaba contrario a la Ley autonómica en la materia. Su juicio podrá eventualmente ser discutido desde otras perspectivas pero no resulta incongruente ni inmotivado, antes al contrario.

Afirma igualmente el Gobierno recurrente que la Sala ha anulado en su integridad el *artículo 15.4 del Decreto "cuando la legalidad del segundo párrafo del mismo* (que establece que el cierre de las citadas oficinas requerirá la aprobación expresa de la Asamblea General) es expresamente admitida en el FJ sexto de la Sentencia, en el que se afirma que la atribución a la Asamblea General para la aprobación del cierre de este tipo de oficinas tiene amparo en el *artículo 42.1 de la LCA* ".

Ciertamente la mayor parte del razonamiento del tribunal de instancia versa sobre el informe preceptivo. Que ello sea así no implica, sin embargo, que la sentencia sea contradictoria consigo misma cuando anula todo el *artículo 15.4* pues si bien es cierto que se refiere al *artículo 42.1 de la Ley autonómica de Cajas de Ahorros*, el hecho de que en él se reconozcan las facultades de la Asamblea General no implica de modo imperativo y necesario que dicha asamblea haya de ser precisamente y en todo caso quien decida el cierre de alguna oficina en alguna zona geográfica determinada, tal como el reglamento exige. Esta era precisamente la tesis de la Caja demandante que acoge el tribunal de instancia.

C) En cuanto a la declaración de nulidad del *artículo 34.2 del Decreto 240/2003*, el Gobierno recurrente afirma que se debe a un "razonamiento erróneo" porque, a su entender, la Ley autonómica no establece las diferencias entre grupos (de impositores y otros) que la Sala recoge en la sentencia, a los efectos de la elección o designación de suplentes.

La censura así expresada no tiene cabida en un motivo de casación formulado al amparo del *artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional*. La eventual interpretación errónea de la ley por la sentencia impugnada debe ser articulada por la vía del *artículo 88.1 .d)*, sin que corresponda a esta Sala, como ya hemos declarado, resolver acerca del juicio de las de instancia sobre la mayor o menor adecuación de los reglamentos autonómicos a las leyes autonómicas.

D) Por último, en cuanto a la declaración de nulidad del *artículo 48.7 del Decreto 240/2003* sostiene el Gobierno recurrente que "[...] la afirmación de que el sistema supletorio de reparto establecido obvia la entidad de las fundadoras es una mera afirmación genérica, no motivada".

La censura es infundada. De nuevo el recurrente podrá discrepar, en cuanto al fondo, del argumento del tribunal de instancia y reiterar por qué, a su juicio, es conforme a la Ley autonómica un sistema "paritario" de reparto residual, para aquellos casos en que la voluntad de las entidades fundadoras de las Cajas de Ahorro sobre el número de vocales del Consejo de Administración no se haya manifestado. Lo que no puede hacer es afirmar que la sentencia resulta inmotivada sobre este punto cuando la mera lectura del fundamento jurídico que anteriormente hemos transcrito le permite conocer el razonamiento (acertado o equivocado, lo que es irrelevante a estos efectos) en el que se basa el fallo anulatorio.

**Quinto.-** En el último epígrafe del recurso de casación se critica la sentencia de instancia ya por razones de fondo. Sostiene el Gobierno recurrente que la resolución judicial, en cuanto anula el *artículo 28.3 del Decreto 240/2003*, "ha sido adoptada con infracción de la normativa estatal". En concreto, considera vulnerado el *artículo 24.1.5 de la Ley estatal 31/1985, de 2 de agosto*, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, precepto que se refiere a una de las funciones de la Comisión de Control, la de proponer a la Administración de tutela la suspensión de los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración.

Las razones determinantes del pronunciamiento anulatorio de este precepto fueron expuestas en el fundamento jurídico noveno de la sentencia de instancia con los siguientes términos:

"[...] En relación el *art. 28.3 del Decreto de Cajas de Ahorros*, se ha pronunciado la Sala en su sentencia de 18 de mayo de 2005, que dio respuesta al recurso 3.117/2003; en su fundamento jurídico

decimoprimeramente se concluyó, siguiendo lo informado por la Comisión Jurídica Asesora, que tal previsión carecería de cualquier amparo legal al tratarse de una intervención en ámbitos regidos por la autonomía, no sólo de la Caja de Ahorros, sino también de aquellos a quienes la normativa reconoce el derecho o posición jurídica de lesionados, y cuya voluntad, conforme al principio dispositivo, es de todo punto relevante, sin que pueda atribuirse por una disposición reglamentaria a la Administración una potestad intromisora en un proceso que podrá afectar a los órganos de la Caja de Ahorros, considerando único garante no judicial del proceso electoral a la Comisión Electoral; con esos argumentos, la Sala llegó a anular el *art. 28.3 del Decreto*, dejando plasmado que en cualquier caso cabrían potestades sancionadoras de la Administración, pero rechazando que se pudiera anular el proceso electoral.

Como veíamos, en la demanda se discrepa de la regulación del *art. 28.3 del Decreto* en cuanto prevé que el Departamento de Hacienda y Administración Pública pueda acordar, eso sí a propuesta de la Comisión Electoral, la iniciación o, en su caso, la anulación o suspensión total o parcial del proceso electoral, al observar el incumplimiento de la normativa aplicable otro tipo de irregularidades que afecten gravemente al desarrollo del proceso electoral.

[...] La Sala en relación con este planteamiento impugnatorio de la Kutxa ha de seguir las pautas plasmadas en la previa sentencia del recurso 3.117/2003 y concluir en la disconformidad a derecho del *art. 28.3*, ratificando que no puede tener amparo la previsión recogida en él, en concreto en el *art. 53 de la Ley de Cajas de Ahorros*, cuando establece como funciones de la Comisión de Control en su apartado h), proponer al Departamento de Hacienda para que resuelva definitivamente y sin perjuicio de acciones que posteriormente proceden la suspensión de eficacia de los acuerdos de los órganos sometidos a supervisión en la supuesta normativa o estatutariamente establecidos, al considerar que no está en ese ámbito la regularidad del proceso electoral, sin perjuicio de las atribuciones de la Administración, y ello por cuanto que la Comisión de Control tiene atribuida como función específica en el *apartado g) del art. 53, controlar los procesos electorales y de designación de los órganos de gobierno, respondiendo en primera instancia de las impugnaciones o reclamaciones electorales*; también ha de tenerse en cuenta que el *art. 51.1 de la Ley de Cajas de Ahorros* configura la Comisión de Control como el órgano delegado de la Asamblea para supervisión y vigilancia de la actuación del Consejo y de la Comisión Ejecutiva, todo ello con las singularidades que se desprenden por cuanto en el proceso electoral desarrolla las funciones de Comisión Electoral.

Lo hasta aquí razonado, al margen de la previsión extraordinaria de intervención y sustitución provisional de los órganos de administración regulada en el *art. 29 de la Ley de Cajas de Ahorros*."

**Sexto.-** En el desarrollo argumental del último motivo sostiene el Gobierno recurrente que la declaración de nulidad de este precepto reglamentario es contraria tanto al *artículo 54.h) de la Ley autonómica de Cajas* como al *artículo 24.1.5 de la Ley estatal*, esto es, de la *Ley 31/1985, de 2 de agosto*, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro. Como quiera que, repetimos, no nos corresponde controlar el juicio de legalidad sobre la adecuación de un reglamento autonómico a una ley de esta misma naturaleza, centraremos nuestro análisis tan sólo en el contraste de la sentencia con el referido artículo de la Ley estatal.

El Gobierno Vasco no comparte la tesis de la Sala sobre la nulidad del reglamento en este punto y mantiene, por el contrario, que le corresponde intervenir en los procesos electorales de las Cajas de Ahorro del modo que dispone el *artículo 28.3 del Decreto* impugnado. Podría, pues, a su juicio, acordar "la iniciación, anulación o suspensión del proceso electoral" previa iniciativa de la Comisión de Control. Tesis que había ya sido rechazada expresamente en el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora al subrayar la falta de respaldo legal de esta modalidad de intervención administrativa.

El *artículo 24.1.5 de la Ley estatal 31/1985* no puede entenderse como precepto que proporcione cobertura a la actuación de las autoridades administrativas sobre los procesos electorales de las Cajas de Ahorro en los términos que dispone el reglamento impugnado. Actuación que tiene sin duda una decisiva importancia en cuanto el precepto reglamentario recurrido permite a aquellas autoridades incluso anular, sin intervención judicial, todo un proceso electoral para la designación de representantes de los distintos grupos de intereses en la Asamblea general.

A tenor del *artículo 24.1.5 de la Ley estatal*, la Comisión de Control puede proponer (y el Ministerio de Economía y Hacienda o la Comunidad Autónoma decidir en su caso, dentro de sus respectivas competencias) la suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración de las Cajas de Ahorro cuando aquella Comisión entienda que vulneran las disposiciones vigentes o afectan injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados, o al crédito de la Caja de Ahorros o de sus impositores o clientes.

La facultad de propuesta de la Comisión de Control y la ulterior decisión administrativa de tutela (limitada en todo caso a la suspensión que la ley estatal prevé) se refieren, pues, a "acuerdos" adoptados por el Consejo de Administración en cuanto órgano de administración y gestión de las Cajas, pero no al desarrollo de los procesos electorales para designar a los Consejeros generales que, en su condición de representantes de los diversos intereses colectivos, integran la Asamblea General. La Sala, en consecuencia, no vulnera el 24.1.5 de la *Ley estatal 31/1985* al no reconocerlo como base suficiente para justificar la actuación de los órganos administrativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre los procesos electorales de las Cajas de Ahorro, tal como queda articulada en el precepto reglamentario impugnado.

**Séptimo.-** Procede, pues, la desestimación del recurso de casación con la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el *artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional*.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

## **FALLAMOS**

No ha lugar al recurso de casación número 6930/2005, interpuesto por el Gobierno Vasco contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28 de septiembre de 2005, recaída en el recurso número 3143 de 2003. Imponemos a la parte recurrente las costas de este recurso.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos : Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.