

COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE CAJAS DE AHORROS

Enrique Moldes Teo*

Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO

I- INTRODUCCIÓN. II.- LA LEYES DE CAJAS DE 1985. 1. Los Estatutos de Autonomía. 2. Primeras normas básicas. 3. La regulación autonómica mediante decretos. 4. Las Leyes de 1985. Nuevas precisiones sobre las normas básicas. III. LAS LEYES DE CAJAS DE LOS AÑOS 1990. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA LEY DE CAJAS DE AHORROS DE GALICIA DE 1990. 1. Los condicionantes de la reforma. 2. Materias de nueva regulación. *a) Concepto legal de Cajas. b) Cajas no domiciliadas. c) Recursos propios. d) Cuotas participativas. e) Régimen sancionador. f) Fusiones. g) Obra benéfico-social. h) Defensor del cliente.* IV.- CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN**

Como es sabido, las Cajas están sometidas a una dualidad de ordenamientos jurídicos, el estatal y el autonómico. En este sentido, cualquier contribución que se haga para deslindar con claridad los ámbitos competenciales resultará sin duda positivo y también es cierto que de momento existen muy pocos trabajos sobre estas materias. Las Cajas son instituciones sociales y

* Catedrático de Hacienda Pública (Sistema Financiero y Tributario)

** El presente trabajo tiene su origen en un curso sobre derecho autonómico celebrado en la Escuela Gallega de Administración Pública en octubre de 1993. Como responsable durante varios años de la Dirección General de Tributos y Política Financiera, organismo que tiene atribuidas las competencias del Gobierno autónomo en materia de Cajas, he vivido de cerca una buena parte de la problemática de estas entidades de crédito. Por esas fechas surgieron las polémicas sentencias del Tribunal Constitucional de 1988 sobre las Leyes de Cajas gallega y catalana y fue necesario proceder a una adaptación de nuestra antigua ley a dichas sentencias así como la celebración de los procesos electorales de renovación de los órganos rectores de las cuatro Cajas gallegas. En base a estas experiencias consideré que podría tener interés realizar al menos una síntesis de los aspectos más importantes de las competencias autonómicas sobre Cajas.

financieras de una naturaleza jurídica peculiar con una relevancia económica en crecimiento y enormemente significativa con respecto a los parámetros convencionales de las economías regionales. Las cuatro Cajas Gallegas manejan unos recursos ajenos superiores al billón y medio de pesetas y realizan unas inversiones crediticias que también están por encima del billón de pesetas. Este es un patrimonio que no pertenece a ningún accionariado, y que por el contrario pertenece a la Comunidad Autónoma en su conjunto. Tener unas Cajas eficaces ganando posiciones en el cada vez más complejo mercado financiero es un requisito básico para el progreso económico de cualquier Comunidad Autónoma. Por eso es importante la normativa de Cajas y espero que mi modesto trabajo contribuya a despertar la curiosidad de los estudiosos por estas cuestiones decisivas desde el punto de vista económico y social.

En todo caso, el lector tan sólo encontrará en las próximas páginas una descripción de la problemática fundamental de las Cajas. Aquí no se ofrece una aportación científica sobre determinados procesos dinámicos a los que se están viendo sometidas las Cajas de Ahorros por su doble vertiente de entidades financieras en igualdad de condiciones con la banca privada y su marcado carácter benéfico-social que sigue inspirando una buena parte de su actuación. No obstante, se ponen de manifiesto los problemas centrales que afectan a estas instituciones de crédito. A grandes rasgos, en la evolución de las Cajas desde 1977, fecha en la que se configuran prácticamente como bancos, pueden apreciarse dos etapas. Una cuyo objetivo primordial era encontrar y consolidar una estructura organizativa y por tanto unos Órganos de Gobierno que representasen genuinamente los intereses de la sociedad en las que las Cajas operan. Este fue el propósito de la Ley 13/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (en adelante, LORCA) y también de las Leyes autonómicas de Cajas de 1985 y años sucesivos. A estas cuestiones se refiere la primera parte de mi trabajo. La segunda etapa se inicia a finales de los años ochenta y principios de los noventa en los que la preocupación básica es afrontar los retos de la competencia internacional especialmente en el seno de la Comunidad Económica Europea. Esto supone que ha de atenderse especialmente a los problemas de recursos propios, solvencia y de dimensiones. Para resolver estos problemas muchas Cajas europeas como es sabido se transformaron en sociedades mercantiles pudiendo de este modo acudir a los

mercados de capitales para reforzar su solvencia y alcanzar una mayor dimensión, otras (y éste parece ser el modelo español), van a afrontar el futuro con una ampliación de los recursos propios a través de las cuotas participativas y la financiación subordinada así como por el mecanismo de las fusiones. En la segunda parte de este trabajo, también desde una perspectiva descriptiva, se desarrollan estos últimos aspectos.

II. LAS LEYES DE CAJAS DE 1995

1. Los Estatutos de Autonomía

El artículo 30.5 del Estatuto de Autonomía de Galicia establece que de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las "Instituciones de Crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorros". El artículo 149.1 11^a de la Constitución otorga al Estado competencia, asimismo exclusiva, para el establecimiento de las "bases de la ordenación del crédito, banca y seguros". Se plantean pues, dos cuestiones; una, interpretar el ámbito, digamos, sectorial al que se refiere las competencias del artículo 30.5 y segunda, qué se entiende y cuáles son las normas básicas en esta materia, lo que desarrollaremos en el epígrafe siguiente.

En cuanto a la primera cuestión, surgieron algunas dudas para delimitar el concepto de instituciones de crédito corporativo. Sencillamente creemos que la expresión se refiere a instituciones de crédito cooperativo. Es muy probable que fuese al principio un error mecanográfico que se reprodujo en varios Estatutos porque las dos expresiones apuntan a lo mismo.

No obstante, merece la pena que se releen los diversos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. En efecto, se utiliza la expresión crédito corporativo en los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Asturias y Madrid, además de Galicia. Sin embargo, entre otras, se refieren al crédito cooperativo, Valencia, Castilla y León y Canarias.

Según el artículo 11 del Estatuto del País Vasco, es competencia de dicha Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia de ordenación del crédito, banca y seguros. En base a ellos, con independencia de las posibles interpretaciones sobre lo que se entiende por crédito corporativo, el Gobierno Vasco publicó el Decreto del 6 de diciembre de 1982, modificado por el de 4 de julio de 1983, del régimen de dependencia de las cooperativas de crédito.

En el Estatuto gallego no aparece la norma del mencionado artículo 11 del Estatuto vasco que es literalmente la misma del artículo 10.4 del Estatuto catalán. Sin embargo, el artículo 28 del Estatuto de Galicia establece que es competencia de la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, entre otras cuestiones, las relativas a las entidades cooperativas. Por tanto, no existe obstáculo, para una regulación autonómica de las cooperativas de crédito, naturalmente teniendo como marco legal la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito. De hecho, existe en la normativa autonómica un vacío legal o reglamentario que ha presentado problemas especialmente en las Cajas rurales y debería ser subsanado.

El artículo 18.1 3º del Estatuto de Andalucía establece competencias sobre "Instituciones de crédito corporativo, público y territorial. Cajas de Ahorros y Cajas Rurales". El Estatuto de la Comunidad Valenciana en su artículo 34.1.6 ya utiliza la expresión "Instituciones de crédito cooperativo" y en base a ello dictó un Decreto en 1986 sobre cooperativas de crédito. El Estatuto de Castilla-León es el más amplio describiendo su competencia sobre la "Organización, régimen y funcionamiento interno de las Instituciones de crédito cooperativo, público y territorial. Cajas de Ahorros y Cajas Rurales".

2. Primeras normas básicas

Todos los Estatutos de Autonomía se reservan competencias sobre las Cajas de Ahorro que desarrollaron inicialmente por Decretos siguiendo muy de cerca el Decreto 45/1981 del Gobierno Vasco. Con este Decreto surgen los primeros conflictos positivos de competencia en materia de Cajas. El primero fue planteado por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto

2869/1980, de 30 de diciembre por el que se establecían las condiciones y orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos directamente o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de Fondos Públicos de las Cajas de Ahorros. El segundo fue promovido por el Estado frente al Decreto mencionado sobre Régimen de Dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Sentencia del T.C. 1/1982, del 28 de enero declaró que no procedía anular ninguno de los preceptos impugnados por el Gobierno Vasco y sin embargo anula algunos preceptos del Decreto de esta Comunidad.

Tiene un gran interés esta sentencia del T.C. porque por primera vez se aborda el concepto y alcance de lo que ha de entenderse por normas básicas, estableciendo la siguiente doctrina en esta materia, que resumimos citando textualmente diversas partes de la sentencia.

a) Constitución económica

“En la Constitución Española de 1978 existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse constitución económica La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el respeto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no conduzca a resultados disfuncionales y desmembrados.... Por ello la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusiva en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad ... y en estas ocasiones retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las bases”.

b) Noción material de las bases

“El establecimiento de las bases no requiere en modo alguno la promulgación de leyes de bases o de leyes marco La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material De ello se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales ... sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido”.

c) Margen autonómico

“Lo que la Constitución persigue ... es que las bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura

... un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan Es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad”.

d) Organización y funciones

“Las bases de ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorros”.

e) Cantidad de dinero bancario y coeficientes obligatorios

“Entre la regulación de los aspectos básicos hay que insertar las normas concernientes al control de la cantidad de dinero bancario por su incidencia en la cantidad total de dinero existente en un momento dado en el mercado, así como también aquellas otras que imponen determinadas obligaciones a las entidades financieras privadas (Bancos y Cajas de Ahorros). Entre estas últimas se sitúan las disposiciones consistentes en fijar ciertos porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las Cajas que deben invertir éstas en la adquisición de fondos públicos, así como también las que determinan cuáles son los valores públicos cuya adquisición por las Cajas se considera computable para cubrir el citado coeficiente de fondos públicos”.

3. La Regulación Autonómica mediante Decretos

En lo sustantivo la configuración actual de las Cajas de Ahorros queda determinada por el Real Decreto 2.290/77, del 27 de agosto. Con esta norma se refuerza la representatividad de las Cajas estableciéndose como órganos de Gobierno a la Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Control y Comisión de Obras Sociales. A partir de la entrada en vigor del mismo las Cajas podrán realizar las mismas operaciones que las autorizadas para la Banca Privada y además se modifica la organización y funciones de sus instituciones representativas a nivel nacional (Confederación Española de Cajas de Ahorros y Consejo Superior del Ahorro).

La aprobación de los Estatutos de Autonomía posibilita a las Comunidades Autónomas compartir el control y regulación institucional de las Cajas. El punto de partida es el Decreto 45/1981, del 16 de marzo, sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma del País Vasco ya citado.

Las demás Comunidades Autónomas, una vez que se resolvieron los conflictos de competencias, dictaron sus decretos de regulación siguiendo casi literalmente dicha norma, entre ellas, Galicia, dictándose el Decreto 77/1983, del 21 de abril, sobre *dependencia orgánica y funcional de las Cajas de Ahorros* de la Comunidad Autónoma de Galicia y diversas normas de rango inferior para instrumentar el contenido del mismo (1).

En síntesis, este decreto establece un conjunto amplio de controles que realiza la Consellería de Economía y Hacienda sobre las Cajas. Los más importantes son los siguientes:

- a) Sobre la creación, fusión y disolución, liquidación y expansión de las Cajas.
- b) Aprobación de cualquier modificación de los Estatutos y Reglamentos; el derecho de veto al nombramiento del Director General lo que procede del Real Decreto 2.230/77 y, como veremos más adelante, fue suprimido por la Ley del Estado con carácter de derecho básico; la creación de un Registro de Altos Cargos en la Consellería de Economía y Hacienda y el control de los créditos y avales que las Cajas pueden prestar a dichos altos cargos y consejeros y las personas relacionadas por parentescos o a las sociedades en las que participa. La autorización de estas operaciones se atribuía al Banco de España por el Decreto 2.290/77 y pasa a la Consellería de Economía y Hacienda.
- c) Autorización de las dotaciones presupuestarias anuales para la obra benéfico-social tanto propias como en colaboración.

(1) Especialmente Instrucción del 6 de diciembre de 1983, de la Dirección General de Tributos y Política Financiera (DOG del 1 de febrero de 1984). La expresión dependencia orgánica y funcional proviene de la Exposición de motivos del Decreto Vasco. Esa denominación no es acertada sencillamente porque no existe tal dependencia orgánica ni siquiera funcional. El contenido de la dependencia es tan solo un conjunto de controles pero en el marco de la independencia operativa de las Cajas.

- d) Diversos controles de gestión, entre ellos, inversiones individualizadas superiores a 2,5% de los recursos ajenos o de 500 millones de pesetas; tomas de participación de capital que sean superiores al 20% del mismo; control de las normas sobre saneamiento, Cartera de Valores, cobertura de riesgos y dotación de fondos; autorización de los proyectos y presupuestos de publicidad.
- e) Regulación de las facultades de la Consellería de Economía y Hacienda en cuanto a computabilidad de inversiones, especialmente de renta fija en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros y orden de prioridad de los mismos.
- f) Obligación por parte de las Cajas de Ahorros de comunicar a la Consellería de Economía y Hacienda cuantos datos resulten precisos para el ejercicio de las facultades contenidas en el Decreto, entre ellas, Balance y Cuenta de Resultados, con periodicidad mensual, Informe anual de la Comisión de control, etc. (2).

4. Las Leyes de 1985. Nuevas precisiones sobre las normas básicas

El 2 de agosto de 1985 el Estado dicta una Ley de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros. De su Exposición de motivos se desprende que son dos los principios básicos que informan el modelo organizativo contenido en dicha Ley: el carácter representativo de las Cajas de Ahorros y la eficacia de su gestión que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales. En aplicación del principio de democratización deben estar representados en sus órganos rectores todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan. Pero al mismo tiempo, esta democratización no ha de resultar incompatible con una mayor profesionalización, indispensable para que tales entidades que, si bien ajenas al lucro mercantil, deben operar en unos mercados financieros

(2) Véase la Instrucción del 6 de diciembre de 1983 de la Dirección General de Tributos y Política Financiera que desarrolla determinados aspectos del Decreto 77/1983 (creación y fusión de las Cajas, apertura de nuevas oficinas, altos cargos, grandes créditos, información). Circular 2/1987, del 15 de septiembre de la Dirección General de Tributos y Política Financiera sobre operaciones de riesgo a Consejeros y otros cargos, autorización de inversiones, concesión de créditos a CC.LL. y autorización de proyectos y presupuestos de publicidad.

cada vez más competitivos. En este sentido la LORCA pretende establecer un marco estatal básico dentro del que las Comunidades Autónomas habrán de ejercer sus competencias.

Por ello, esta Ley regula la composición de las funciones de la Asamblea General que asume el supremo gobierno y decisión de la entidad. El Consejo de Administración como órgano que tiene encomendada la administración y gestión financiera de las Cajas así como la obra benéfico-social. La Comisión de Control que tiene por objeto cuidar de que la gestión del Consejo de Administración se cumpla con la máxima eficacia y precisión, dentro de las líneas de actuación señaladas por la Asamblea General y de las directrices emanadas de la normativa financiera y el Director General.

Por otra parte, determina las líneas básicas y composición de los órganos de gobierno de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

Finalmente en disposiciones adicionales, se reafirman las competencias del Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España en las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas de Ahorros.

Unos días antes de que se publicase la LORCA, sale publicada la Ley 7/1985, de 17 de julio de Cajas de Ahorros Gallegas y la Ley 15/1985, de 1 de julio de Cajas de Ahorros de Cataluña, ambas prácticamente idénticas, ambas también con un contenido más amplio que la del Estado pero regulando las mismas materias, fundamentalmente órganos rectores e inspección de Cajas.

El Gobierno de la Nación presenta dos recursos de inconstitucionalidad, uno contra la ley catalana y otro contra la gallega. Casi simultáneamente la Generalitat de Cataluña y la Xunta de Galicia presentan sendos recursos de inconstitucionalidad contra la LORCA.

El Tribunal Constitucional se pronunciaba tres años más tarde mediante dos sentencias, números 48 y 49/1988, de 22 de marzo, y repartía competencias para ambas partes, dando la razón a veces a las Comunidades Autónomas y en otros puntos al gobierno central.

Es particularmente importante el pronunciamiento acerca de los grupos de representación y los porcentajes atribuidos a cada grupo por la LORCA en su artículo 2, que el Tribunal Constitucional declara no básico.

El supuesto 3 del indicado artículo de la Ley 31/1985, (LORCA) establecía que:

“ La representación de los intereses colectivos en la Asamblea General se llevará a cabo mediante la participación de los grupos siguientes:

- a) Las Corporaciones Municipales, en cuyo término tengan abiertas oficinas la Entidad tendrán una participación del 40% de los Consejeros Generales.
- b) Los Impositores de las Cajas de Ahorros tendrán una representación del 44% de los Consejeros Generales.
- c) Las personas o entidades fundadoras de las Cajas de Ahorros tendrán una representación del 11% de los Consejeros Generales.
Las personas o entidades fundadoras podrán asignar una parte de su porcentaje de representación a instituciones de interés social o corporaciones locales que a su vez no sean fundadoras de otras Cajas de Ahorros de su ámbito de actuación.
- d) Los empleados de las Cajas de Ahorros tendrán una participación del 5% de los Consejeros Generales.

En el caso de las Cajas de Ahorros fundadas por Corporaciones Locales, las Entidades fundadoras acumularán a su participación lo atribuido a las Corporaciones Municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja de Ahorros.

En el supuesto de Cajas de Ahorros cuyas personas o Entidades fundadoras no estén identificadas en sus Estatutos a la entrada en vigor de la presente Ley, o bien, no estándolo no puedan o no deseen ejercitar la representación correspondiente a las mismas, ésta se repartirá proporcionalmente entre los restantes grupos”.

Los problemas que presentaba esta regulación eran evidentes: a) Porcentajes rígidos que no se veían oportunos tanto desde los órganos de gobierno autonómico como desde las propias Cajas; b) La enumeración exhaustiva de grupos de representación; c) Excesivo peso de las Corporaciones Locales que al mismo tiempo eran Entidades fundadoras. El Tribunal Constitucional zanjó estos problemas con la siguiente argumentación en el fundamento jurídico nº 18 de la Sentencia 49.

Está justificado que el legislador considere básico que determinados intereses colectivos estén representados en la Asamblea, y en este sentido la enumeración que contiene el artículo 2.3 debe ser respetada por las Comunidades. Pero no resulta contrario a aquella finalidad que, además, una Comunidad Autónoma, atendiendo a sus peculiaridades integre en la Asamblea a representantes de otros intereses sociales. Lo que no resultaría justificado es la incorporación de personas físicas a título individual, pues su exclusión parece congruente con el citado objetivo de la democratización de las Cajas. En cuanto a la fijación de porcentajes rígidos para cada grupo de intereses debe señalarse de entrada que una fijación de este tipo no puede constituir norma básica para las Comunidades, especialmente para aquellas que, como la Catalana y la Gallega, tienen competencia exclusiva en la materia, aunque con el límite del obligado respeto a las bases de la ordenación del crédito y a las bases y coordinación de la planificación general de la política económica. Es cierto que la finalidad democratizadora, tantas veces citada, permite al legislador estatal establecer como básicas ciertas normas que aseguren su consecución. Así puede prevenir por medio de esas normas que un grupo alcance un dominio decisivo en la Asamblea en perjuicio de los otros, o le cabe exigir que las representaciones correspondientes sean significativas siempre que deje un margen también significativo para las diversas opciones automáticas. El legislador podría, para alcanzar esos objetivos, fijar mínimos o máximos y acudir a otras medidas que estime apropiadas. De esta forma, se garantizaría la finalidad democratizadora de la Ley, sin acudir a una regulación tan rígida como la prevista en el artículo 2.3 aquí examinado, que vacía de contenido las competencias de las Comunidades y que es innecesaria para alcanzar aquella finalidad. Procede, en consecuencia, declarar que el artículo 2.3 de la 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 sus grupos (3).

(3) La Sentencias del T.C. de 1988 cierran en gran medida los conflictos de competencias entre Estado y CC.AA. fundamentalmente en cuanto a los órganos rectores de las Cajas. Completan no obstante la doctrina del T.C. cuatro Sentencias más sobre el mismo tema: la S.T.C. 33/1993, del 1 de febrero, relativa a la Ley Catalana 6/1989, de 25 de mayo en lo referente al nombramiento de miembros de las CC.LL. fundadoras de una Caja; la S.T.C. 60/1993, del 18 de febrero, que declara nulos determinados preceptos que la Ley 1/1990, del 12 de marzo sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros de Cantabria; la S.T.C. 61/1993, de 18 de febrero, que declara asimismo nulos algunos artículos de la Ley 13/1990, de 26 de julio, reguladora de las Cajas de Ahorros de Canarias; la S.T.C. 62/1993, de 18 de febrero relativa a la Ley de las Cortes de Aragón 1/1991, reguladora de las Cajas de Ahorro.

La Ley 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorros Gallegas superó el examen del Tribunal Constitucional aunque con diversas correcciones puntuales que afectaron a unos 20 artículos de los 51 que tiene la Ley. En algunos casos, se declara la inconstitucionalidad y por lo tanto la nulidad, y en otros el carácter básico de algunos artículos de la Ley estatal de 1985. Los supuestos y artículos afectados más importantes fueron los siguientes:

- 1) Limita la *responsabilidad disciplinaria* a los administradores y al Director General en consonancia con la regulación estatal que excluye de tal responsabilidad a los Consejeros Generales y a los miembros de la Comisión de Control (artículo 19).
- 2) Se suprime como sanción la *destitución de los órganos* de gobierno (artículo 20), no contemplada en la legislación estatal.
- 3) Se excluye al *Director General* como órgano de gobierno por tener funciones exclusivamente técnicas (artículo 22).
- 4) Se declara inconstitucional el nombramiento de *personalidades de singular prestigio* (artículos 26 y 27).
- 5) Se elimina el requisito para ser Consejero General el de la *nacionalidad española* en base al Real Decreto Legislativo 1298/86, del 28 de junio, de adaptación del derecho vigente al de las Comunidades Europeas (artículo 28).
- 6) La Ley Gallega permitía que los Consejeros Generales podían estar ligados a las Cajas por *contrato de obras, servicios*, etc. cuando aquella relación fuese anterior a su designación como Consejero General. El Tribunal Constitucional entendió que aún cuando la designación de Consejero fuese posterior al nacimiento de dicha relación éste subsiste y por consiguiente subsisten las razones que justifican la prohibición establecida con carácter general, tendente a asegurar la independencia del Consejero y a impedir que posibles intereses privados interfieran en el ejercicio de su función (artículo 30).
- 7) Se sustituye *el carácter potestativo* de la renovación parcial de la Asamblea, para establecerlo con carácter obligatorio, estableciendo asimismo de forma clara que la duración del cargo de Consejero es de cuatro años.
- 8) En la concesión *de créditos, avales o garantías* de la Caja a los miembros del Consejo de Administración, a los miembros de la

Comisión de Control, al Director General o a sus cónyuges, ascendientes, el Tribunal Constitucional declara básico el artículo 15 de la LORCA por lo que fue necesario reproducir íntegramente dicho artículo que afectó a la redacción del artículo 37 de la Ley gallega.

- 9) Se declara básico la *inclusión de profesionales* cualificados en el Consejo de Administración, permitiendo que en el grupo de impositores y corporaciones locales se puedan nombrar hasta un máximo de dos personas que no pertenezcan a la Asamblea General (artículo 38).
- 10) La norma estatal excluye la presencia del Director General en las reuniones de la *Comisión de Control* a no ser que lo requiera la propia Comisión. En este sentido tuvo que modificarse el artículo 45.4 de la Ley Gallega.
- 11) La Sentencia declara inconstitucional el *derecho de veto* del nombramiento del Director General de la Consellería de Economía y Hacienda establecido en el apartado 2 del artículo 47.

Se procedió de este modo a la adaptación de la Ley Gallega a las mencionadas sentencias del Tribunal Constitucional mediante la Ley 6/1989, del 10 de mayo (DOG del 26). No obstante, se establecieron algunas modificaciones que no venían impuestas por el Tribunal Constitucional y fueron tres fundamentalmente:

A) Porcentajes

La Ley de 1985 en su artículo 27 establecía unos porcentajes máximos y mínimos para los diferentes sectores de representación y dejaba en manos de los *Estatutos* de las Cajas la posibilidad de determinar el porcentaje que se determinase conveniente dentro de cada intervalo establecido. La Ley de 1989, aunque mantuvo estos intervalos, impuso la *determinación reglamentaria* de dichos porcentajes. De este modo, el Decreto 153/1989 que sustituye y deroga al Decreto 127/1986, de 17 de abril, por el que se desarrolla la regulación sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros de Gallegas, estableció los porcentajes para todas las Cajas de la siguiente forma: 25% para las Corporaciones Locales, 17% para las Entidades fundadoras (si

existen), 8% para Asociaciones, 40% para impositores y un 10% para el personal de las Cajas. En caso de no existir Entidad fundadora (Caixa Galicia) las asociaciones llevan un 25%. Realizada la renovación de los órganos de gobierno de las cuatro Cajas Gallegas su composición resultó la que se expone en el cuadro 1.

B) Representante del Gobierno Autonómico

La Ley del Estado de 1985 establecía que podría formar parte de la Comisión de Control un representante elegido por la Comunidad Autónoma de entre personas con capacidad y preparación técnica adecuada, asistiendo a las reuniones con voz y sin voto. Con este alcance, la Ley de adaptación de 1989 introdujo esta posibilidad en la normativa gallega.

C) Representantes de las Corporaciones Locales

Por vía reglamentaria (Decreto 153/1989) se produjeron algunas otras modificaciones de la normativa anterior, entre ellas, el procedimiento para la designación del representante de las Corporaciones Locales en las Asambleas Generales. El Decreto de 1986 establecía que los Consejeros Generales representantes de las Corporaciones Locales serán designados directamente por las propias Corporaciones en proporción a la importancia numérica de los grupos políticos integrantes de cada una.... El Decreto de 1989 dice que estos Consejeros serán designados directamente por las propias Corporaciones y añade "cuando a una Corporación le corresponde designar más de dos Consejeros deberá garantizar la presencia de al menos un representante del conjunto de los grupos políticos no incluidos en la mayoría gobernante de la misma".

Cuadro Nº1: Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros Gallegas.

	ASAMBLEA GENERAL		CONSEJO DE ADMÓN.		COMISIÓN CONTROL	
CAIXA GALICIA	CC.LL.: Imposiciones: E. Culturales: Personal: TOTAL:	40 64 40 16 160	CC.LL.: Imposiciones: E. Culturales: Personal: TOTAL:	5 8 6 2 21	CC.LL.: Imposiciones: E. Culturales: Personal: TOTAL:	2 3 2 1 8
CAIXA PONTEVEDRA	CC.LL.: E. Fundadora Imposiciones: E. Culturales: Personal: TOTAL:	30 21 48 9 12 120	CC.LL.: E. Fundadora: Impositores: E. Culturales: Personal: TOTAL:	4 4 6 2 1 17	CC.LL.: E. Fundadora: Impositores: E. Culturales: Personal: TOTAL:	1 1 3 2 1 8
CAIXA OURENSE	CC.LL.: E. Fundadora: Impositores: E. Culturales: Personal: TOTAL:	20 14 32 6 8 80	CC.LL.: E. Fundadora: Impositores: E. Culturales: Personal: TOTAL:	3 2 4 2 1 12	CC.LL.: E. Fundadora: Impositores: E. Culturales: Personal: TOTAL:	1 1 2 2 1 7
CAIXA VIGO	CC.LL.: E. Fundadora: Impositores: E. Culturales: Personal: TOTAL:	32 22 52 11 13 130	CC.LL.: E. Fundadora: Impositores: E. Culturales: Personal: TOTAL:	4 2 7 4 1 18	CC.LL.: E. Fundadora: Impositores: E. culturales: Personal: TOTAL:	2 1 3 1 1 8

III. LAS LEYES DE CAJAS DE LOS AÑOS DE 1990. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA LEY DE CAJAS DE AHORROS DE GALICIA DE 1996

1. Los condicionantes de la reforma

En el momento de establecer nuevas normas sobre las Cajas de Ahorros debemos indagar cuál es el verdadero campo o margen del que disponemos. Primero, no debemos traspasar las fronteras del derecho básico ya definido en muchos casos por resoluciones del Tribunal Constitucional salvo que se quiera provocar un conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. La praxis como hemos visto en estos últimos años es la de que dicha frontera está puntualmente vigilada tanto por el Estado, especialmente el Banco de España y las propias Comunidades Autónomas. Segundo, aún sacrificando la originalidad no debemos alterar la necesaria uniformidad

normativa. Sería absurdo establecer un marco de controles y exigencias más fuerte o mucho más permisivo para nuestras Cajas que las establecidas en otras Comunidades Autónomas y en todo caso deberán justificarse esas diferencias por algún motivo circunstancial o de naturaleza territorial. Tercero, ha de tenerse en cuenta la oportunidad de la normativa. Las Cajas de Ahorros están en un proceso de cambio que viene impuesto desde una serie de nuevos acontecimientos o circunstancias del mercado financiero. En este sentido, debe plantearse la legislación de Cajas con cierto carácter de provisionalidad en espera de un cambio por evolución que inicie una nueva fase de estabilidad institucional. Cuarto, ha de contarse con los inevitables problemas de instrumentación. Esto es común en todas las disposiciones, pero la verdad es que se olvidan con frecuencia las dificultades, a veces incluso presupuestarias, de llevar a la práctica el contenido de las normas.

El *derecho básico*, la *uniformidad legislativa*, el *proceso de cambio de las Cajas* y *pragmatismo* suponen límites claros a la acción legislativa autonómica en materia de Cajas. Estos debieron ser los parámetros fundamentales del Ejecutivo y del Parlamento gallego en el momento de elaborar la nueva Ley de Cajas. Sólo esto puede explicar la carencia de mecanismos innovadores como no sea la intensificación del llamado "protectorado público". En todo caso, se produjo un cambio sustantivo con respecto a la ley de 1985 reformada en 1989. Estas novedades se pueden sintetizar en las siguientes cuestiones: a) Modificación del concepto legal de Cajas de Ahorros; b) Cajas no domiciliadas; c) Recursos propios; d) Cuotas participativas; e) Régimen sancionador y unidad administrativa de inspección; f) Fusiones; g) Obra benéfico social (OBS); h) Defensor del cliente y Oficina de Reclamaciones.

En las páginas posteriores se analizan cada una de estas cuestiones y además otras que han sido vetadas y por tanto no reguladas como la Presidencia ejecutiva, representación autonómica y regulación del crédito cooperativo. Ha de destacarse por otra parte que no se ha modificado prácticamente todo lo relativo a las Órganos de Gobierno.

2. Materias de nueva regulación

a) El concepto legal de Cajas de Ahorros

La ley define las Cajas de Ahorros como las entidades financieras de carácter social, de naturaleza fundacional y sin finalidad lucrativa que, bajo

el protectorado público ejercido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia a través de la Consellería de Economía y Hacienda, se dedica a la actividad financiera y a la prestación de servicios conexos, destinando parte de sus excedentes a obras de carácter benéfico-social.

Esta es la misma definición de la ley de 1985 con dos matices que pueden ser de interés: uno, se amplía el objeto social. La antigua ley restringía la actividad de las Cajas a la Administración y gestión de los depósitos, la nueva con buen criterio, la extiende a toda la actividad financiera y servicios conexos como si se tratara de un banco; dos, desaparece la expresión “no dependiente de otra empresa”. Esta supresión, además de no tener justificación pudiera perjudicar el principio de independencia, reconocido en el artículo 5, sobre todo teniendo en cuenta el artículo 14.2 según el cual “el Fondo fundacional podrá ampliarse mediante nuevas aportaciones de los fundadores o de otras personas o de entidades públicas o privadas que se incorporen con esta misma condición”.

La naturaleza dual de las Cajas se reafirma explícitamente en el Artículo 6, obviamente para que no haya dudas al respecto: “Las Cajas de Ahorros tienen un doble carácter: social y fundacional por su finalidad y aplicación de excedentes, y de entidad financiera, por razón de su actividad.”

Esta definición legal de Cajas se reitera en prácticamente todas las leyes autonómicas de Cajas y coincide sustancialmente con la concepción del Tribunal Constitucional que en la sentencia 49/1988 las define como “fundaciones de carácter muy peculiar en que domina su condición de entidades de crédito, que es lo que les da su fisonomía actual.”

La posición del gobierno autonómico en torno a las Cajas se configura asimismo en la Exposición de motivos donde se dice que los poderes públicos intervienen en tanto es necesario para garantizar la solvencia y la estabilidad de estas entidades o sirve para aumentar la transparencia del mercado y dar garantía a los clientes y, por tanto, no se trata de sustituir al mercado sino de reforzarlo. Por estas afirmaciones podría pensarse que se inicia una etapa de filosofía liberal sin intromisiones, hacia la actividad financiera de las Cajas. Sin embargo, es bien cierto que la ley no sólo no disminuye los controles de

todo tipo (y falta conocer el desarrollo reglamentario) sino que los incrementa (4).

Si situamos a las Cajas en el marco competencial del mercado financiero y esto es así y no puede ser de otra manera, no podemos imponerle exigencias a la actividad financiera de carácter metamercado. Las Cajas no son instituciones de caridad puesto que son Entidades de crédito que operan en los estrechos márgenes que ofrece el mercado. Y, por tanto, la primera condición es calificar a las Cajas como empresas que maximizan beneficios. Otra cosa muy distinta es la aplicación de dichos beneficios en el porcentaje correspondiente a la obra benéfico-social. En las Cajas no hay ni puede haber apropiación privada de beneficios puesto que no hay accionariado, pero su objetivo como organizaciones empresariales independientes ha de ser los máximos excedentes y todas las acciones en el terreno de los créditos y asunción de riesgos por debajo de los márgenes habituales del mercado tan sólo pueden ser aquellos que podría tolerar otra entidad financiera de dimensión y características semejantes. Ha de evitarse por ello la tentación de instrumentalizar las Cajas al servicio de políticas coyunturales como si las Cajas fuesen bancos públicos. Distinto de esto, insisto, es el control de la obra benéfico-social que debe estar orientada a necesidades reales de la localidad de procedencia de los depósitos.

b) Cajas no domiciliadas

La ley de Cajas de 1985 limitaba su aplicación a las Cajas de Ahorros con domicilio social en Galicia. Diversas Comunidades Autónomas en las

(4) Algunas leyes autonómicas recientes son más claras, al menos en el terreno de los principios. Por ejemplo, la Ley de la Comunidad Valenciana (Ley 1/1990) en su Exposición de motivos afirma que "al elaborar su ley reguladora no es necesario participar en el debate de si su pervivencia exige su asimilación a todos los efectos, con las otras entidades financieras o por el contrario han de basarse en una funcionalidad y en un espacio específico y limitado. El legislador no puede interferir su propia dinámica ni olvidar que se encuentra ante entidades - aunque benéficas - de *carácter privado*, ... También se dice en la mencionada Exposición de motivos que "sólo cuando se haya saneado el activo, cuando se haya atendido el pago de los tributos... y se hayan cubierto las necesarias dotaciones de las reservas, podrá atenderse debidamente al cumplimiento de las finalidades de carácter benéfico-social. Es así como la obtención de *excedentes* se convierte en una exigencia insoslayable para poder atender aquellas finalidades". (el subrayado es mío). En un sentido semejante, la Ley Aragonesa (Ley 1/1991) proclama la absoluta independencia y garantía del funcionamiento de las Cajas de Ahorros asimismo como principio en la Exposición de motivos.

reformas recientes de las Cajas de Ahorros extienden el ámbito de aplicación a las Cajas no domiciliadas en sus respectivos territorios y tienen oficinas abiertas en los mismos. Evidentemente no es posible aplicar todo el bloque normativo a estas Cajas. Por ello, caben dos fórmulas: una, establecer la aplicación con carácter general a domiciliadas y no domiciliadas y posteriormente a lo largo del articulado realizar determinados matices para estas últimas, y dos, especificar aquellas materias a las que están sometidas las Cajas no domiciliadas.

La ley gallega igual que la canaria parte de una aplicación de carácter general no discriminada, técnica que no parece la más correcta por la incertidumbre que puede generar en las Cajas no domiciliadas que operen en Galicia y además exige, como he indicado, múltiples matizaciones en el texto articulado. Entre otras, estas Cajas tienen las siguientes obligaciones:

- *Inscripción en el Registro.*- El Reglamento de Cajas de Ahorros Gallegas tendría una sección dedicada a aquellas Cajas de Ahorros con domicilio social fuera de Galicia pero con oficinas en el territorio de la Comunidad en el que se hará constar aquellos datos que reglamentariamente se determinen.
- *Obra benéfico-social.*- Destinarán a la O.B.S. en Galicia, la parte de su presupuesto anual de O.B.S. proporcional a sus recursos ajenos captados en Galicia con respecto al total de la entidad.
- *Inspección.*- Sin perjuicio de las competencias del Banco de España, la Consellería de Economía y Hacienda ejercerá la función de disciplina, inspección y sanción de las actividades realizadas en Galicia por estas Cajas de Ahorros, teniendo obligación de remitir una memoria explicativa de su actividad económica, administrativa y social.
- *Defensor del cliente.*- Es aplicable también porque la ley determina su aplicabilidad para las relaciones de los clientes con “cualquiera de las Cajas de Ahorros operantes en Galicia”.
- *Cuentas anuales.*- La obligación de suministrar las cuentas anuales y demás información exigible por las leyes mercantiles. La ley gallega no distingue entre Cajas domiciliadas y no domiciliadas, por ello, inicialmente una Caja de Ahorros no domiciliada con una oficina en Galicia tendrá la obligación de presentar dichas cuentas. Por vía

reglamentaria, en todo caso, deberá interpretarse restrictivamente esta norma.

- *Control de publicidad.*- En el caso de la publicidad estas Cajas no requieren autorización de la Consellería de Economía y Hacienda puesto que la ley se limita a Cajas de Ahorros Gallegas, lo que no parece conveniente ya que estas Cajas no domiciliadas podrían ofrecer una publicidad engañosa que perjudicase la competencia. Por ejemplo, la Ley de Castilla y León (Ley 26/90) exige comunicación de la publicidad y puede someterla a autorización previa incluso de las Cajas domiciliadas.

La técnica legislativa debió ser, por tanto, otra: determinar el ámbito de aplicación de la ley sólo para las Cajas de Ahorros gallegas sin perjuicio de la aplicación a las cajas no domiciliadas de determinados artículos. En previsión, por tanto, de problemas interpretativos por vía de Decreto de la Xunta debería determinarse las normas que son aplicables a estas Entidades.

c) Los recursos propios

Era necesario incorporar a nuestra Ley de Cajas las nuevas reglas de solvencia de las entidades financieras que venían impuestas primero por una serie de normas de derecho comunitario y posteriormente por las estatales. Unos meses antes de que se promulgase la Ley de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA) ya había entrado en vigor la Ley 13/1985, de 25 de mayo sobre *coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros*. Sin embargo, nuestra antigua Ley de Cajas de julio de 1985 no recogía dichas normas tal vez porque la preocupación fundamental de entonces era la articulación de los Órganos de Gobierno y no las normas de solvencia.

La Ley 13/1985 partía de dos principios fundamentales. Por una parte el de suficiencia de los recursos propios de las entidades de depósitos y por otro el de su cuantificación mediante la consolidación obligatoria de las cuentas de todas las entidades del grupo. De esta forma, el coeficiente de solvencia (relación entre recursos propios y activos) se aplicaba en base al balance consolidado del grupo financiero que estaba constituido por el

conjunto de entidades de depósitos y entidades financieras bajo una unidad de decisión. Esta Ley se desarrolla por el Decreto 1370/1985 del 1 de agosto y por la Circular del Banco de España 28/1985, de 28 de octubre. Con esta normativa quedaba prácticamente diseñado el nuevo modelo de solvencia tanto desde el punto de vista general que establecía una dimensión mínima de los recursos propios, como específica estableciendo seis categorías de activos de menor riesgo a mayor riesgo con ponderaciones distintas por su naturaleza. Se penalizaba asimismo el grado de concentración de riesgos. Es de destacar asimismo la regulación de la financiación subordinada.

Entre los años 1989 y 1992 surgieron diversas Directivas del Consejo de la Comunidad Europea (5) por lo que resultaba necesario la puesta al día de nuestra legislación en esta materia. Surgía así a nivel estatal la Ley 13/1992 de 1 de julio, *de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras*.

Esta Ley extiende el principio de suficiencia de recursos propios a todos los grupos de entidades que ejercen actividades de carácter financiero. No obstante, con anterioridad en base a una autorización contenida en la Ley 26/1988 de 29 de julio sobre *disciplina e intervención a las entidades de crédito*, a través del Real Decreto 1044/1988, de 28 de agosto, se regularon los recursos propios de entidades de crédito distintas de las de depósitos.

Con la Ley 13/1992 se pretende: a) Incorporar a nuestro derecho las directivas comunitarias; b) Homogeneizar las exigencias de solvencia a todos los tipos de entidades financieras, incluso partiendo del principio de que las entidades financieras españolas no queden sujetas a un régimen más oneroso que el que reciban la mayoría de las entidades financieras de otros Estados comunitarios con las que compiten en el mercado; c) Establecer reglas de solvencia que atiendan más a la naturaleza objetiva de los riesgos inherentes a cada operación financiera que al tipo de entidad que la lleva a cabo; d) Partir

(5) Directiva del Consejo de 17 de abril de 1989 relativa a fondo propios de las entidades de crédito (89/299); Desarrollada, y modificada por la Directiva (91/633), y (92/16). La Directiva del 18 de diciembre de 1989 sobre coeficientes de solvencia de las entidades de créditos (89/647) y la Directiva 92/30 del 6 de abril relativa a la repercusión de las entidades de crédito de forma consolidada.

de la base consolidada, no obstante, imponiendo al Banco de España la vigilancia de la situación individual de solvencia de cada una de las entidades de crédito que compongan los grupos definidos en la Ley.

Los grupos o entidades no integrados en grupos deberán mantener en todo momento un volumen suficiente de recursos propios en relación con las inversiones realizadas y los riesgos asumidos. En especial deberán mantener un coeficiente de solvencia que la Ley define como la relación existente entre recursos propios y la suma de activos, las posiciones y las cuentas de orden sujetos a riesgo ponderadas según las clases de riesgo con posibles recargos por concentración de riesgos.

Por el Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre se desarrolla esta Ley, que establece la composición de los recursos propios con los siguientes elementos (entre otros): a) Capital social de la Sociedad Anónima; b) Fondos fundacionales de las Cajas de Ahorros; c) Cuotas participativas de las Cajas de Ahorros; d) Las reservas efectiva y expresa; e) El fondo de reservas de copartícipes de las Cajas de Ahorros; f) Los fondos de la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros de carácter permanente; g) Las financiaciones subordinadas.

Se fijó el coeficiente de solvencia en un mínimo del 8% y se establecen las ponderaciones de los elementos de riesgo (6). A la luz de esta normativa y de sus principios inspiradores poco o nada le queda por añadir o regular a las Leyes de Cajas de las Comunidades Autónomas como no sea reproducir toda o una parte de los elementos y conceptos establecidos como norma básica (7). Podía utilizarse la técnica de la remisión a las normas básicas pero el legislador autonómico ha preferido reproducir la norma del Estado.

-
- (6) Se establece que la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas cuando está autorizada por el Estado tendrá una ponderación nula. Si no hay autorización del Estado recibirán una ponderación mínima del 20% del valor de los activos o compromisos. Parece que esta norma es de dudosa legalidad en virtud del artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.
- (7) En este sentido, la ley de Euskadi de Cajas del 18 de julio de 1991 no regula los recursos propios salvo en lo relativo a la emisión de cuotas participativas. Lo mismo sucede con la de la Comunidad Autónoma de Madrid del 15 de julio de 1992 que incorpora también la posibilidad de emisión de cuotas participativas. La Ley de Aragón de 18 de enero de 1991

No obstante, y aun respetando los límites del derecho básico, la nueva ley gallega de Cajas posibilita una ampliación considerable de los recursos propios fortaleciendo la solvencia de nuestras Cajas hacia el futuro. Lo hace desde distintas perspectivas: a) exigiendo un Fondo fundacional mínimo; b) regulando la financiación subordinada; c) admitiendo las cuotas participativas.

En la creación de una nueva Caja se exige una dotación fundacional mínima de tres mil millones de pesetas. Se sigue en este aspecto el Real Decreto 1245/95, del 14 de julio sobre normas de creación de los bancos que en este caso exige un capital social inicial en la cuantía indicada. El Fondo fundacional, no obstante, podrá ampliarse mediante nuevas aportaciones de los fundadores o de otras personas o de entidades públicas o privadas, con derecho a estar representadas en los órganos de gobierno en proporción a sus aportaciones y, en todo caso, dentro de la representación prevista para fundadores.

Son financiaciones subordinadas, dice el artículo 20 de la ley gallega, las recibidas por las entidades que, a efectos de prelación de créditos, se sitúan tras todos los acreedores comunes, siempre que el plazo original de tales financiaciones no sea inferior a cinco años y el plazo remanente hasta su vencimiento no sea inferior a un año.

Esta norma legal necesita un desarrollo reglamentario ya que no contempla todos los requisitos fundamentales para que dichas financiaciones puedan considerarse como recursos propios. Como es sabido, y así se configuró desde siempre, esta financiación ha de ser estable y con subordinación y aportación efectiva de fondos. El Real Decreto 1343/1992 de 6 de noviembre, además del plazo no inferior a cinco años establece, entre otras, una serie de exigencias: a) durante los cinco años anteriores a la fecha

y la Valenciana de 22 de febrero de 1990, ni siquiera contemplan la posibilidad de cuotas participativas. Cataluña no procedió a la adaptación de su normativa de Cajas salvo en algunas cuestiones fundamentales derivadas de las sentencias 48 y 49 de 1988 y la sentencia 3/1993 del Tribunal Constitucional. Esto lo hizo por el Decreto Legislativo del 6 de abril de 1994. Estimo que su normativa tiene un cierto carácter de provisionalidad en espera de como vayan evolucionando los previsibles cambios de enfoque de las Cajas de Ahorros. La ley del 24 de junio de 1994 que modifica la ley de 26 de abril de 1990 de Castilla y León tampoco regula los recursos propios de las Cajas.

de su vencimiento, su cómputo como recursos propios se reducirá en un 20% cada año y el último año no se computará como recurso propio; b) en caso de pérdidas se difiere el pago de intereses; c) no podrá contener cláusulas de rescate, reembolso o amortizaciones anticipadas; d) no podrán ser adquiridas posteriormente por la entidad aunque pueden ser convertibles en acciones o aportaciones. En este punto, aunque esto no lo dice el Decreto, deberían poder convertirse en cuotas participativas o aportaciones para los fundadores.

d) Cuotas participativas

Las normas de solvencia imponen a las Entidades de crédito determinadas dimensiones de los recursos propios con relación a los activos. Los bancos como Sociedades Anónimas pueden acudir a ampliaciones de capital. Si esta posibilidad está vetada a las Cajas de Ahorros, éstas tendrían que realizar específicos esfuerzos de autofinanciación incrementando las reservas. Caben pues, dos soluciones, una permitir a las Cajas de Ahorros su transformación en sociedades mercantiles y esta es la praxis de una parte de las Cajas de Ahorros europeas; o buscar una solución intermedia que es autorizar a las Cajas la emisión de determinados títulos que por su naturaleza pueden asimilarse a capital y constituir recursos propios. De esta forma, las Cajas seguirán conservando su fisonomía actual de carácter fundacional pero se les posibilita a entrar en el mercado de capitales. Este es sin duda el objetivo de la nueva ley gallega de Cajas que regula las cuotas participativas de forma sustancialmente idéntica a como lo hace la Ley 26/1988 de 29 de julio en su disposición adicional duodécima. Esta norma además de incluir las cuotas participativas en el concepto de capital determina que “tendrán la consideración de cuotas participativas de las Cajas de Ahorros los valores nominativos carentes de todo derecho político, representativo de aportaciones dinerarias de duración indefinida que puedan ser aplicadas por la emisora a la compensación de pérdidas, tanto en la liquidación de la entidad como en el caso de saneamiento general de la misma. Dichas cuotas se aplicarán a esos fines en la misma proporción en que lo haga la suma de los fondos fundacionales y las reservas y su retribución quedará supeditada a la existencia de excedentes de libre disposición y a las limitaciones adicionales que establezca el gobierno...”.

Esta es la regulación que establece la ley gallega salvo que no dice por ninguna parte que la retribución quedará supeditada a la existencia de excedentes.

El Real Decreto 664/1990, del 25 de mayo, *sobre configuración de las cuotas participativas*, desarrolla la mencionada disposición adicional, regulando las cuotas participativas desde una perspectiva más amplia que la que corresponde a la estricta solvencia de las Cajas. Se trata, según esta norma, de valores negociables nominativos, con derechos exclusivamente económicos sometidos al régimen general de los valores negociables en cuanto al régimen de emisión pero que exige una verificación previa por parte del Banco de España para su computabilidad en los recursos propios. Por otra parte, las Cajas podrán constituir un Fondo de estabilización para evitar fluctuaciones excesivas en la retribución de las cuotas.

La norma gallega contiene los aspectos más importantes de esta normativa, no obstante, habrá que esperar al desarrollo reglamentario para ver en qué medida se aparta de este Real Decreto del gobierno central que fue elaborado según se dice en la Exposición de Motivos, previa consulta con el sector de las Cajas de Ahorros a través de la Confederación Española de Cajas de Ahorros. En todo caso, todavía no se ha procedido a la emisión de cuotas participativas y de hecho está por surgir un *mercado secundario* para este tipo de títulos. Pero queda abierto legalmente un cauce importante para la potenciación financiera de las Cajas tradicionales. En este sentido, la ley gallega da un paso decisivo. Consultadas las leyes autonómicas de Cajas posteriores a 1990 tan sólo las Comunidades de Madrid, Euskadi y Galicia regulan las cuotas participativas. Las demás Comunidades parece que prefieren esperar a los resultados prácticos de esta innovación financiera.

e) Régimen sancionador

La Ley 26/1988, de 29 de julio de disciplina e intervención de las entidades de crédito en su artículo 42 establece que a los efectos del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que tengan atribuidas en materia sancionadora respecto de Cajas de Ahorros o cooperativas de crédito, se declaran básicos los preceptos contenidos en el Título I de esta Ley con algunas excepciones que se mencionan de escasa trascendencia. No

obstante, las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de tipificación como muy graves, graves o leves, *de otras infracciones* de sus propias normas. En todo caso corresponde al Banco de España o a los órganos de la Administración del Estado el ejercicio de la potestad sancionadora en determinados supuestos, entre otros, en caso de infracciones muy graves en materia de insuficiencia de recursos propios e irregularidades en la Contabilidad, y como infracciones graves se incluye además el incumplimiento de las condiciones y de los requisitos exigidos por la normativa correspondiente a las operaciones crediticias que gocen de subvenciones de intereses u otras ayudas estatales, así como las normas en materia de coeficiente de Caja y otras inversiones obligatorias.

Según esta norma queda poco margen de maniobra para la legislación autonómica. La opción elegida por la Comunidad Autónoma de Galicia fue evidentemente correcta: a) no tipificó infracciones distintas a las del Estado, aunque podía establecer algunas adicionales, lo que supondría romper la uniformidad necesaria; b) respetar en su integridad el artículo 42 mencionado; c) recoger literalmente la tipología de infracciones estatales así como las sanciones.

Sin embargo, quedan algunos aspectos no suficientemente claros. Por ejemplo el artículo 69.3 de la ley gallega en relación con el artículo 42.6 de la ley estatal. Según la norma gallega "la propuesta de regulación de los expedientes (sancionadores) será objeto de informe por el Banco de España cuando se trate de infracciones graves o muy graves". La ley estatal dice que "cuando se trate de infracciones graves o muy graves y el expediente haya sido instruido y tramitado por una Comunidad Autónoma, la propuesta de resolución deberá ser informada preceptivamente por el Banco de España". ¿Qué alcance tiene este informe del Banco de España?, ¿tiene carácter vinculante? Si es así, prácticamente las Comunidades Autónomas sólo tienen verdadera autonomía para las infracciones leves.

Por otra parte, la nueva ley gallega tiene la pretensión de reforzar el control e inspección financiera de las Cajas al establecer que se creará una unidad administrativa dedicada a esta materia. Realmente esta unidad administrativa ya existía pero estaba infradotada de medios tanto materiales como personales. Tampoco se dice cuál va a ser el nivel administrativo de

esta unidad de gestión (subdirección general o jefatura de servicio). En todo caso, habrá que ver donde están las dotaciones presupuestarias para tal fin.

f) Fusiones

Las fusiones de las Cajas de Ahorros de Galicia constituyen, como es sabido, uno de los temas pendientes en nuestra Comunidad. Se produjeron fusiones prácticamente en todas las Comunidades Autónomas en estos últimos años y la tendencia más generalizada es propiciar las mismas para constituir Cajas regionales o cuasiregionales (8). En este sentido, la nueva ley de Cajas desarrolla con mayor amplitud esta materia aunque deja para la fase reglamentaria diversos requisitos, condiciones y procedimientos que han de cumplirse en las fusiones. En todo caso, en la ley se establecen las garantías mínimas y suficientes para que tales procesos se pongan en marcha.

Aparentemente el proceso de fusión es sencillo. Pueden adoptarse por definición legal dos formas distintas: *creación de una nueva entidad* y extinción de las que se fusionan o mediante *absorción* en cuyo caso las que se extinguen son las Cajas absorbidas. Esta es la primera decisión a tomar que implica complejas negociaciones tanto en una como en otra modalidad.

En el caso de que los Consejos de Administración de las Cajas implicadas lleguen a un acuerdo inicial han de elaborar y suscribir un Proyecto de fusión que ha de contener, entre otros elementos, las Cuentas

(8) No es objeto de este trabajo analizar las ventajas y desventajas de las fusiones. Desde comienzos de esta década se han publicado varios trabajos sobre el tema, especialmente en torno a la propuesta de los informes del profesor británico Jack Revell. En todo caso, a grandes rasgos, es evidente, una tendencia general, además apoyada en ciertos casos por el Banco de España, hacia las fusiones. Entre las ventajas destacan: a) las reducciones de coste como consecuencia de las economías de escala; b) mejorar para afrontar la competencia internacional sobre todo en el marco de la unión económica y monetaria; c) mejorar las posibilidades en el campo de la innovación financiera ofreciendo nuevos servicios; d) más posibilidades de expansión no sólo en otras Comunidades Autónomas, sino también en Europa; e) mayor racionalización en la distribución geográfica de oficinas evitando duplicaciones innecesarias; f) mayor solvencia, entre otras razones, por la actualización de valores de los balances en el momento de la fusión, etc. Las desventajas están, sobre todo, en las posibles pérdidas de identidad de las Cajas fusionadas y su menor vinculación en el territorio donde tienen su actividad tradicional. En todo caso, algunas de las ventajas se pueden conseguir con adecuados convenios de colaboración entre Cajas y con una mayor vertebración con Cajas centrales como pudiera ser la CECA.

Anuales de las Cajas participantes en los tres últimos años con los informes de las auditorías correspondientes, proyecto de Estatutos de la nueva entidad, justificación económica del proyecto de fusión, los Balances de fusión, (con la expresión de las diferencias de valor que se pongan de manifiesto), Proyecto de escritura de constitución de la nueva entidad, Informe de dos o más expertos independientes sobre el proyecto de fusión y sobre el patrimonio aportado por las entidades que se extinguen, etc. De este proyecto surgirá, al menos debe entenderse así, un *Texto de acuerdo* de fusión que se someterá a la Asamblea General de cada Caja participante, debiendo votar a favor al menos la mitad más uno de los asistentes exigiéndose la presencia de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.

Para que la fusión sea válida jurídicamente ha de ser autorizada por la Consellería de Economía y Hacienda. Parece que debe interpretarse que esta autorización se efectúa una vez que llega a la Xunta el proyecto de fusión con los informes pertinentes y se ha aprobado el texto del pacto de fusión en cada Asamblea General. No obstante, reglamentariamente debería establecerse una *autorización previa* por parte de la Consellería de Economía y Hacienda para iniciar las operaciones de fusión. Está claro que la *iniciativa de fusión* y todo el proceso técnico y de negociaciones corresponde a las Cajas, incluso ni se determina un calendario mínimo del proceso de fusión, por ejemplo ¿qué plazo existirá entre la autorización de la fusión y las primeras elecciones de la nueva entidad?, ¿se va a dejar la fijación de este plazo al pacto de fusión?. Se dice en la ley que el número de Consejeros Generales podrá alcanzar la suma de Consejeros de las Cajas que se fusionan hasta que se constituyan los Órganos de Gobierno; y ¿qué pasará con los Consejos de Administración y las Comisiones de Control así como con los Directores Generales? Si se trata de una fusión por absorción ¿todos o algunos de los miembros de los Consejos de Administración de las Cajas absorbidas van a poder continuar durante un tiempo prudencial en el Consejo de la Caja absorbente?. En el desarrollo reglamentario deberían dejarse bien definidos estos y otros criterios importantes.

g) Obra benéfico-social

La ley presenta una regulación detallada de la cuantía de la obra benéfico-social de las Cajas pero resulta bastante imprecisa en cuanto al destino de la misma.

La ley 13/1992 del 1 de junio, establece en el artículo 11.4 que las Cajas de Ahorros deberán destinar a reservas, o fondo de provisión no imputables a riesgos específicos, un *cincuenta por ciento* como mínimo de sus excedentes líquidos. Este porcentaje podrá ser reducido por el Banco de España cuando los recursos propios superen en más de un tercio los mínimos establecidos. Por tanto, por mandato legal ha de aplicarse a reservas el porcentaje mencionado y el resto queda libre para destinarse a la obra benéfico-social. No obstante, la ley gallega no exige que este importe en su integridad se dedique a la obra benéfico-social (9). Por el contrario, establece una serie de porcentajes de esos excedentes graduados en función de los coeficientes de solvencia, el más bajo del 50% si la solvencia es inferior al 12% y el más alto de un 70% si el coeficiente de solvencia excede del 18%. De esta forma se potencia financieramente a las Cajas con acumulación de reservas voluntarias aunque en detrimento de la O.B.S. No obstante, en este coeficiente de solvencia no se incluye como recursos propios las *financiaciones subordinadas*. De cualquier forma, según el artículo 48.4, por Decreto, la Xunta de Galicia podrá revisar hasta un máximo de diez puntos porcentuales dichos porcentajes cada dos años y a partir de que transcurran dos años desde la aprobación de la ley. Incluso, excepcionalmente, la Consellería de Economía y Hacienda podrá autorizar una distribución del excedente distinta a la prevista legalmente.

Por otra parte, se deja en manos de las Cajas la problemática de destino de los fondos. El artículo 35 contiene una norma ya usual en este tipo de normativa pero de difícil operatividad en la que se dice que la Xunta de Galicia realizará una orientación en materia de obra benéfico-social, indicando las principales *necesidades y prioridades*, sin perjuicio de la libertad de cada Caja en cuanto a la elección de los destinos concretos del gasto. El legislador autonómico es coherente con este principio cuando en el artículo 51 dice que el presupuesto de la obra benéfico-social (que es donde están los proyectos

(9) Más indeterminada es la normativa de otras Comunidades Autónomas. Por ejemplo el Decreto 215/1993 de 23 de noviembre de 1993 sobre la obra benéfico-social de las cajas de Ahorros de la Comunidad Valenciana establece que "las Cajas destinarán a la dotación de un fondo para la obra benéfico-social, la totalidad de los excedentes líquidos anuales que no se apliquen a reservas o a fondos de provisión no imputables a riesgos específicos". No se determina, por tanto, la cantidad que puede ir a reservas voluntarias.

y acciones concretas), una vez aprobado por la Asamblea General, se comunicará a la Consellería de Economía y Hacienda a los efectos del artículo 48.8. Lo cierto es que este artículo se refiere tan sólo a la autorización de la determinación de los excedentes y a su distribución, es decir, a aspectos cuantitativos.

h) Defensor del cliente

La ley de 22 de febrero de 1990 de normas reguladoras de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Valenciana crea la figura de Defensor del Cliente con objeto de facilitar la protección de los intereses de los clientes en sus relaciones con las Cajas. Su nombramiento lo efectuará la propia Federación Valenciana de Cajas de Ahorros con competencias limitadas a las Cajas integradas en la Federación. La ley Aragonesa del 4 de enero de 1991 crea asimismo la figura del defensor del cliente, nombrado también por la Federación estableciendo ciertas limitaciones en cuanto a la persona que se designe. Ha de ser una persona de reconocido prestigio que no posea contrato de trabajo, empresa o servicios con las Cajas y su cargo será incompatible con cualquiera de los Órganos de Gobierno y con el de Director General. El cargo es por tres años. Elevará un informe anual a la Federación haciendo constar sus recomendaciones e informes sobre las quejas recibidas al Consejo de Administración de la Caja afectada por dicha queja. Su competencia se limita a las Cajas Aragonesas excluyendo las no domiciliadas.

La nueva ley gallega crea este órgano prácticamente en los mismos términos de las leyes mencionadas pero extiende su aplicación a las Cajas de Ahorros operantes en Galicia. Será necesario esperar para ver como queda esta normativa después del desarrollo reglamentario. Pero resulta anómalo que un órgano creado por la Federación de Cajas gallegas pueda afectar a otras Cajas que no pertenecen a la Federación.

Además se regula la Oficina de Reclamaciones, otro órgano de la misma finalidad que dependerá de la Consellería de Economía y Hacienda, cuya finalidad es atender "*a los clientes de las Cajas de Ahorros gallegas*", donde podrá presentar sus quejas referidas al incumplimiento por parte de las mismas de cualquiera de las normas de disciplina y que dichas quejas sólo podrán formularse cuando fueran desestimadas por el defensor del Cliente

o no fueran contestadas en el plazo de dos meses. Esto quiere decir que un cliente de una Caja no domiciliada puede quejarse ante el defensor del Cliente y no puede reclamar ante la Oficina creada a tales efectos por la Xunta.

Por vía reglamentaria debería de algún modo reinterpretarse esta norma en sentido inverso a como aparece literalmente en la ley. Un cliente de una Caja no domiciliada no debería poder acudir al defensor del Cliente, porque este es una persona de confianza de las Cajas gallegas, pero sí acudir a la Oficina de Reclamaciones de la Xunta.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En algunas leyes autonómicas de los años noventa se recogen algunas cuestiones novedosas con relación a las leyes de los años 1985 y posteriores. Entre ellas las siguientes: a) *Presidencia ejecutiva*. La Ley 5/1992, de 15 de julio, sobre Órganos de Gobierno de la Comunidad de Madrid establece que el Consejo de Administración podrá atribuir al Presidente funciones ejecutivas, pudiendo referirse a la totalidad de facultades de gestión y a quien estará subordinado jerárquica y funcionalmente, la estructura administrativa y gerencial de la entidad, pudiendo asumir las propias funciones del Director General y sin perjuicio de los apoderamientos que el Presidente puede conferir. La Ley 7/1994, de 24 de junio de Castilla y León expresamente prohíbe que los Estatutos de las Cajas de Ahorros pueden atribuir funciones ejecutivas al Presidente del Consejo de Administración. La nueva ley gallega no modifica la situación anterior y por ello no menciona tal posibilidad con lo que ha de entenderse que no se da cauce legal a la Presidencia ejecutiva; b) *Representación del Parlamento Autonómico*. La nueva ley gallega deja intocable todo lo relativo a los Órganos de Gobierno no modificando ni los grupos de representación ni los porcentajes de cada uno y por tanto se mantiene la configuración de 1989. Algunas Comunidades, no obstante, aprovecharon la reforma para dar entrada a un nuevo grupo de representación, por ejemplo, Castilla y León que da entrada a las Cortes Regionales en sus Cajas con un porcentaje del 15%. Asimismo la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid citada reserva un 12% del total de Consejeros Generales elegidos por la Asamblea de Madrid en proporción a la importancia numérica de los grupos integrantes de la Cámara y según los procedimientos que ésta determine, de

entre personas de reconocido prestigio en materias relacionadas con la actividad de la Caja.

La nueva ley gallega tampoco aborda la cuestión de las Cooperativas de Crédito, especialmente Cajas Rurales. No conocemos los motivos por los que se excluyó esta regulación, puede ser que las intenciones sean: a) regularlas por Decreto; b) regularlas en una Ley General de Cooperativas tal y como hizo Navarra en 1989; y c) regularlas en una Ley específica de Cooperativas de Crédito del modo que lo hizo Extremadura en la Ley 4/1995. En todo caso, dicha regulación es necesaria puesto que con frecuencia se presentan problemas por falta de una normativa específica.