

Introducción

Considerando los más de 20 años transcurridos desde que se publicó la primera norma autonómica sobre Cajas de Ahorros, vista la prolija legislación de las Comunidades Autónomas sobre la materia y examinada la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional en este período, puede sin duda afirmarse que algunas de las parcelas de actuación, naturaleza, organización, régimen jurídico, coeficientes, así como disciplina e intervención de estas Entidades, han quedado delimitadas por lo que a la distribución constitucional de competencias se refiere, sin perjuicio de que la aparición de nuevas disposiciones autonómicas sobre Cajas de Ahorros y los recursos que en determinados casos se hayan planteado o puedan plantearse en el futuro frente a ellas, dejen abierta, en cualquier caso, una puerta a la evolución.

Por todo ello, y al objeto de intentar aclarar el complejo panorama que rodea dichas relaciones, se realiza a continuación un sintético análisis del mismo.

I. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE CAJAS DE AHORROS

La distribución competencial en materia de Cajas de Ahorros nace de la Constitución, que en su artículo 149.1.11ª reserva al Estado la competencia exclusiva en “sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros”, y en el apartado 1.13ª del mismo artículo las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Por su parte, el artículo 148.1.13ª, otorga a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”.

1. Referencia a las atribuciones competenciales en los diferentes Estatutos de Autonomía

Tomando como punto de partida unos preceptos

constitucionales tan amplios, los Estatutos de Autonomía recogen, en su totalidad, competencias sobre Cajas de Ahorros que, si se realiza un análisis pormenorizado de su contenido, pueden agruparse del siguiente modo:

a) Los Estatutos que recogen la competencia exclusiva en Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, y la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución de la ordenación del crédito, banca y seguros (Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia). En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia se ha transferido a la misma por Ley Orgánica la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.

b) Los Estatutos que recogen la competencia exclusiva sobre Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, y se hace referencia a la ejecución de la legislación del Estado en materia de crédito, banca y seguros (Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid y La Rioja).

c) Los Estatutos que recogen la competencia exclusiva sobre Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, y que no hacen referencia a la capacidad de desarrollo legislativo y ejecución sobre la ordenación del crédito, banca y seguros (Murcia).

Sin perjuicio de su variedad, puede afirmarse que en esencia se dan dos niveles de competencias:

- Las competencias exclusivas sobre Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial.
- Las competencias de desarrollo y ejecución sobre la ordenación del crédito, banca y seguros.

El ejercicio de las competencias exclusivas deberá efectuarse de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general y la política monetaria

del Estado; sin embargo, como toda remisión competencial en términos genéricos y amplios, ha dado lugar a una conflictividad, que a la postre ha servido para que el Tribunal Constitucional delimite las fronteras competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas.

2. Las primeras regulaciones

A) *Los Decretos catalanes 145/1980 y 303/1980*

El Decreto de la Generalidad de Cataluña 145/1980, de 25 de agosto, rompe la brecha como primera norma autonómica en materia de Cajas de Ahorros. Es, además, una norma de competencias en cuya exposición se afirma que “el desarrollo autonómico de Cataluña hace necesario que, sin dilaciones, la dependencia orgánica y funcional de las Cajas de Ahorros pase a la competencia de la Generalidad ... sin perjuicio de las medidas efectivas definitivas que oportunamente se puedan proponer al Parlamento de Cataluña para una regulación definitiva de esta materia”. Esta urgencia, o quizá su carácter innovador, hicieron que este primer Decreto resultara muy incompleto. No obstante, en él se estructura ya el armazón que viene rigiendo en todas las Comunidades Autónomas para estas instituciones, a saber:

- Se establecen como competencias autonómicas la creación y fusión de Cajas, expansión, órganos de gobierno, computabilidad en coeficientes, riesgos del activo, obra benéfico-social, inspección y publicidad.
- Se salvan las competencias estatales de establecer las bases y ordenación de la actividad económica general y política monetaria del Estado, concretando las del Banco de España en emisión de determinados informes e inspección.

La cuestión más grave que planteaba el Decreto, además de las posibilidades de cómputo en los coeficientes obligatorios, era su constante referencia a las Cajas de Ahorros con sede social en Cataluña, o “que desarrollen en Cataluña la mayor parte de sus actividades sociales”. Dicha referencia era tan ambigua y conflictiva que desapareció totalmente de las siguientes normas autonómicas. Posteriormente, la cuestión ha quedado delimitada por la STC 49/88 (véase F.J. 30 de dicha Sentencia).

Para completar el anterior Decreto y solucionar problemas como los citados, aparece muy poco tiempo después el Decreto 303/1980, de 29 de diciembre, muy similar en su estructura al anterior, aunque desa-

rollando más el tema de coeficientes. Elimina, asimismo, la referencia a Cajas que desarrollen en Cataluña la mayor parte de sus actividades sociales y consagra el “criterio de la sede social”, es decir, que sus competencias se limitan a las Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma.

El Decreto no deroga expresamente el anterior, pero en el mismo sentido utiliza la fórmula de que “sustituye, desarrollándolo, el Decreto 145/1980”.

B) *El Decreto vasco 45/1981*

Siguiendo el camino iniciado por Cataluña, el País Vasco publica su Decreto 45/1981, de 16 de marzo, de régimen de dependencia de las Cajas de Ahorros. Es un texto más completo y elaborado que los anteriormente citados y ha venido a servir, en la práctica, de modelo a los respectivos de las restantes Comunidades Autónomas.

Consecuencia, tal vez, de esta elaboración más completa, fue que el texto se impugnara por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, lo que, unido al conflicto de competencia planteado por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 2869/1980, sobre el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros, permitió al Tribunal dictar su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, sobre Cajas de Ahorros, marco de referencia obligada al tratar de cualquier tema afectado por la distribución de competencias Estado/Comunidades Autónomas sobre el sistema financiero como lo son, asimismo, sus posteriores Sentencias cuya doctrina se sintetiza seguidamente.

3. Síntesis de la jurisprudencia constitucional en materia de Cajas de Ahorros

Se recogen a continuación algunos de los criterios más relevantes que, en relación con estas Entidades, ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional.

A) *Bases*

— La existencia en la Constitución de 1978 de un conjunto de normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, implicando tal circunstancia la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario en todo el territorio nacional, como presupuesto necesario del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la finalidad de que el mismo no conduzca a resultados dis-

funcionales, integrarían lo que pudiéramos denominar constitución económica. *STC 1/1982*.

— El ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica no requiere en modo alguno de leyes de bases o de leyes marco. Por tanto lo esencial del concepto de bases será su contenido, que vendrá configurado como el común denominador normativo de toda la Nación sobre el que las Comunidades Autónomas podrán establecer peculiaridades conforme a la distribución de competencias que deriven de la CE y de sus respectivos Estatutos, señalando el Alto Tribunal que si bien el legislador deberá establecer lo que haya de entenderse como básico, será el TC el que en caso necesario decidirá cuáles son en su calidad de intérprete máximo de la CE. *STC 1/1982*.

— Las bases, que pueden estar contenidas en leyes o disposiciones de rango inferior, sean pre o post-constitucionales, resultan de aplicación a todo el territorio nacional. *STC 1/1982*.

— Los anteriores criterios implican que en el ámbito de la competencia estatal para la regulación de las bases del crédito será el Gobierno de la Nación el que haya de concretarlos, en tanto órgano al que corresponde la dirección de la política financiera nacional y monetaria general, así como la coordinación de dichas políticas con las que pudiera tener cada Comunidad en el ejercicio de las competencias que le son propias. En cualquier caso debe significarse que el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito no puede llegar a tal grado de desarrollo que vacíe las competencias autonómicas, las cuales únicamente podrán ejercerse en el supuesto en que las mismas le estén atribuidas por su Estatuto. *STC 1/1982*.

— Si bien las bases tienen vocación de estabilidad, ello no significa que sean inamovibles, ya que de ser así se estaría desconociendo el carácter evolutivo del derecho, el dinamismo de los sectores financieros, así como la pertinencia de atender a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, nota ésta que permite que las mismas puedan plasmarse no sólo en normas con rango de ley, sino también en reglamentos y en actos administrativos. *STC 135/1992*.

— En relación con la ordenación del crédito no descarta que las bases puedan comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de las materias o que incluso puedan incluir la potestad de realizar actos de ejecución, en la medida en que éstos puedan suponer efectivas decisiones de política eco-

nómica que trasciendan el ámbito estricto de la ordenación del crédito para incidir en el más amplio de la política monetaria y financiera, por afectar al ámbito supraautonómico, a los intereses generales, o incluso por exigir la concurrencia de una instancia con alta especialización técnica. *STC 178/1992*.

— Pero conviene insistir en que esos casos son excepcionales y sólo pueden admitirse cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de las competencias estatales. *STC 49/1988*.

— Las bases de la ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas que regulan aspectos fundamentales de la actividad de los mismos. *STC 1/1982*.

— El Estado puede fijar bases relativas a la organización de las Cajas de Ahorros en virtud de su competencia para establecerlas sobre la ordenación del crédito, que le atribuye expresamente el art. 149.1.11 de la Constitución. *STC 49/1988*.

— Una normativa básica de la organización de las Cajas tan detallada que vaciase prácticamente de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas supondría una vulneración de los Estatutos de estas Comunidades, especialmente de aquellos que confieren a sus respectivas Comunidades competencias exclusivas en la materia, aunque sea con el límite del respeto a las bases estatales. *STC 49/1988*.

— En cuanto a la competencia autonómica para el desarrollo de las bases, las Comunidades titulares de competencias de desarrollo legislativo sobre la materia en cuestión, no están obligadas a esperar a que las mismas sean recogidas por normas postconstitucionales, si bien la normativa de desarrollo que al respecto se dicte deberá respetar tanto los principios que directamente se deriven de la Constitución, como las bases que se infieran de la legislación preconstitucional. *STC 1/1982*.

B) Naturaleza de las Cajas de Ahorros

— Las Cajas, sea cual sea su origen, son entes de carácter social. *STC 49/1988*.

— Pero no obstante la inicial configuración de las Cajas de Ahorros como entidades benéfico-sociales, realmente prima su consideración como entidad de crédito, con proyección eminentemente territorial, lo que justifica que en los Estatutos de Autonomía apa-

rezca un título competencial específico referido a las mismas que en todo caso habrá de prevalecer sobre el más genérico relativo a la ordenación del crédito, banca y seguros, así como del referido a las fundaciones. *STC 48/1988*.

— Si es propio de la fundación la vinculación de una masa de bienes a unos fines establecidos por el fundador o fundadores resulta que, en la actualidad, en las Cajas, sea cual sea su origen, ni la mayor parte de los recursos de que disponen proceden del fundador, sino que son recursos ajenos, ni los fines que hoy persiguen son principalmente benéficos o benéfico-sociales sino los propios de una entidad de crédito. No cabe, por tanto, aceptar las tesis que identifiquen las Cajas con fundaciones en el sentido del art. 34 de la Constitución. *STC 49/1988*.

— Los mismos Estatutos de Autonomía que han asumido la competencia tanto sobre fundaciones como sobre Cajas de Ahorro lo hacen en virtud de distintos títulos competenciales. *STC 49/1988*.

— Las Cajas son en la actualidad entidades de crédito y se dedican a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica en general. Quiénes toman las decisiones relativas a esa actividad y cómo se toman, es decir, la organización de la entidad, no es cuestión que quepa aislar de la actividad misma. Ahora bien, en la atípica institución que es la Caja de Ahorros no es posible que las tomen los que asumen el riesgo de la gestión de la empresa, o sea sus propietarios, puesto que por su naturaleza carecen de propietarios. *STC 49/1988*.

— Se trata, en todo caso, de entidades sin fin de lucro, lo que ciertamente no responde al concepto tradicional de empresa. *STC 49/1988*.

C) Creación, fusión, absorción, y liquidación

— La atribución al Ministerio de Economía de la potestad de autorizar las entidades de crédito previo informe del Banco de España, así como la atribución a este último del control, inspección y registro de las citadas Entidades, todo ello sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas, respeta en todo caso las competencias autonómicas sobre Cajas de Ahorros entre ellas la de su autorización. *STC 96/1996*.

— Respecto del procedimiento de autorización administrativa, reconociendo que la misma corresponde a la Administración autonómica, se considera que

el elemento de discrecionalidad que en ella juega tendrá carácter básico, en cuanto a través de él se persigue una distribución territorial de las Cajas que garantice la adecuación, en un determinado ámbito territorial, entre la demanda de los servicios prestados por las Cajas y dichas instituciones. Complementariamente se señala que aún cuando la autorización corresponda a la Administración autonómica, también será básica la intervención del Banco de España, como garante de una aplicación uniforme de los mismos criterios en el territorio nacional. Por el contrario la tramitación del expediente, en cuanto secuencia de actos puramente reglados no requerirá que se efectúe a través de dicha institución. *STC 48/1988*.

— La referencia contenida en la legislación autonómica a la dotación inicial que debe constar en la escritura de constitución se estima constitucional. *STC 48/1988*.

— Por lo que se refiere a la inscripción registral en el Banco de España, esta obligación se justifica en atención a las funciones de control que corresponden a éste en el conjunto del sistema financiero, y se señala que dicha inscripción en ningún caso surte efectos constitutivos sobre las Cajas de Ahorros de las Comunidades Autónomas, ya que el precepto estatal únicamente subordina a la previa inscripción el desarrollo de las actividades crediticias, entendiéndose que, autorizadas las Cajas de Ahorro por la autoridad competente, el Banco de España no podrá denegar discrecionalmente la inscripción de las mismas. *STC 96/1996*.

— La inscripción en el Registro de Cajas Autonómicas no se estima inconstitucional, en tanto en cuanto la discrecionalidad donde juega es en el momento de la autorización y no en este trámite que se efectuará sobre la base de la anterior. *STC 48/1988*.

— La previsión de un protectorado sobre las Cajas durante los dos primeros años de su actuación, será constitucional siempre que se entienda sin perjuicio de la inspección e intervención del Banco de España y del cumplimiento de las restantes normas especiales que contengan limitaciones operativas para las mismas. *STC 48/1988*.

— Por lo que a las fusiones y absorciones se refiere, no obstante reconocer la competencia autonómica para designar el órgano competente para su autorización, se declara el carácter básico de la intervención del Banco de España en el trámite de informe sobre ellas. Semejante criterio se recoge en cuanto al procedimiento de disolución y liquidación voluntaria, en el que se estima constitucional la fijación de los órganos

autonómicos que intervengan en el proceso sin necesidad de que se efectúe una referencia expresa en la legislación estatal que resulte de aplicación. *STC 48/1988.*

D) Órganos rectores

— La enumeración de los órganos de gobierno contenida en la normativa estatal tiene el carácter de una norma básica. *STC 49/1988.*

— La legislación estatal podrá prever, en líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados así como el modo de integración de éstos y sus atribuciones esenciales pudiendo ser desarrollada en los demás aspectos, incluso en la previsión de órganos adicionales, por la normativa autonómica. *STC 48/1988.*

— Por lo que a los órganos de gobierno se refiere se señala, respecto a la inclusión de un órgano unipersonal, el Director General, sin parangón en la legislación estatal que es inconstitucional en la medida en que el carácter representativo que de los órganos de gobierno se predica no se da en relación con éste, ya que se prevé que sea nombrado entre personas con capacidad, preparación técnica y experiencia suficientes. *STC 48/1988.*

— La determinación de la representación de los intereses colectivos es básica en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, ya que toda Comunidad Autónoma, atendiendo a sus peculiaridades puede integrar en la Asamblea a representantes de otros intereses sociales, si bien en ningún caso podrá llegar a incluirse a personas físicas a título individual, y no es básica la norma que fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos. La finalidad democratizadora permite al legislador estatal establecer normas básicas que aseguren su consecución, v. gr. evitar alcanzar por un grupo un dominio decisivo mediante la fijación de mínimos o máximos. *STC 49/1988.*

— Por lo que respecta a la elección de consejeros generales representantes de los impositores se señala que lo básico no es el procedimiento a seguir, sino que el mismo garantice la representatividad de los electos. *STC 48/1988.*

— Es básica la norma que permite a los consejeros generales representar a las Corporaciones municipales o a los impositores designar como vocales del Consejo de Administración a terceras personas que

reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad hasta un número de dos, pues tiende a reforzar la eficacia y profesionalidad en la gestión de las Cajas y a cumplir, en consecuencia, uno de los objetivos perseguidos por la LORCA. *STC 49/1988.*

— La previsión de la comunicación de los nombramientos al Ministerio de Economía a través del Banco de España, o a la Comunidad Autónoma, según proceda, contiene una norma cuyo carácter básico está justificado, porque la ordenación del crédito requiere, sin duda, que el Ministerio que tiene a su cargo la dirección de la economía nacional conozca el nombre de los administradores de las entidades de crédito. *STC 49/1988.*

— La Comunidad podrá prever cual ha de ser el instrumento de publicación de las convocatorias de las Asambleas Generales siempre que sea idóneo para facilitar su conocimiento a quienes tengan derecho a asistir a ellas. *STC 1/1982.*

— La parte relativa a los quórum de asistencia y de voto, es también básica, ya que garantiza la eficacia del funcionamiento de la Asamblea, al exigir un quórum reforzado para la adopción de ciertos acuerdos de especial importancia. No ha de entenderse, sin embargo, que este carácter básico suponga que la legislación comunitaria no puede reforzar esos quórum, siempre que respete los fijados en el precepto impugnado, que han de considerarse como mínimos y no como rígidamente obligatorios. *STC 49/1988.*

— La configuración del Consejo como órgano delegado de la Asamblea General no se estima inconstitucional en la medida en que se tomen como relevantes las funciones previstas para el mismo y estas coinciden con las recogidas en la legislación estatal. *STC 48/1988.*

— La existencia de funciones reservadas al Ministerio de Economía y al Banco de España justifican la comunicación directa con la Comisión de Control. *STC 49/1988.*

— Con relación a la renovación de los cargos se estima básica la limitación de duración del mandato contenida en la legislación estatal, pero no se reconoce tal carácter a la limitación de reelección a un período. *STC 48/1988.*

— La regulación de los motivos de incapacidad o incompatibilidad de los Consejeros Generales es básica en cuanto las causas de incapacidad o incompatibilidad que contiene han de ser respetadas por las le-

gislaciones autonómicas, si bien éstas pueden añadir otros motivos o precisiones razonables o desarrollar con más detalles los establecidos en la Ley. *STC 49/1988*.

— La regulación de las causas de cese de los Consejeros Generales no supone que las mismas sean exhaustivas y el enjuiciamiento constitucional de las causas que pueden añadir las legislaciones autonómicas, habrá de hacerse caso por caso. *STC 49/1988*.

— La previsión estatal que elimina la intervención de los poderes públicos en el nombramiento del Director General con la finalidad de reforzar la independencia de los órganos rectores tiene carácter básico, por lo que se consideran inconstitucionales los preceptos autonómicos que someten el nombramiento a la Administración Autonómica. *STC 48/1988*.

— La norma que prohíbe en términos absolutos el derecho de voto del Director General en el Consejo de Administración debe ser considerada no básica. *STC 49/1988*.

— Se estima admisible que la normativa autonómica exija que el cese del Director General sea ratificado por la Asamblea General o que la edad de jubilación del mismo se fije en los estatutos de las Cajas. *STC 48/1988*.

— La LORCA establece que el Director general de una Caja podrá ser removido de su cargo en virtud de expediente disciplinario instruido por el Banco de España o por la Comunidad Autónoma, elevándose en el primer caso, junto con el expediente, propuesta de resolución a la autoridad competente. Y ha de entenderse que las leyes autonómicas respetan el contenido básico de dicha norma al prever que la instrucción del expediente por el órgano competente de la comunidad se realizará no sólo por iniciativa propia sino también a propuesta del Banco de España, ya que ésta será consecuencia del ejercicio de la función inspectora que expresamente reconocen al Banco de España las leyes autonómicas, sin que los preceptos impugnados limiten el contenido de tal propuesta. *STC 48/1988*.

E) Distribución de resultados

— La autorización previa del Banco de España para la distribución de resultados es básica, tratándose de una potestad relacionada con la garantía de las condiciones de solvencia del sistema crediticio en general y que conlleva una alta discrecionalidad técnica que exige su actuación con carácter unitario. *STC 178/1992*.

F) Apertura de oficinas

— Se reconoce que el ejercicio condicionado por las Comunidades de competencias ejecutivas, como son los supuestos previstos de apertura de nuevas oficinas de las entidades de crédito previo informe favorable del Banco de España, es constitucional en atención a la garantía que para la estabilidad del sistema financiero ello representa. *STC 135/1992*.

— La posibilidad de que un órgano autonómico pueda autorizar a Cajas domiciliadas en su respectiva Comunidad Autónoma la apertura de oficinas fuera de la misma invade una competencia estatal al colisionar con la atribución que tiene el Estado de velar por los intereses supracomunitarios. El anterior criterio resulta de aplicación al supuesto inverso de la fiscalización de una Caja de Ahorros, con sede en una Comunidad Autónoma, que pretendiera abrir oficinas en el territorio de otra Comunidad Autónoma por parte de los órganos de esta última. *STC 1/1982*.

— Por lo que se refiere a la apertura de sucursales de entidades de crédito españolas, incluidas las Cajas de Ahorros, en otro Estado miembro de la Comunidad Europea previa autorización del Banco de España, se justifica, dada la especialización técnica del mismo, la constitucionalidad de la citada regulación en la medida en que la ordenación básica del crédito debe efectuarse también a nivel operativo, como garantía del buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero y como salvaguarda de la solvencia del mismo con evidentes repercusiones para los intereses supracomunitarios. *STC 235/1999*.

G) Coeficientes

— Por lo que respecta a la atribución de competencias ejecutivas al Banco de España y a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, en la medida en que se trata de facultades vinculadas a la ordenación básica del crédito señala que no suponen invasión competencial alguna al tratarse de competencias vinculadas a la ordenación básica del crédito, v. gr. mantenimiento de los coeficientes de inversión y de caja, y justificadas en última instancia en la alta especialización técnica de los mismos. *STC 87/1993*.

— Se señala que las facultades estatales se encuentran limitadas, además de por las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas conforme el bloque de constitucionalidad, por una serie de límites intrínsecos, como son el principio de coordinación con las haciendas autonómicas, el prin-

cipio de solidaridad y el principio de autonomía. *STC 135/1992*.

— La heterogeneidad de los techos competenciales no justifica la introducción de un instrumento diferenciador en materia de coeficientes de inversión. *STC 135/1992*.

— Se reconoce como básica la determinación de la adecuada proporción que deben guardar los títulos computables adquiridos para cubrir el coeficiente de fondos públicos como expresión de la necesaria articulación entre los intereses de la Comunidad Autónoma y los generales de ámbito nacional. *STC 1/1982*.

— Por lo que se refiere al desigual tratamiento, a efectos del cumplimiento de la inversión obligatoria, concedido a la Deuda Pública del Estado y autonómica se señala que en ningún caso rompe la equiparación en cuanto a régimen jurídico que se establece en la normativa estatal sobre financiación autonómica, ya que dicho tratamiento incide en un aspecto extrínseco al citado régimen jurídico, que afecta a la política económica general y que determina que en relación con los intereses de cada Administración Pública hayan de prevalecer las necesidades más generales del Estado. *STC 135/1992*.

H) *Actividades de las Cajas de Ahorros*

— Por lo que al ámbito de aplicación de las leyes autonómicas se refiere, viene definido por el principio de territorialidad sin perjuicio de las posibles consecuencias extraterritoriales de las decisiones adoptadas en el ejercicio de competencias autonómicas y de las que resulten de los estatutos o normas conflictuales. Conforme a lo anterior se registrarán, con respeto en todo caso de las bases estatales, por el Estatuto personal de la Caja determinado por el domicilio de la misma: la capacidad, constitución, representación, funcionamiento, transformación, disolución y extinción. En cambio por lo que respecta a las actividades crediticias de las entidades juega el principio de territorialidad, viéndose en este sentido afectadas las funciones de disciplina, inspección y sanción, ya que en ningún caso las competencias autonómicas de inspección y coordinación podrán extenderse a actividades realizadas fuera de la Comunidad. *STC 48/1988*.

— Debe considerarse inconstitucional la previsión que confiere al Estado competencias sobre las actividades de las Cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde aquellas tengan su domicilio social. Estas actividades estarán sometidas a la competencia de la Comunidad en que se

realicen. Es de advertir, sin embargo, que el Estado puede dictar normas básicas que en esos casos, como en otros, aseguren la buena ordenación del crédito en todo el territorio nacional. *STC 49/1988*.

— Se considera que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia son quienes velan porque ninguna persona ejerza en su territorio actividades legalmente reservadas a las Cajas de Ahorros y a Cooperativas de Crédito o utilizar denominaciones reservadas a las mismas, con la consiguiente competencia para efectuar requerimientos sobre la materia e imponer en su caso las correspondientes sanciones. *STC 96/1996*.

— La atribución a organismos u órganos de la Administración Central del Estado de la competencia para fijar normas y modelos de contabilidad de las Cajas de Ahorros se estima constitucional, en tanto disposición de carácter instrumental respecto de las que imponen obligaciones contables, dada la relevancia de la obtención de información fiable para asegurar el funcionamiento del sistema financiero. *STC 96/1996*.

I) *Solvencia, control, inspección y sanción*

— La regulación relativa al régimen de participaciones significativas atribuye funciones de naturaleza ejecutiva (información previa y comunicación en su caso al Banco de España en los supuestos de adquisición o incremento y pérdida o disminución de dichas participaciones, facultad de oposición a la operación pretendida, consulta a otras autoridades de supervisión) al Banco de España. El sentido de la referida regulación es el de preservar la solvencia y liquidez de la entidad, lo que trasciende los intereses comunitarios, incidiendo en la estabilidad y buen funcionamiento de la totalidad del sistema financiero. *STC 235/1999*.

— La comunicación al Banco de España de concesión de determinados préstamos tendrá carácter básico consideradas las funciones de información, disciplina e inspección que sobre la totalidad del sistema financiero corresponden al Banco de España. *STC 178/1992*.

— Respecto de la atribución a un órgano autonómico de la competencia para autorizar a las Cajas de Ahorros la concesión de créditos y riesgos a las Entidades Locales se reconoce la constitucionalidad de la misma siempre que en el ejercicio de tal competencia se respete la normativa estatal básica. *STC 1/1982*.

— La facultad de dispensa reconocida al Banco de España en relación con el requisito temporal para

cómputo de inmuebles adquiridos en pago de deudas es una excepción a una norma básica y por tanto presenta tal carácter, vinculado directamente a la política de solvencia de las Entidades de crédito. *STC 178/1992*.

— Dejando aparte los casos en que el Estado tenga una competencia exclusiva total (el sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad), que no ofrecen problema, y con referencia sólo a los supuestos en que su competencia exclusiva se limita a la fijación de las bases, habrá que interpretar que las funciones de disciplina, inspección y sanción las podrá ejercer cuando en cada caso le correspondan porque deban ser consideradas como base de la ordenación del crédito o como bases de la planificación general de la actividad económica o elementos de la coordinación de esa planificación general. *STC 49/1988*.

— La tipificación de infracciones contenida en la normativa estatal en ningún modo afecta a la posibilidad de las Comunidades Autónomas competentes de tipificar infracciones distintas, como garantía del cumplimiento de sus normas de ordenación y disciplina, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de introducir modulaciones en las tipificaciones contenidas en la Ley estatal que no supongan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido en relación con la normativa aplicable en otras partes del territorio nacional. *STC 96/1996*.

— La previsión de un informe preceptivo del Banco de España en los expedientes instruidos por las Comunidades Autónomas, en los supuestos de infracciones graves y muy graves, se considera que en modo alguno suplanta o predetermina el ejercicio de las competencias propias por las Comunidades Autónomas, ya que se trata de un informe no vinculante y en última instancia garante de la intervención de una entidad que asume funciones de información, disciplina e inspección de la totalidad del sistema financiero. *STC 96/1996*.

— Se declara que la potestad sancionadora por incumplimiento de normativa monetaria, corresponde al Estado, así como que las facultades sancionadoras que corresponden a la Comunidad Autónoma se entienden sin perjuicio de las que estén atribuidas al Banco de España. *STC 1/1982*.

— Las normas estatales reguladoras de la intervención y suspensión en cuanto se refiere a medidas cautelares que pueden afectar a la solvencia y estabilidad del sistema financiero tienen carácter básico, ya que exigen una actuación coordinada y uniforme, aun tratándose de actos de ejecución. Sin embargo tal cri-

terio no excluye que la normativa autonómica pueda prever otros supuestos de grave irregularidad tanto económica como administrativa que sirvan de presupuesto para adoptar tales medidas. La anterior argumentación resulta igualmente de aplicación en materia sancionadora. *STC 48/1988*.

— La previsión por parte de las normas autonómicas de la destitución de los órganos de gobierno, cuando la misma no esté contemplada en la legislación estatal supone un salto cualitativo que rompe la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio, y por tanto es inconstitucional. Idéntico criterio se aplica a la ampliación de responsabilidad disciplinaria a cualquier órgano de gobierno de las Cajas, yendo más allá de la aplicación de la misma a los administradores y al Director General. *STC 48/1988*.

4. El desarrollo posterior de la normativa sobre Cajas de Ahorros en las diversas Comunidades

El desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas referente a las Cajas de Ahorros durante el período que abarca desde 1980 hasta la actualidad ha sido de tal importancia que las disposiciones pueden agruparse en los siguientes bloques:

a) Normas de desarrollo de competencias.

b) Normas sobre computabilidad de emisiones y calificación de créditos en los coeficientes obligatorios.

c) Áreas de información financiera.

d) Órganos rectores.

e) Las Leyes de Cataluña y Galicia sobre Cajas de Ahorros.

f) Nuevas Leyes autonómicas sobre Cajas de Ahorros (ordenación completa o exclusivamente sobre órganos rectores): Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Extremadura, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia.

Respecto al primer apartado, todas las Comunidades Autónomas cuentan ya con sus normas de competencias, que en todos los casos se regularon por primera vez en Decretos. Con posterioridad, otras Comunidades Autónomas promulgan sus Leyes de Cajas de Ahorros, en las que parece corresponderse

el rango de la norma con la importancia sustantiva de su contenido.

En relación con el segundo bloque, es decir, normas sobre computabilidad en coeficientes obligatorios, ejercicio de la política financiera, hay que señalar que es el campo en el que, en un primer momento, se centraron la gran parte de los desarrollos normativos, siendo enorme el número de disposiciones que computaron o calificaron títulos o préstamos.

En el área de la información financiera, algunas Comunidades Autónomas se limitaron a reproducir las Circulares del Banco de España.

Sobre órganos rectores, y como consecuencia de la promulgación de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros, todas las Comunidades Autónomas, como preveía dicha Ley en su disposición final 4ª.1, han desarrollado dicha materia siguiendo, salvo excepciones puntuales, la mencionada Ley y su Real Decreto de desarrollo 798/1986, modificado con posterioridad por el Real Decreto 596/1988 como consecuencia de la STC 49/1988.

Si hay que citar alguna característica de toda la normativa autonómica sobre Cajas de Ahorros, ésta sería, como ya se ha señalado anteriormente, la de la consecución de un alto grado de homogeneidad en el contenido de las disposiciones y en la distribución de competencias, que ha hecho que no existan prácticamente diferencias de funcionamiento entre las Comunidades Autónomas.

II. LA APARICIÓN DE LAS PRIMERAS LEYES AUTONÓMICAS SOBRE CAJAS: LA LEY 15/1985 DE CATALUÑA Y LA LEY 7/1985 DE GALICIA

1. Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña

Cataluña abre brecha de nuevo y promulga la primera Ley autonómica de Cajas de Ahorros. De su exposición de motivos cabe resaltar: su referencia a la competencia exclusiva de la Generalidad sobre dichas instituciones, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado; que se considera llegado el momento de que el Parlamento de Cataluña haga uso de sus competencias legislativas para aprobar una ordenación general de sus propias Cajas de Ahorros, y que la Generalidad de Cataluña, al asumir plenamente

el ejercicio del Protectorado, se propone reforzar la autonomía de las Cajas de Ahorros y su independencia como instituciones de crédito. Elabora una definición de la naturaleza y fines de estas entidades, sin alterar su carácter fundacional, y salva, según manifiesta, las responsabilidades de la Administración del Estado en materia de dirección, inspección y disciplina de estas entidades. Prevé, por último, la existencia de acuerdos de colaboración entre ambas Administraciones.

Respecto al contenido de la Ley, se regulan extremos tales como naturaleza y funciones de las Cajas de Ahorros; creación, fusión, liquidación y registro; órganos de gobierno; coeficientes, inversiones y expansión; Federación Catalana de Cajas de Ahorros; excepciones, información al Protectorado; inspección, sanciones e intervención.

En su artículo primero recoge taxativamente la declaración del principio de la sede social. Así se indica que: "la presente Ley será aplicable a las Cajas de Ahorros con domicilio central en Cataluña".

2. Ley 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorros gallegas

Galicia, cuya Ley es similar y paralela en la mayor parte de su contenido a la Ley de Cataluña, hace referencia en su preámbulo a su competencia exclusiva en materia de Cajas de Ahorros, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado. Señala la conveniencia de disponer de un marco general de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Cajas de Ahorros gallegas y subraya que la Ley culmina el proceso de desarrollo del marco competencial autonómico, contemplando todos aquellos aspectos imprescindibles para el buen funcionamiento de estas instituciones.

La referida Ley regula cuestiones como: disposiciones generales, principios generales, régimen jurídico, régimen económico y régimen sancionador de las Cajas de Ahorros. Igualmente se regulan los órganos de gobierno, con especial referencia a la asamblea general, consejo de administración, comisión de control y director general.

Por último se disciplinan los órganos asociativos de las Cajas de Ahorros, contemplándose al efecto la Federación Gallega de Cajas de Ahorros.

Ambas Leyes fueron objeto de la STC 48/1988, y como consecuencia de la misma, se publicaron con posterioridad las Leyes 6/1989 de Cataluña y Galicia, que modificaron la 15/1985 y 7/1985, respectivamente.

III. LEYES AUTONÓMICAS MAS RECIENTES SOBRE CAJAS DE AHORROS

1. Ley 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de Cajas de Ahorros con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria

La referida norma se vio afectada por la Ley 8/1991, de 28 de noviembre y más recientemente por la Ley 2/1999, de 18 de febrero.

Las Leyes 1/1990 y 8/1991 fueron objeto de la STC 60/1993.

Dichas disposiciones regulan la Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión Ejecutiva, Comisión de Control, Presidente y Altos Cargos, Director General, así como los extremos relativos a la fusión de Cajas de Ahorros y al régimen sancionador autonómico.

2. Ley del Parlamento de Canarias 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorros

Se regula la naturaleza, régimen jurídico y económico de las Cajas, con especial referencia a la constitución, absorción, fusión y liquidación y registro de Cajas de Ahorros. Igualmente se aborda la regulación de sus órganos de gobierno, introduciéndose una serie de medidas dirigidas a fomentar la profesionalización de sus órganos rectores, y a aumentar la vinculación de las Cajas con las instituciones de su zona de influencia.

Se establece el requisito de la previa autorización del Gobierno de Canarias a propuesta de la Consejería competente en materia de economía para los casos de inversión de notable volumen y riesgo.

Se introducen dos nuevos grupos en la composición de la Asamblea General, constituidos por los Cabildos e Instituciones de interés social: Cámaras de Comercio, Universidades y otras entidades públicas.

Se procede a un reajuste de los porcentajes establecidos en la Ley de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, respecto a la representación de los grupos en la Asamblea, al objeto de garantizar a los órganos de representación de las Cajas mayor profesionalidad y representatividad.

Se crea la circunscripción insular para la elección de consejeros generales por los impositores, con el

fin de que exista un reparto geográfico diversificado, atendiendo de forma predominante al hecho insular.

Igualmente, se regula la Federación Canaria de Cajas de Ahorros y se incluye un título relativo al régimen sancionador.

Posteriormente se aprobó la Ley 1/1995, de 30 de enero, por la que se modifica la Ley 13/1990. Dicha norma se tramitó en ejecución de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1993, de 18 de febrero, que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 35.1 b), 2º; 35.1, d), y 39, números 3 y 4, de la Ley 13/1990, por su oposición a la legislación básica estatal contenida en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros.

3. Ley 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorros en Aragón, que a su vez ha sido modificada por la Ley 4/2000, de 28 de noviembre

Las citadas normas regulan la naturaleza y el régimen jurídico y económico de las Cajas con especial referencia a la creación, fusión y disolución, registro de Cajas de Ahorros y obra social y cultural.

Igualmente se regulan los órganos de gobierno. Se introduce un nuevo grupo de representación en la Asamblea General, que corresponde, siguiendo el sistema de distribución territorial que establece la Constitución española, a las Comunidades Autónomas. Del mismo modo se abordan las figuras del Defensor del Cliente y de la Federación Aragonesa de Cajas de Ahorros. Se incluye un título relativo al régimen sancionador.

La Ley 1/1991 fue objeto de la STC 62/1993.

4. Ley 3/1991, de 8 de noviembre, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi

La Ley regula la naturaleza y funciones de las Cajas de Ahorros, su creación, fusión, liquidación y registro, los coeficientes, inversiones y expansión, la distribución de resultados, la información a remitir a los entes públicos, las facultades de inspección, sanción y de intervención de los poderes públicos para con las Cajas de Ahorros y el régimen de cuotas participativas.

Órganos de Gobierno: de forma pormenorizada se

aborda el aspecto orgánico de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi, estableciendo los principios generales de organización y contemplando la regulación de cada uno de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros vascas.

Por último, se contienen disposiciones dedicadas a la Dirección General, Registro de Altos Cargos y a la estructura asociativa de las Cajas de Ahorros.

5. Ley 5/1992, de 15 de julio, de Órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid, que se ha visto afectada por la Ley 7/1992, de 4 de noviembre, de Renovación de los Órganos de Gobierno de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. Debe citarse en este punto igualmente la Ley 5/1994, de 23 de junio, de Modificación de los artículos 33 y 50 de la Ley 5/1992

La Ley presenta como novedades el aumento del número de miembros de la Asamblea General, la ampliación del porcentaje de representación de los empleados de la Caja, el establecimiento de la proporcionalidad en la elección de los representantes de los sectores que expresan intereses colectivos, la clarificación y sistematización del ámbito de competencias de cada uno de los órganos de gobierno, así como las especiales exigencias de profesionalidad para determinados titulares de los órganos de administración y dirección.

6. Decreto Legislativo 1/1994, de 6 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 15/1985, de 1 de julio, 6/1989, de 25 de mayo, y 13/1993, de 25 de noviembre, de Cajas de Ahorros de Cataluña

Reconociendo el Estatuto de Autonomía de Cataluña expresamente el papel relevante de las Cajas de Ahorros y siendo la primera Comunidad Autónoma en haber dispuesto de un texto legal en materia de Cajas de Ahorros, el Gobierno de la Generalidad elaboró un texto refundido.

Al respecto y de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, se regulan la naturaleza y las funciones de las Cajas de Ahorros, los procedimientos para la creación, fusión, liquidación y registro y los órganos de gobierno, la Federación Catalana de Cajas de Aho-

rros, la información al Protectorado y la inspección, sanciones e intervención de las Cajas de Ahorros.

7. Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León

El texto de referencia, en aras del mantenimiento de la unidad del cuerpo legal, refunde en un solo texto las disposiciones legales vigentes en materia de Cajas de Ahorros. Así, regula su ámbito de aplicación y la naturaleza de estas entidades; creación, fusión, liquidación y registro; los órganos de gobierno, las actividades de las Cajas de Ahorros y la inspección y régimen sancionador, así como la Federación de Cajas de Ahorros de Castilla y León.

8. Ley 8/1994 de Extremadura, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorros

Esta Ley de Cajas de Ahorros establece su ámbito de aplicación, define la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros y recoge los requisitos para su creación, fusión, disolución y liquidación, haciendo referencia, asimismo, al Registro de Cajas de la Comunidad.

Regula, genéricamente, determinadas actividades de las Cajas –inversiones, publicidad, oficinas, deber de información, etc.– estableciendo el órgano administrativo que ejercerá las competencias autonómicas relacionadas con aquéllas. Asimismo se refiere a la obra social.

Se regulan los órganos que van a regir las Cajas de Ahorro y se establecen normas para el Director General y para el Registro de Altos Cargos de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Extremadura. En relación a los órganos de gobierno se contiene una regulación similar a la establecida en la normativa estatal, al tiempo que se intenta adaptar a las peculiaridades propias.

Se disciplina la Federación Extremeña de Cajas de Ahorros y se recoge una regulación mínima de sus aspectos básicos e institucionales. Se regula igualmente el Defensor del Cliente.

Se aborda el sistema de inspección e intervención y la potestad sancionadora sobre la base de lo establecido en la normativa estatal al respecto, Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de Crédito.

9. Ley 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorros de Galicia

Como en otras Leyes, se regula su ámbito de aplicación y el concepto de Caja de Ahorros.

Pueden vislumbrarse aquí dos notas que presiden toda la configuración de esta Ley. La primera es el doble carácter de las Cajas de Ahorros, que son fundaciones con una finalidad benéfico-social y, a la vez, entidades financieras. La segunda nota se refiere a los términos de la intervención pública. Los poderes públicos intervienen en tanto es necesario para garantizar la solvencia y estabilidad de estas entidades o sirve para aumentar la transparencia del mercado y dar garantía a los clientes.

Se reglamenta la organización institucional de las Cajas. Se introducen algunas novedades como son las impugnaciones de los acuerdos o la responsabilidad de los consejeros, por ejemplo, y se desarrolla un nuevo concepto de dotación fundacional que pretende potenciar las posibilidades de obtener recursos propios por parte de las Cajas.

Se reglamentan los distintos ámbitos de intervención de los poderes públicos sobre las Cajas, con respeto al principio de prevalencia del mercado. Se regulan las normas de solvencia en consonancia con la normativa básica del Estado; se regula también, en este caso con mayor extensión, la normativa tendiente a dotar de transparencia a los mercados financieros y proteger a los clientes. En este sentido es de destacar la creación de la figura del defensor del cliente.

Igualmente, se reglamenta la obra benéfico-social. La Ley propone unos destinos de la obra benéfico-social que permita a las Cajas ordenar los proyectos de gasto y, simultáneamente, articularlos con el propósito de lograr un mejor servicio a la sociedad.

Se regulan los mecanismos de control. La novedad en esta área, consiste en la creación de una unidad administrativa en el seno de la Consellería de Economía y Hacienda, con la finalidad de llevar adelante el control de toda la normativa contenida en la presente Ley así como de coordinarse con los órganos competentes de la Administración del Estado.

La Ley igualmente contiene el régimen sancionador en los términos establecidos por la normativa básica del Estado. Se tipifican, por tanto, y se gradúan las infracciones, se establecen las sanciones y se determinan los supuestos de responsabilidad personal.

Por último, se recoge la regulación de la Federación Gallega de Cajas de Ahorros.

10. Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha

La Ley instaura el principio de proporcionalidad estricta en la designación de los órganos de gobierno.

Se incorpora a los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros un nuevo grupo emanado de las Cortes de Castilla-La Mancha que representan al pueblo de la Región.

Se amplía la obligación de sostenimiento de Obras Benéfico Sociales a las Entidades con presencia en la Comunidad Autónoma y cuyo domicilio social está fuera de la misma, que deberá ser proporcionada al volumen de los recursos captados en Castilla-La Mancha.

Se establece el ámbito de aplicación –básicamente, las Cajas de Ahorros cuyo domicilio social radique en el territorio de Castilla-La Mancha– y se define su naturaleza jurídica. También se recogen los principios que han de regir la actuación de la Administración Regional y los objetivos, fines y ámbito de actuación de las Cajas de Ahorros.

Se regulan los requisitos materiales y formales que será necesario cumplimentar para crear Cajas de Ahorros, organizarlas internamente, iniciar sus actividades, consolidar su incorporación en el sistema financiero, el régimen para el caso de fusiones y por último, los supuestos de disolución y liquidación.

Contiene la regulación en profundidad de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros: constitución, competencias, procedimiento de elección, los derechos, deberes e incompatibilidades de sus miembros, e incluye las normas imprescindibles que regulan su funcionamiento.

Se establecen las directrices que, en el desempeño de sus distintas actividades, deben respetar las Cajas de Ahorros, y los controles a que la Administración regional debe someterlas.

Por último, se instaura la figura del Defensor del Cliente y se regulan la Federación de Cajas de Ahorros de Castilla-La Mancha, la inspección y el régimen sancionador de aplicación.

11. Decreto legislativo 1/1997, de 23 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros

El texto de referencia aborda la regulación de la naturaleza jurídica y funciones de las Cajas de Ahorros, así como su creación, modificación de estatutos y reglamentos, fusión, escisión, cesión global del activo y del pasivo, disolución y liquidación de las mismas. Igualmente se procede a la regulación de los órganos de gobierno y del Registro de Altos Cargos; régimen económico y Obra Benéfico-Social; inspección y régimen sancionador, medidas cautelares e información y secreto profesional. Por último, contiene disposiciones que regulan la Federación Valenciana de Cajas de Ahorros, el Defensor del Cliente y las obligaciones de las Cajas de Ahorros foráneas en lo relativo a las actividades realizadas en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

12. Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia

Regula el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma, así como las actividades de las que operen en su territorio.

La Comunidad desarrolla sus competencias sobre estas Entidades en materia de creación, expansión, fusión, disolución y liquidación, distribución de excedentes, obra benéfico-social y disciplina y control. Asimismo, se crea la figura del Defensor del Cliente.

Por lo que se refiere a las normas de disciplina y control, la Ley contiene normas generales, infracciones, sanciones, responsabilidad, procedimiento y competencia y, por último, el régimen sancionador de los miembros de la Comisión de Control.

Con relación a los órganos de gobierno, la Ley introduce importantes innovaciones respecto a la regulación anterior: se modifican los porcentajes de representación ampliando la presencia de los impositores y reduciendo la correspondiente a la entidad fundadora y a las Corporaciones Municipales; se introduce el principio de proporcionalidad para la elección de los representantes en la Asamblea General de las Corporaciones Municipales; y el grupo de representación de la entidad fundadora, cuando ésta sea la Comunidad Autónoma, queda integrado por los Consejeros Generales elegidos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad y por la Asamblea Regional por mitades.

La Ley 7/1988, de 6 de octubre, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros de la Región de Murcia había sido objeto de la STC 239/1992.

13. Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía

La Ley afirma que las Cajas de Ahorros se rigen en su organización por su estatuto personal determinado por su domicilio social, por lo que la competencia de la Comunidad Autónoma se extiende a todo lo relativo a la capacidad, constitución, representación, funcionamiento, transformación, disolución, extinción y demás extremos derivados de la aplicación de la ley personal. Por lo que se refiere al aspecto externo o actividad, las Cajas se rigen por el principio de territorialidad que conlleva que tales actividades queden sometidas a la competencia de la Comunidad Autónoma en que se realicen.

De esta manera, la Ley establece que quedarán sometidas a la misma la Cajas de Ahorros que tengan su domicilio social en Andalucía, tanto en sus aspectos de organización como en lo relativo a las actividades que desarrollen en esta Comunidad Autónoma. Por lo que se refiere a las Cajas de Ahorros que tengan su domicilio social en otras Comunidades Autónomas, la Ley será de aplicación en relación con las actividades que desarrollen en Andalucía.

La norma regula la creación, fusión, disolución y modificación de estatutos y reglamentos de las Cajas. Igualmente crea el Registro de Cajas de Ahorros de Andalucía en el que se inscribirán respectivamente las Cajas de Ahorros que tengan su domicilio social en Andalucía, las que sin tenerlo mantengan oficinas abiertas en dicho territorio, así como las fundaciones de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Andalucía, que gestionen total o parcialmente la obra social.

También se regula el régimen económico y de control de las referidas entidades, contemplándose la distribución de excedentes, apertura de oficinas, financiación subordinada y medidas sobre transparencia de mercado, a fin de proteger los derechos de la clientela, regulándose igualmente, inspección, auditorías, intervención y sustitución; así como el régimen de los órganos de gobierno y del personal de dirección de las Cajas de Ahorros domiciliadas en Andalucía.

La Ley mantiene una representación plural de los diversos intereses tradicionalmente presentes en los

órganos de gobierno de las Cajas: impositores, corporaciones municipales, entidades fundadoras y empleados, respetando la preeminencia de los dos primeros. Los grupos representados en los órganos de gobierno se amplían con la incorporación de una representación directa propia de la Comunidad Autónoma, correspondiendo su designación al Parlamento mediante la aplicación de un criterio de proporcionalidad entre los diversos grupos políticos representados en la Cámara autonómica.

Se regula asimismo la obra social de las Cajas de Ahorros.

Se faculta a la Consejería de Economía y Hacienda para establecer directrices en orden a la aplicación de los recursos que las Cajas de Ahorros destinen a la obra social, en función de las carencias y prioridades de Andalucía, sin perjuicio del respeto a la libertad de elección de las Cajas a efectos de determinar las inversiones concretas a efectuar.

Se hace extensiva a las Cajas de Ahorros que no tengan su domicilio social en Andalucía, la obligación de invertir en el territorio de la Comunidad Autónoma una parte de su presupuesto anual de obra social. Tal inversión se efectuará en proporción a los recursos ajenos captados en Andalucía.

Se regula la Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía con la finalidad de potenciar la cooperación entre las Cajas andaluzas.

El régimen se completa con la figura del Defensor del Cliente como institución protectora de los derechos e intereses de éstos.

Igualmente la Ley, regula el régimen sancionador, tipificando las infracciones y sanciones al tiempo que determina los sujetos responsables de las mismas.

Contra dicha Ley se halla interpuesto un recurso de inconstitucionalidad pendiente de resolución.

14. Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro

Se regula igualmente la creación, registro, fusión y liquidación de las Cajas de Ahorros.

La Ley trata de establecer una normativa acorde con la organización territorial del Principado de Asturias, fijando al mismo tiempo el régimen de disciplina, inspección y control de estas entidades.

Se introduce el principio de proporcionalidad para la designación de representantes en los órganos de gobierno y se asume por la Junta General del Principado, los derechos que en su caso devengan de la extinta Diputación Provincial. También se garantiza la absoluta independencia de los órganos de gobierno respecto de las instituciones o grupos de representación que los hubieran designado o elegido. Se refuerzan las incompatibilidades de los Consejeros Generales y de Administración. Se prevé la reelección al finalizar su mandato de los miembros de los órganos de gobierno, siempre que sigan contando con la confianza de los que deban designarlos, al objeto de aprovechar la experiencia que hayan adquirido en el ejercicio del cargo. Se introduce, la figura del Defensor del Cliente como garantía de los derechos de los clientes.

El Ayuntamiento de Gijón y otras 19 corporaciones asturianas han planteado ante el Tribunal Constitucional conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 2/2000 con motivo de las novedades que se introducen en la elección de consejeros generales por parte de los Ayuntamientos, la desaparición de la vicepresidencia para el Alcalde de Gijón y la limitación al 20 por 100 de los miembros, de los órganos de gobierno del citado Ayuntamiento.

15. Proyecto de Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León (B.O. Cortes C. y L. N° 114, de 30 de enero de 2001)

Regula el ámbito de aplicación de la Ley, define el objeto regulado y su régimen jurídico y recoge, tanto los objetivos y fines de las Cajas de Ahorros, como los principios de actuación de la administración regional, en calidad de institución que ejerce el Protectorado Público.

Establece una regulación más detallada de los procesos de creación, modificación y extinción de las Cajas de Ahorros.

Regula el registro de Cajas de Ahorro de Castilla y León y el Registro de Altos Cargos de las mismas, destacando la creación de una nueva Sección en el primero de ellos, dedicada a las Fundaciones creadas para la gestión de la Obra Social.

Respecto a la regulación de los órganos de gobierno y dirección, se introducen porcentajes fijos de representación y se modifican los mismos. Asimismo, se introduce de forma expresa la designación proporcional de los representantes municipales, con lo que

se intensifica la participación democrática de los grupos políticos integrantes de estas Corporaciones.

Se refuerzan los requisitos de elegibilidad de sus miembros incluyendo las exigencias de una honorabilidad comercial y profesional, preparación técnica y experiencia adecuada para el ejercicio de sus funciones.

Se mantiene la temporalidad del ejercicio del cargo en un máximo de 12 años, se introducen nuevas causas de incompatibilidad, y se elimina la posibilidad de que los miembros designados por entidades puedan ser cesados por éstas antes de la finalización del mandato.

Se limita la capacidad de retribución de los representantes de las Cajas en otras empresas.

Se profundiza en las facultades de supervisión que competen a la Consejería de Economía y Hacienda.

Se establece un control previo sobre las nuevas vías de financiación, tales como cuotas participativas, deuda subordinada y emisiones a través de sociedades filiales.

Se prevé la creación de la figura del Defensor del Cliente en el seno de la Federación de Cajas de Ahorro de Castilla y León y la posibilidad de que la gestión de la obra social pueda ser realizada por fundaciones constituidas por las Cajas. Se establece para las Cajas foráneas una obligación de inversión mínima en la Comunidad.

Contempla la posible adopción de medidas de sustitución de los órganos de gobierno y de intervención de la entidad.

Se incluyen nuevas infracciones tipificadas y se regula el régimen de prescripción y la tipificación de las sanciones aplicables a la comisión de infracciones.

Respecto a la Federación de Cajas de Ahorro de Castilla y León, se mantiene la posibilidad de que sus Estatutos establezcan un sistema de participación de las Cajas que actúan en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin tener en el mismo su domicilio social.

IV. LA MODIFICACIÓN ESTATAL DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA APLICABLE A LAS CAJAS DE AHORROS

Igualmente debe hacerse referencia a la legislación básica que afecta a las Cajas de Ahorros publicada a lo largo del período examinado.

1. Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros

La Ley 13/85, junto a la Ley 31/85, LORCA, y a la Ley 26/88, marcaron una nueva etapa en la regulación de estas entidades. Dado que, en gran parte su contenido se consideró, como de carácter básico, fueron objeto de planteamiento de numerosos conflictos ante el Tribunal Constitucional.

En relación al coeficiente de garantía, la reforma nació con la finalidad de establecer un criterio sobre los recursos propios de las entidades más ajustado técnicamente a sus nuevas necesidades, abrir nuevas opciones a aquellas que cuenten con recursos insuficientes y resolver el problema de ineficacia de los recursos propios aparentes, resultantes de las relaciones de grupo.

En la norma se propuso un cambio en el criterio de definición de los recursos propios mínimos necesarios en función de las inversiones realizadas y de los riesgos asumidos y se precisaron los conceptos que componen aquéllos, introduciendo la figura de las obligaciones subordinadas, préstamos participativos o similares.

Dicha Ley contenía una referencia expresa al artículo 149.1.11^a de la Constitución, afirmando que formulaba unos principios básicos de carácter económico y financiero cuya regulación corresponde exclusivamente al Estado, citando también el artículo 38 para justificar el establecimiento de medidas que permitan la financiación de actividades consideradas prioritarias de acuerdo con las exigencias de la economía general.

Se marcaron en ella tan sólo los principios rectores de los coeficientes de inversión, ya que, al tratarse de un instrumento de la política financiera de carácter general, será preciso adecuarla a la coyuntura y necesidades de cada momento.

Se determinó la obligación de presentar cuentas consolidadas de las entidades de depósito y financieras entre las que se establezcan relaciones de dominio y se definieron las entidades a consolidar siguiendo la normativa CE.

Respecto a las referencias a las Comunidades Autónomas y otros aspectos que fueron impugnados por las mismas al señalar que constituían competencias estatales, se pueden citar: el límite de activos que

pueden calificar para la cobertura de las obligaciones de inversión; límites máximos y mínimos de rentabilidad de estos activos; porcentaje de recursos a cubrir con títulos de deuda a corto o medio plazo emitida por el Tesoro o el Estado; nivel mínimo de recursos propios; cuantía de computabilidad de las financiaciones subordinadas; límites a inversiones, participaciones y riesgos; apertura de nuevas oficinas de entidades cuyos recursos propios no alcancen niveles mínimos y dotación a reservas de excedentes líquidos, entre otros.

La Ley 13/1985 fue objeto de la STC 135/1992.

El Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las Entidades de depósito, en desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, fue objeto de la STC 178/1992.

El Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985 y el Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de depósito, fueron objeto de la STC 87/1993.

2. Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA)

La promulgación de la LORCA ha sido otro de los puntos en que se sustenta la reforma de estos intermediarios financieros.

A lo largo de su articulado se hace un reconocimiento constante de la nueva organización territorial del Estado que emana de la Constitución.

La Ley llega en el citado reconocimiento de las competencias autonómicas hasta los límites máximos que consideró posible, reservando siempre como básicos los estrictamente necesarios para salvaguardar la homogeneidad mínima imprescindible de los órganos rectores de estas instituciones en todo el territorio nacional, lo que la experiencia del Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, demostró como altamente positivo en la evolución de estas entidades.

Los intereses en juego y los problemas competenciales han hecho que, no obstante sus propósitos, la Ley haya sido objeto de tres recursos de inconstitucionalidad resueltos por la STC 49/1988, y origen de numerosos conflictos en todas las áreas y jurisdicciones correspondientes.

Respecto a su contenido, hay que señalar que continúa, en su mayor parte, la tarea y estructura emprendida por el Real Decreto 2290/1977 anteriormente citado, que configuró sobre nueva planta las formas de gestión colectiva de las Cajas, las cuales exigen, dadas sus características, una plena democratización de sus órganos rectores para que en ellas puedan expresarse todos los intereses de las zonas en que operan.

Dadas las competencias que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, se consideró preciso, de acuerdo con el artículo 149.1.11^a de la Constitución, establecer un marco estatal básico de la representación, organización y funcionamiento de los órganos de decisión de las Cajas que pudiera ser desarrollado por las Comunidades Autónomas.

La Ley pretendía alcanzar el triple objetivo de democratizar los órganos de gobierno, conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz que se cumpliera con criterios estrictamente profesionales –profesionalización a la que hace constantes referencias su exposición de motivos– y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado.

Como se ha indicado, la Ley 13/1985 fue objeto de la STC 49/1988.

3. Adaptación a las normas de la Comunidad Económica Europea: el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio

Pero si el panorama era ya complejo de por sí, entró en juego un nuevo factor: nuestra incorporación a la CE.

Ya que el mismo pueblo español ha renunciado a cierta parte de su soberanía a favor de las instituciones comunitarias, el Estado y las Comunidades Autónomas deben también ceder, en consecuencia, parte de sus competencias a dichas instituciones. No obstante, en la aplicación interna de las normas comunitarias, la CE respeta totalmente la distribución competencial de cada Estado miembro, por lo que habrá de estarse en cada caso a lo establecido al respecto en la Constitución.

Se trata de que el Estado no reasuma a través de esta vía las competencias que la Constitución otorgó a las Comunidades Autónomas, sino que éstas reen cuentren dichas competencias en la aplicación interna de la normativa comunitaria.

La interpretación de las normas CE y de la Constitución es una posible fuente de conflictos competenciales, que el Tribunal Constitucional irá resolviendo y coordinando dichas competencias, como ha ocurrido en otros países.

El Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento de la CE, modificó las disposiciones con rango de Ley, adaptándolas a las Directivas 73/183, de 28 de junio, y 77/80, de 12 de diciembre.

El Real Decreto Legislativo, por lo que afecta a las Cajas de Ahorros, estableció la definición de establecimientos de crédito, reguló el uso de denominaciones por establecimientos de crédito extranjeros, modificó la LORCA en cuanto a la nacionalidad de los consejeros generales, determinó la revocación de la autorización del establecimiento –modificando el Real Decreto-ley de 1929–, reguló la información y secreto profesional y estableció las limitaciones temporales hasta 31-12-1992 a establecimientos extranjeros. Por último, incluyó la correspondiente tabla de derogaciones.

4. Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito

Ante la necesidad de someter las Entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa, más intenso que el que soporta la mayoría de los restantes sectores económicos y siguiendo la política promovida por la CE de impulsar la creación de un marco común de supervisión de dichas Entidades: establece una normativa sancionadora común para el conjunto de las entidades de crédito, entre las que se encuentran las Cajas de Ahorros y la CECA; determina los sujetos pasivos de la potestad sancionadora; tipifica las infracciones; establece una gama de sanciones acomodada a la gravedad de las infracciones y en cuanto a la cuestión competencial, relaciona los preceptos que se declaran básicos.

Hay que destacar, asimismo, respecto a las Cajas de Ahorros, la configuración de las cuotas participativas que han sido reguladas por el Real Decreto 664/1990, cuyo contenido se analiza más adelante.

La Ley 26/1988 y el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de Crédito extranjeras, fueron objeto de la STC 96/1996.

5. Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las Directivas de la CEE en materia de sociedades

La Ley estableció que antes del 30 de julio de 1992, las Cajas de Ahorros debían inscribirse en el Registro Mercantil en cuya circunscripción radicara su domicilio.

6. Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo, sobre cuotas participativas de las Cajas de Ahorros

Se configuran como un instrumento jurídico y económico destinado a procurar la suficiente dotación de recursos propios de las Cajas de Ahorros, sin que por ello se vea afectada su naturaleza.

Son valores negociables nominativos que incorporan derechos exclusivamente económicos, cuya emisión se somete al régimen general de los valores negociables, con ciertas peculiaridades y previa verificación por el Banco de España de su computabilidad como recursos propios.

Las cuotas participativas confieren el derecho a percibir un porcentaje de los excedentes de libre disposición que guarde relación con el porcentaje que los fondos generados por las propias cuotas representan respecto al conjunto de los recursos propios de las Cajas de Ahorros.

7. Ley 13/1992, de 1 de junio. Recursos propios y supervisión en base consolidada de las Entidades Financieras

Tras la consagración en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 13/1985 del principio de suficiencia de recursos propios de los grupos de las Entidades de depósito y su extensión posterior a toda clase de Entidades de crédito, la Ley 13/1992 extiende el señalado principio de suficiencia de recursos propios sobre base consolidada a todos los grupos de entidades que ejerzan actividades de carácter financiero, buscando unas reglas generales aplicables a todos los tipos de entidades financieras.

Se excluyen de los grupos consolidables a las entidades aseguradoras, sin perjuicio de contemplarse en la norma reglas para los grupos mixtos en los que coexisten entidades financieras o grupos que no deban consolidar entre sí sus estados contables.

Esta disposición modifica ampliamente la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros. Igualmente modifica la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

8. Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de Entidades de Crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al Sistema Financiero

Esta Ley traspone a nuestro ordenamiento interno la Directiva 89/646/CEE, conocida como Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, regulando en esencia la libre apertura en nuestro país de sucursales de Entidades de crédito de otros Estados miembros, así como el procedimiento inverso al efecto de que Entidades de crédito españolas pueden operar, a través de sucursales, en otros países comunitarios.

Igualmente se regula minuciosamente el régimen de participaciones accionariales significativas en Entidades de crédito, así como el deber de secreto de la autoridad supervisora en relación con la información

obtenida de las entidades de crédito en el ejercicio de su función.

En la misma se modifican entre otras disposiciones la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 y el Real Decreto legislativo 1298/1986, de 28 de junio, de adaptación del derecho vigente en materia de Entidades de crédito al de las Comunidades Europeas.

La Ley 3/1994 fue objeto de la STC 235/1999.

9. Otras disposiciones

Deben citarse en este punto otras disposiciones normativas de rango legal, que si bien no están referidas específicamente a las Cajas de Ahorros, inciden en su operativa dada su naturaleza de entidades de crédito, tales como son la Ley 37/1998, de 16 de noviembre de reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores; la Ley 9/1999, de 12 de abril, por la que se regula el régimen jurídico de las transferencias entre Estados miembros de la Unión Europea y la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y liquidación de valores.

La Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, fue objeto de la STC 133/1997.