

# REGULACIÓN FINANCIERA Y CAJAS DE AHORROS

Joaquín LATORRE DÍEZ

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. Las cajas de ahorros como entidades de crédito. Peculiaridades de su regulación

**S**I bien las cajas de ahorros están plenamente encuadradas en el concepto de «entidades de crédito», y sometidas a la regulación propia de éstas, y suponen en la actualidad una aportación a nuestro sistema financiero que puede cifrarse en un 50 por 100 de sus partidas más significativas, no es hasta la reforma del crédito y la banca de 1962 cuando se abre paso a la transformación de unas entidades que tuvieron, en un primer momento, la consideración de instituciones benéfico-sociales o económico-sociales ajenas al lucro mercantil, iniciándose entonces una amplia reforma operativa que va a subrayar, cada vez más, su consideración como auténticos intermediarios económicos de naturaleza crediticia.

En lo que puede suponer una «bancarización» de las cajas de ahorros —sin que ello suponga algo peyorativo para estas últimas, sino únicamente una forma de simplificación coloquial—, existen dos hitos contrapuestos significativos: la exclusión expresa de las cajas de ahorros del concepto de entidad bancaria y, por tanto, del ámbito de la Ley de Ordenación Bancaria de 29 de diciembre de 1921, y la equiparación total de la operativa de las cajas de ahorros a la autorizada a los bancos, que se establece por el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto. Sirva como

ejemplo de la importancia de esta última norma el hecho de que hasta entonces las cajas de ahorros no podían efectuar, entre sus operaciones activas, el descuento de efectos.

Superada ya aquella exclusión expresa de la Ley de 1921, y establecida la equiparación operativa entre bancos y cajas de ahorros desde 1977, cabe señalar un paso más en la calificación de estas últimas entidades al quedar incluidas en la lista de entidades de crédito elaborada como consecuencia de la aplicación a nuestro ordenamiento financiero de las exigencias de las directivas comunitarias, al producirse el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. Ya desde la primera redacción del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, las cajas de ahorros han figurado como entidades de crédito y, en consecuencia, sujetas a la regulación propia de éstas, tanto en aquellas normas que derivan de la transposición de contenidos de directivas comunitarias como en las elaboradas por las autoridades españolas en aquellas materias que no han sido objeto de homologación en la Unión Europea.

Sin embargo, al situar a las cajas de ahorros en el marco de la regulación financiera, es necesario señalar algunas singularidades derivadas, por un lado, de su peculiar constitución jurídica y, por otro, de las competencias que sobre ellas pueden asumir —y han asumido— las comunidades autónomas. Cabe destacar, entre otras consideraciones, el carácter fundacional de estas

entidades; la composición de sus órganos de gobierno, y la existencia entre éstos de una comisión de control; la aplicación de sus excedentes a la realización de actividades sociales; las peculiaridades de determinadas normas de solvencia, reflejadas en la definición de elementos de sus recursos propios —como las cuotas participativas o los fondos sociales— o la exigencia de un nivel mínimo de reservas, y la incorporación al catálogo de infracciones administrativas de nuevos tipos de infracción específicos de estas entidades.

La dependencia de las cajas de ahorros respecto de las comunidades autónomas deriva de los contenidos de los artículos 148<sup>º</sup> y 149<sup>º</sup> de la Constitución, que, curiosamente, no hacen ninguna referencia expresa a estas instituciones. Las competencias sobre cajas de ahorros no figuran en la lista del artículo 148<sup>º</sup> como materias cuya competencia pueda ser asumida, por sí misma, por una comunidad autónoma. Tampoco aparecen entre las competencias exclusivas del Estado del artículo 149<sup>º</sup>. Sin embargo, lo previsto en el apartado 3 de este artículo posibilita que las materias no atribuidas expresamente al Estado puedan ser asumidas por las comunidades autónomas. Todo ello sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito (1).

Las competencias de las comunidades autónomas sobre cajas de ahorros están recogidas en todos los Estatutos de Autonomía, con diversos grados de atribución de las mismas, que van desde la competencia exclusiva (2) hasta el desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado. En algunos casos, la competencia exclusiva queda enmarcada en

las bases y la ordenación económica general y la política monetaria del Estado. A su vez, todas las comunidades autónomas han desarrollado las facultades asumidas mediante normas legales o reglamentarias, —según el grado de asunción de aquéllas—, pudiendo resumirse el contenido de tales normas en siete grandes apartados:

- Determinación del ámbito de aplicación.
- Creación, fusión y liquidación. Registros.
- Órganos de gobierno. Registro de altos cargos.
- Control de la actividad crediticia y de gestión.
- Aplicación de excedentes. Obra Social.
- Información y publicidad.
- Inspección y sanciones.

## **2. Consideraciones sobre la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros**

La delimitación de la peculiar estructura jurídica de las cajas de ahorros suele solventarse con frecuencia con una alusión a su «carácter fundacional», afirmación ésta que exige ciertas matices, ya que, entendidas las cajas de ahorros como instituciones enmarcadas en el derecho de fundación reconocido en el artículo 34º de nuestra Constitución, se seguiría como consecuencia lógica que los fundadores de cada una de estas entidades podrían establecer su propia organización interna y los fines a desarrollar.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 40/1988, de 22 de marzo, que resuelve sendos recursos de inconstitucionalidad

promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la Junta de Galicia contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, ha elaborado una interesante doctrina, distinguiendo en sus argumentaciones la situación de las cajas de ahorros ya existentes y la de aquellas que pudieran constituirse en el futuro. En líneas generales, no niega el alto Tribunal que las cajas de ahorros tengan un cierto carácter fundacional o puedan calificarse dogmáticamente como fundaciones, pero afirma que, en todo caso, serían fundaciones con un carácter muy peculiar, en el que domina su conceptualización como entidades de crédito, que configura su fisonomía actual.

Respecto a las cajas existentes en la actualidad, afirma el Tribunal Constitucional que el problema de su naturaleza fundacional puede enfocarse desde un punto de vista distinto del que supondría su encaje en el artículo 34º de la Constitución, con independencia del origen de cada caja de ahorros, y plantea la conveniencia de encuadrar a estas instituciones en el sistema de personas jurídicas establecido en nuestro Derecho. El artículo 35º del Código Civil clasifica a las personas jurídicas en corporaciones, asociaciones y fundaciones, y puesto que las cajas no son ni corporaciones ni asociaciones, sólo cabría atribuirles la categoría de fundaciones, a las que se asemejarían por el hecho de no constituir una unión de personas que figuren como verdaderos propietarios de sus bienes, sino una organización de los bienes mismos, como ocurre en las fundaciones de tipo tradicional. Este razonamiento, aparentemente acomodaticio, se

basa en la aplicación de una categoría jurídica a un supuesto distinto de aquél para el que fue pensada, y se justifica siempre que no se extraigan consecuencias abusivas y tal aplicación se considere únicamente como un medio de resolver un problema dogmático como es, en este caso, la calificación jurídica que debe otorgarse a las cajas de ahorros.

Sin embargo, no cabría afirmar que la creación de nuevas cajas de ahorros constituya, necesariamente, el ejercicio del derecho de fundación. Pero si fuese así, el fundador o fundadores crearían una persona jurídica cuyos fines serían los actualmente exigidos a estas instituciones como entidades de crédito, y que necesariamente deberían ser asumidos por quienes las fundasen.

## **II. DEPENDENCIA FUNCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

### **1. Ámbito de aplicación de las normas autonómicas**

La sentencia del Tribunal Constitucional 40/1988, de 22 de marzo, antes aludida, declaró inconstitucional la pretensión de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, que confería al Estado competencias sobre las actividades de las cajas de ahorros realizadas fuera del ámbito territorial de la comunidad autónoma donde aquéllas tengan su domicilio social. Según el Tribunal Constitucional, «estas actividades estarán sometidas a la competencia de la Comunidad en que se realicen, conforme a las normas que en cada caso configuren su competencia» o, dicho de una forma

CUADRO N.º 1

**DEPENDENCIA FUNCIONAL DE LAS CAJAS DE AHORROS**

<i>Comunidades autónomas</i>	<i>Disposición reguladora</i>
Andalucía .....	Dec. 25/1983, de 9 de febrero
Aragón .....	Ley 1/1991, de 4 de enero
Asturias .....	Dec. 52/1992, de 4 de junio
Baleares.....	Dec. 43/1986, de 15 de mayo
Canarias .....	Ley 13/1990, de 26 de julio
Cantabria .....	Dec. 61/1982, de 17 de junio
Castilla-La Mancha .....	Ley 4/1997, de 10 de julio
Castilla y León .....	Dec.-Legisl.1/1994, de 28 de julio
Cataluña .....	Dec.-Legisl.1/1994, de 6 de abril
Extremadura .....	Ley 8/1994, de 23 de diciembre
Galicia .....	Ley 4/1996, de 31 de mayo
Madrid .....	Dec. 19/1985, de 21 de febrero
Murcia .....	Dec. 87/1983, de 22 de noviembre
Navarra .....	Dec. Foral 244/1992, de 29 de junio
País Vasco.....	Ley 3/1991, de 8 de noviembre
La Rioja .....	Dec. 32/1988, de 8 de julio
Valencia .....	Dec.-Legis. 1/1997, de 23 de julio

más gráfica, «es inconstitucional la exigencia de la conjunción de los criterios de territorialidad y domicilio social para el ejercicio autonómico de competencias».

La consecuencia más importante de esta sentencia es que ha supuesto una merma notable de las competencias estatales sobre cajas de ahorros. Hasta ese momento, por interpretación de sentencias anteriores (3), se había configurado un reparto competencial que atribuía a la comunidad autónoma donde radicaba la sede social de la caja de ahorros las competencias sobre las actividades de esa caja realizadas dentro del territorio de la comunidad. Esta interpretación otorgaba al Estado, con carácter residual, aunque de notable importancia relativa, competencias sobre las actividades que cualquier caja de ahorros realizara fuera de la comunidad en la que tuviese su sede social.

Con esta sentencia, el perdedor fue el Estado, pero los ganadores no han sido quienes re-

currieron a nivel particular, sino las comunidades autónomas en general. No se produjo un incremento de las competencias de las comunidades recurrentes sobre sus «propias» cajas, aunque sí han recibido la confirmación de sus competencias sobre cajas «ajenas» por las actividades que realicen en su territorio.

En los textos legales o reglamentarios emanados de las distintas comunidades autónomas con posterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional, queda ya recogida esta delimitación del ámbito de aplicación de la normativa autonómica, si bien en algunas disposiciones publicadas con anterioridad queda limitado dicho ámbito de aplicación exclusivamente a las cajas de ahorros cuyo domicilio social radique en la comunidad autónoma respectiva. Así puede verse en las regulaciones de Andalucía, Islas Baleares, Cantabria y Madrid (4). Puede llamar la atención el caso de Cataluña, que ha publicado un texto refundido de Leyes anteriores mediante el De-

creto Legislativo 1/1994, de 6 de abril, en cuyo artículo 1º se limita el ámbito de aplicación de su regulación a las cajas de ahorros «con domicilio central en Cataluña». Igualmente, en la Comunidad de Murcia, la Ley 7/1988, de 6 de octubre, posterior por tanto a la sentencia, también limita su ámbito de aplicación «a las cajas de ahorros con domicilio social en la Región de Murcia», en contraposición a posturas anteriores en esta misma Comunidad que suponían el caso de mayor amplitud de competencias, ya que se establecían sobre «todas las cajas de ahorros que operen en la Comunidad Autónoma de Murcia» (5).

El resto de comunidades autónomas delimitan la aplicación de sus normas sobre cajas de ahorros en dos ámbitos bien diferenciados. En principio, afectan a aquellas entidades que tienen el domicilio social en el territorio de la comunidad y lo extienden, además, a las actividades desarrolladas en la comunidad autónoma por cajas de ahorros con domicilio social fuera de ella (6). En algunos casos, más que de actividades realizadas se habla de oficinas abiertas en la comunidad por cajas domiciliadas fuera de ella (7), y no faltan algunas disposiciones que puntualizan cuáles son estas actividades de cajas «ajenas» que, en alguna medida, quedan sometidas a las normas autonómicas locales: registro de determinados datos, comunicación de apertura y cierre de oficinas, obras sociales en función de los recursos captados en el territorio de la comunidad, autorización previa de determinadas inversiones, grandes créditos o concentración de riesgos, información, normas de transparencia y protección de los clientes (8).

Un caso aparte, por lo que pudiera suponer bien una invasión

extensiva de competencias en el territorio de otras comunidades, o bien una mera redundancia en los términos en que se formula, es el de Aragón: «Será de aplicación a todas las cajas de ahorros cuyo domicilio social radique en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón. Independientemente de que las mismas tengan otros domicilios o mantengan oficinas o instalaciones en territorios de otras Comunidades Autónomas españolas o en el extranjero» (9).

## **2. Creación de entidades. Registros autonómicos de cajas de ahorros**

La facultad del ministro de Economía y Hacienda para autorizar la creación de entidades de crédito en general, recogida en el artículo 43º bis de la Ley 26/1988, de 29 de julio (10), queda matizada en el apartado 8 de dicho artículo, respecto a la creación de cajas de ahorros, en el sentido de que tal facultad se entiende sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las comunidades autónomas. Es ésta una de las competencias asumidas por todas las comunidades y desarrollada en distintos tipos de normas —leyes o decretos— referidas, en cuanto al ámbito de aplicación, a las cajas cuyo domicilio social vaya a establecerse en el territorio de la comunidad respectiva.

Estas normas autonómicas han supuesto una actualización, de hecho, del Decreto del gobierno central 1838/1975, de 3 de julio, en el que se regulaba la creación de estas entidades, cuyos contenidos han quedado superados por los cambios posteriores en cuanto a requisitos para la creación de entidades de crédito en general, siendo las disposiciones autonómicas las que los han

recogido en su articulado. Sólo en los textos normativos de Navarra y La Rioja (11) se puntualiza que la autorización se concederá «con carácter discrecional y una vez cumplidos los trámites procedentes», lo que hace dudar de su legalidad por el carácter reglado que deben tener estas autorizaciones. Es habitual que se recabe un informe no vinculante del Banco de España, o que se prevea que la autorización se otorgará previo el cumplimiento de la normativa básica vigente.

Como una derivación de las facultades reseñadas anteriormente, surgen también los registros de cajas de ahorros autonómicos establecidos en casi todas las comunidades. Son una excepción de esta generalidad las comunidades autónomas de Andalucía, Cantabria, Madrid y La Rioja, ausencia explicable en el caso de las tres últimas por existir una sola caja de ahorros domiciliada en cada uno de los respectivos ámbitos territoriales.

En estos registros se anotan necesariamente, entre otros contenidos, la denominación de la entidad, su domicilio social, la fecha de la escritura de constitución y la identificación de los fundadores, los estatutos y reglamento por los que se van a regir, y cualquier modificación posterior de estos datos. En las normas autonómicas sobre registros, es habitual una mención a que las mismas lo son sin menoscabo de otras inscripciones preceptivas de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, que debe entenderse como una referencia a la necesidad de formular también la inscripción en el Registro de Cajas de Ahorros, de carácter estatal, que se lleva en el Banco de España y, asimismo, en el Registro Mercantil.

## **III. ÓRGANOS DE GOBIERNO**

### **1. Estamentos sociales representados en la Asamblea General y en el Consejo de Administración**

La Ley 31/1985, de 2 de agosto, que contiene las normas básicas en la regulación actual de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, sigue en líneas generales las pautas ya establecidas en 1977 como consecuencia de determinadas previsiones de los llamados Pactos de la Moncloa, en las que se propiciaba una democratización de los órganos que regían estas instituciones para que alcanzasen un mayor grado de representatividad (12).

Según esta Ley, la administración, gestión, representación y control de las cajas de ahorros corresponde a los siguientes órganos de gobierno: Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control. Las peculiaridades propias de las cajas son, por un lado, la existencia de un órgano que tiene como finalidad controlar la gestión del Consejo de Administración para que cumpla adecuadamente sus funciones y, por otro, los intereses que deben estar representados en sus órganos rectores y la cuantificación que de esa representación podrán establecer las comunidades autónomas.

En la Asamblea General y en el Consejo de Administración deben estar presentes los estamentos sociales con una vinculación especial a la actividad de las cajas de ahorros, como las corporaciones locales de aquellas plazas donde tienen abiertas oficinas, los impositores, que son quienes facilitan los recursos necesarios para su operativa, las personas o entidades fundado-

CUADRO N.º 2

**NORMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORROS. PORCENTAJES DE REPRESENTACIÓN**

Comunidades autónomas	Corporaciones locales	Impositores	Fundadores	Empleados	Diputaciones, Consejos o Cabildos insulares	Cortes o asambleas legislativas. Gobiernos	Otras entidades	Normas reguladoras
Andalucía .....	40	44	11	5	—	—	—	Dec. 99/1986, de 28 de mayo
Aragón .....	42	41	10	7	—	—	—	Ley 1/1991, de 4 de enero
Asturias .....	40	20	35	5	—	—	—	Dec. 102/1988, de 10 de noviembre
Baleares .....	34	39	16	5	6	—	—	Dec. 92/1989, de 19 de octubre
Canarias .....	44	26	10	5	10	—	5	Ley 13/1990, de 26 de julio
Cantabria .....	38	22	10	5	25	—	—	Ley 1/1990, de 12 de marzo
Castilla-La Mancha .....	40	22	10	7	—	21	—	Ley 4/1997, de 10 de julio
Castilla y León .....	25	35	10	15	—	15	—	Dec.-Legisl. 1/1994, de 28 de julio
Cataluña .....	25	30	35	10	—	—	—	Dec.-Legisl. 1/1994, de 6 de abril
Extremadura .....	40	44	11	5	—	—	—	Ley 8/1994, de 23 de diciembre
Galicia .....	20	40	35	5	—	—	—	Ley 7/1985, de 17 de julio
Madrid .....	32	28	20	8	—	12	—	Ley 5/1992, de 15 de julio
Murcia .....	40	20	35	5	—	—	—	Ley 7/1988, de 6 de octubre
Navarra .....	40	44	11	5	—	—	—	Ley Foral 7/1987, de 21 de abril
País Vasco .....	32	41	22	5	—	—	—	Ley 3/1991, de 8 de noviembre
La Rioja .....	31	31	33	5	—	—	—	Dec. 33/1988, de 8 de julio
Valencia .....	28	28	5	11	—	28	—	Dec.-Legisl. 1/1997, de 23 de julio

ras, cuando realmente existan y se mantengan activas, y el personal de la entidad, como elemento que con su trabajo hace posible la actividad de estas instituciones. Pueden, también, estar representadas entidades o instituciones de carácter benéfico-social, cultural, científico o profesional de relevancia notable en el ámbito territorial de actuación de la caja de ahorros.

La sentencia del Tribunal Constitucional 40/1988, de 2 de marzo, ya citada en párrafos anteriores, determinó que debía considerarse ordenación básica del crédito (13) la presencia de los cuatro sectores indicados: corporaciones locales, impositores, fundadores y personal, pero declaró inconstitucional la pretensión de la Ley 31/1985 de otorgar igualmente ese carácter básico a los porcentajes de representación fijados en su articulado, lo que dejó abierta la posibilidad de que los mismos fuesen

señalados por las comunidades autónomas en relación con las cajas de ahorros que tuviesen el domicilio social en el ámbito de su territorio.

La Asamblea General es el máximo órgano de gobierno y decisión de la entidad. El número de miembros —que se denominan consejeros generales— se fija por los estatutos de cada caja dentro de los límites mínimo y máximo que señala la Ley 31/1985, o que sean fijados por las disposiciones de las distintas comunidades autónomas. La representación de los intereses colectivos en esta Asamblea se lleva a efecto mediante la participación de, al menos, los cuatro grupos citados anteriormente.

El Consejo de Administración tiene atribuida la administración y gestión financiera, así como la de la obra benéfico-social. El número de vocales de estos consejos se fija, igualmente, por los es-

tatutos de cada caja dentro de los límites señalados en la ley citada o en las normas autonómicas. Deben estar representados los mismos grupos y con igual proporción y características que en la Asamblea General.

A partir de la sentencia del Tribunal Constitucional antes aludida, las distintas comunidades autónomas fueron estableciendo en sus propias normativas una distribución de miembros de las asambleas generales y vocales de los consejos de administración acordes con el peso que deseaban otorgar a los intereses generales de sus respectivos ámbitos territoriales. En algunos casos, como en Andalucía, Extremadura y Navarra, sus normas han recogido, bien por alusión expresa a la Ley estatal o bien por una reproducción literal de sus contenidos, los mismos porcentajes de representación fijados en la Ley 31/1985, de 2 de agosto. En los restantes casos,

se han variado estos porcentajes dando cabida a las diputaciones (Cantabria), consejos o cabildos insulares (Baleares y Canarias) o a entidades de carácter cultural, científico, etc. (Castilla-La Mancha y Canarias).

Esta distribución de estamentos o intereses ha venido manteniendo, en alguna medida, un cierto equilibrio, sólo alterado en aquellos casos de cajas de ahorros de fundación municipal o provincial, que unían a estas representaciones las correspondientes a los términos municipales donde actuaban, si bien cualquier eventual concentración de poder dependería de los sistemas fijados por cada comunidad para atribuir la representación de las corporaciones locales, que pueden ir desde un reparto proporcional a los escaños obtenidos por cada formación política en las localidades donde existan oficinas hasta una asignación de la representación total al partido dominante.

Sin embargo, ya en las leyes de las comunidades de Madrid (1992) y Castilla y León (1994), y en la más reciente de Castilla-La Mancha (1997), se han introducido representaciones de las Cortes o Asambleas legislativas de dichas comunidades, lo que viene a propiciar un mayor control político sobre las cajas domiciliadas en su territorio. Más significativo es el caso de la Comunidad Valenciana, cuya última Ley de 1997 otorga al ejecutivo de la Comunidad —la Generalidad— una representación del 28 por 100 que, unida al otro 28 por 100 correspondiente a las corporaciones locales, puede suponer la atribución directa de una mayoría simple para ejercer el control de las cajas de ahorros de esa Comunidad por quien tenga el poder político en la misma.

## **2. Funciones específicas de la Comisión de Control**

Las responsabilidades que alcanzan a los miembros de los consejos de administración de las entidades de crédito por las actuaciones de la propia entidad ha llevado a exigir, como requisito obligado para el ejercicio de la actividad bancaria, el establecimiento, por los consejos de administración, de normas de funcionamiento y procedimientos adecuados que faciliten a todos sus miembros el cumplimiento de sus obligaciones y los hagan conscientes de las responsabilidades que asumen (14).

En las cajas de ahorros se da un paso más en estos controles internos, instituyéndose la existencia de un órgano de gobierno, denominado Comisión de Control, que supervisa la gestión y administración de la entidad vigilando el cumplimiento que realice el Consejo de Administración de los objetivos y finalidades marcados por la Asamblea General y por la normativa financiera (15).

Estas comisiones están compuestas por miembros elegidos por la Asamblea General de entre sus consejeros que no sean vocales del Consejo de Administración, debiendo estar representados en ellos los grupos de interés correspondientes a corporaciones locales, impositores, fundadores y personal de la entidad. También podrá formar parte de esta Comisión de Control, con voz pero sin voto, un representante de la comunidad autónoma, que será elegido por ésta.

El artículo 24º de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, establece un amplio catálogo de funciones de la Comisión de Control —trasladado en general a las normas autonómicas— que abar-

ca aspectos fiscalizadores, informativos, ejecutivos y otras funciones relativas a los procesos electorales:

- Análisis de la gestión económica y financiera elevando un informe semestral al Banco de España, a la comunidad autónoma y a la Asamblea General.
- Estudio de la censura de cuentas y elevación a la Asamblea General de un informe del examen.
- Informar a la Asamblea General sobre los presupuestos y dotaciones de la obra benéfico-social, y vigilar el cumplimiento de las inversiones y gastos previstos.
- Informar al Ministerio de Economía y Hacienda y a la comunidad autónoma de los nombramientos y ceses en el cargo de Director General.
- Informar sobre cuestiones o situaciones concretas a petición de la Asamblea General, del Ministerio de Economía y Hacienda o de la comunidad autónoma.
- Proponer la suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración cuando entienda que vulneran las disposiciones vigentes o afectan gravemente a la situación patrimonial, a los resultados o al crédito de la caja, de los impositores o de los clientes.
- Vigilar el proceso de elección y designación de los miembros de los órganos de gobierno.

## **3. Incompatibilidades. Registros autonómicos de altos cargos**

Los registros de altos cargos establecidos en el Banco de España permiten un adecuado control de las incompatibilidades de

quienes ostentan cargos de dirección y ejecución en una entidad de crédito, cuando asumen responsabilidades similares en otras entidades de la misma naturaleza o en sociedades anónimas en general. Las incompatibilidades de los miembros de los consejos generales y de administración de las cajas de ahorros, y de sus directores generales, están recogidas en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de los órganos rectores de estas entidades, de una forma similar a las incompatibilidades de los altos cargos de la banca (16), pero añadiendo algunas especificaciones acordes con su distinta naturaleza jurídica, y los supuestos de incapacidad propios del Derecho Mercantil, pudiendo concretarse como sigue:

- Quebrados y concursados no rehabilitados, los condenados a penas que lleven aparejada la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos y los sancionados por infracciones graves.

- Presidentes, consejeros, administradores, directores, gerentes, asesores o empleados de otra institución de crédito, o de corporaciones o entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones de crédito o financieras.

- Personal al servicio de la Administración del Estado o de las comunidades autónomas con funciones a su cargo que se relacionen directamente con las actividades propias de las cajas de ahorros.

- Personas ligadas a las cajas de ahorros o a sociedades en cuyo capital participen aquéllas por contratos de obras, servicios, suministros o trabajos retribuidos.

- Los que, por sí mismos o en representación de otras personas o entidades, mantuviesen en el momento de ser elegidos deu-

das vencidas o exigibles frente a la caja de ahorros, o durante el ejercicio del cargo de consejero hubiesen incurrido en incumplimiento de las obligaciones contractuales en operaciones de préstamo o crédito.

Pero la finalidad de estos registros no es sólo la vigilancia de estas incompatibilidades, sino que cumplen también la importante misión de determinar quiénes son cargos de administración y dirección —de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º.4 de la Ley 26/1988, de 29 de julio—, para que puedan serles atribuidas, en su caso, las responsabilidades que asuman por las infracciones muy graves o graves cometidas por las entidades, en la forma señalada en el artículo 15º de dicha Ley. Asimismo, los datos del Registro de Altos Cargos sirven de soporte en la tramitación de los sucesivos procesos electorales para la designación de los miembros de los distintos órganos de gobierno de las cajas de ahorros.

Todas las comunidades autónomas, excepto La Rioja, han establecido registros autonómicos de altos cargos, en los que se inscriben obligatoriamente todas las variaciones que se produzcan en los órganos de gobierno y las personas de los directores generales de las cajas domiciliadas en el territorio de la comunidad respectiva, así como las sanciones que, en su caso, se hubiesen impuesto a los mismos. Estos registros tienen carácter informativo, y sus datos pueden facilitarse a cualquier persona que justifique su interés por acceder a ellos. Los datos inscritos en los registros autonómicos se comunican al Banco de España.

## IV. ELEMENTOS ESPECÍFICOS DE LOS RECURSOS PROPIOS

### 1. Cuotas participativas

Con la definición de este nuevo instrumento jurídico se pretendía que las cajas de ahorros pudiesen dotarse de un suficiente nivel de recursos propios que les permitiese alcanzar unas condiciones básicas de competencia homogénea con otras entidades de crédito, a la vez que afrontar más holgadamente las exigencias de las normas de solvencia. Las cuotas participativas se prevén en la disposición adicional duodécima de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, que daba nueva redacción al apartado a) del artículo 7º de la Ley 13/1985, de 26 de marzo, de recursos propios. Modificaciones posteriores de esta última norma (17) sitúan la calificación de las cuotas participativas como recursos propios de las cajas de ahorros —junto con el fondo fundacional— en el apartado a) del punto 1 del artículo 25º del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, en el que se delimitan los elementos que componen el capital de las entidades de crédito. La regulación de las mismas está desarrollada en el Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo.

Las cuotas participativas son valores negociables, nominativos y de duración indefinida, que no otorgan derechos de voto, incorporando exclusivamente derechos de carácter económico. Su emisión queda sujeta a las normas propias de la emisión de valores negociables, si bien previamente deberá ser verificada por el Banco de España para calificar su computabilidad como recursos propios de la caja emisora.

Frente a la ausencia de derechos políticos, se reconoce a las cuotas participativas un régimen de retribución muy liberal, sólo supeditado, en principio, a la existencia de excedentes de libre disposición. La retribución se fijará como un porcentaje de dichos excedentes que guarde relación con el porcentaje que los fondos generados por las propias cuotas representen respecto al conjunto de los recursos propios de la caja de ahorros emisora. Con la parte del excedente de libre disposición correspondiente a las cuotas participativas que no se destine a su retribución, se constituyen dos tipos de fondos: uno de reserva de cuotapartícipes y otro de estabilización. El primero, que se integra en las reservas como recursos propios básicos, constituye la parte de ellas que corresponde al conjunto de cuotas emitidas (18). El segundo tiene la finalidad de nivelar las retribuciones en distintos ejercicios para que no presenten altibajos acusados.

Otros derechos reconocidos al cuotapartícipe son la suscripción preferente en las nuevas emisiones de cuotas y el reembolso del valor liquidativo de éstas en caso de liquidación (19).

El carácter de «capital» atribuido a estas cuotas participativas, y su consideración como recursos propios básicos, lleva consigo que puedan ser utilizadas por la entidad emisora para la compensación de pérdidas en los casos de liquidación o en los de saneamiento general de la entidad, aplicándose en la misma proporción en que lo hagan la suma de los fondos fundacionales y las reservas.

Las cuotas participativas, por su consideración como recursos propios, no pueden ser adquiridas por la caja de ahorros que

las emita o por las entidades de su grupo, ni con financiación de dichas entidades. Pueden ser adquiridas por otras cajas de ahorros, por la Confederación Española de Cajas de Ahorros o por el Fondo de Garantía de Depósitos —sin que queden excluidos otros adquirentes privados o institucionales— con lo que quedaría a salvo la naturaleza de las cajas y su configuración jurídica de marcado carácter fundacional.

Sin embargo, esta figura jurídica y económica, que se planteó como una novedad en nuestro sistema financiero, no ha respondido a los deseos del legislador y a las expectativas que despertó su regulación. Inicialmente, por el trato penalizador que tenían en el anterior coeficiente de recursos propios, ya que, como participación en el capital de una entidad de crédito, las entidades sujetas a dicho coeficiente que las adquiriesen debían cubrir la inversión con un 35 por 100 de sus recursos propios. Desaparecido este trato penalizador en el actual coeficiente de solvencia, sigue existiendo un temor latente a que la emisión de estas cuotas en importes significativos pudiera llevar a la pérdida de la identidad tradicional de las cajas de ahorros y representase un primer paso hacia una no deseada transformación en sociedades anónimas.

## **2. Fondos de la Obra Benéfico-Social**

La realización de obras sociales y benéficas ha estado siempre presente en la definición de las cajas de ahorros, constituyendo una característica diferenciadora de estas entidades, a la vez que un instrumento de proyección e influencia de las cajas en sus ámbitos territoriales de actuación (20).

Al regularse los órganos de gobierno de las cajas de ahorros por el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, se creó una Comisión de Obras Sociales con la misión específica de seleccionar y administrar las obras de esta naturaleza, que se nutren con los excedentes de libre disposición de las cajas. La Ley 31/1985, de 2 de agosto, ha trasladado la competencia de aquellas comisiones (que desaparecían como tales) al propio Consejo de Administración (21).

Sigue siendo el Real Decreto de 1977 el que contiene una delimitación, válida actualmente, de lo que se consideran obras benéfico-sociales, completándose la normativa específica con una Orden de 19 de junio de 1979 y la Circular del Banco de España 1/1981, de 19 de enero. El artículo 22º del Real Decreto 2290/1977, establece que las cajas de ahorros deben destinar «la totalidad de los excedentes que, conforme a las normas vigentes, no hayan de integrar sus reservas a la financiación de obras benéfico-sociales propias o en colaboración». En general, se consideran obras de esta naturaleza aquellas que se orienten a la sanidad pública, la investigación, la enseñanza y la cultura, o a servicios de asistencia social cuyos beneficios se extiendan especialmente al ámbito de actuación de la caja.

Las obras benéfico-sociales pueden ser «propias» o «en colaboración», según la inversión, administración y mantenimiento sean a cargo exclusivo de la caja de ahorros o exista una participación de otras cajas, o personas físicas o jurídicas, mediante la aportación de bienes o servicios para desarrollar la obra en común.

Las ayudas a obras benéfico-sociales «ajenas» se permiten

con un carácter excepcional y transitorio, y sujetas a unas limitaciones cuantitativas. Por su carácter excepcional, ha de tratarse de partidas para atender ayudas a obras de esta naturaleza que se viniesen prestando con anterioridad, deben especificarse en el presupuesto de la obra benéfico-social concretándose el destino, importe y previsión de cada una de ellas, y se ha de solicitar autorización del Ministerio de Economía y Hacienda. Deberán reducirse paulatinamente hasta su extinción o integrarse en las obras en colaboración con los requisitos exigidos a éstas, y estarán sujetas a ciertas limitaciones: no podrán, en ningún caso, ser superiores a las otorgadas el año anterior a las mismas obras, y no excederán globalmente del 10 por 100 del presupuesto para obra social propia del ejercicio correspondiente (22).

Las competencias asumidas por las comunidades autónomas en esta materia han trasladado a las consejerías correspondientes de las comunidades las facultades anteriormente atribuidas al Ministerio de Economía y Hacienda respecto a la autorización de la propuesta de distribución de excedentes de cada ejercicio y el presupuesto de la obra benéfico-social, una vez aprobados por las asambleas generales de las cajas.

Al referirse a las obras benéfico-sociales, las normas autonómicas ponen el acento —dentro de un respeto absoluto a la libertad de cada caja— en una labor de orientación de las inversiones, estableciendo prioridades y definiendo los campos de actuación más sensibles en cada comunidad. Así, a las actividades tradicionales orientadas a investigación, enseñanza, cultura, sanidad o asistencia social, se han venido añadiendo otras tales co-

mo las que puedan facilitar la integración social de colectivos marginales, o favorecer a grupos con bajos niveles de ingresos, teniendo en cuenta los proyectos que potencien las señas de identidad de cada caja (23). Tampoco se olvida la lucha contra la pobreza y la marginación (24) y las encaminadas al fomento del empleo (25).

La Comunidad Autónoma de Galicia va más allá de una labor orientadora de las inversiones, fijando unos porcentajes de inversión de los excedentes en función de los niveles que alcance el coeficiente de solvencia de las cajas (26).

Es de destacar que la extensión del ámbito de aplicación de las normas autonómicas a las actividades realizadas en su territorio por cajas de ahorros con domicilio social fuera de éste, ha llevado a generalizar la obligación de esas cajas «ajenas» de dotar obras sociales fuera de la comunidad «propia», que guarden proporción con los recursos obtenidos por las oficinas abiertas en esas otras comunidades.

Pero, con independencia de la importancia que adquieren estas actividades de carácter social de las cajas de ahorros, los fondos aplicados a inversiones de esa naturaleza alcanzan una consideración relevante al permitirse, en la normativa que regula la solvencia de las entidades de crédito, que sean computados como recursos de las cajas cuando cumplan ciertos requisitos.

Para que los fondos de la obra benéfico-social puedan formar parte de los recursos propios complementarios (27), deberán tener carácter permanente —entendiéndose por tales los que estén materializados en inmuebles— y cumplir, además, estos tres requisitos: que puedan ser li-

bremente utilizados para cubrir riesgos de gestión, que se reflejen en la contabilidad de la caja de ahorros (28) y que estén libres de impuestos o se reduzcan en la cuantía de los previsibles. Por el propio concepto general de recursos propios, no podrán reputarse como tales cuando su regulación determine que, en caso de liquidación de la entidad, los bienes en que se hallen materializados estos fondos deban separarse del activo y destinarse a sus fines específicos.

Si bien, como se ha expuesto anteriormente, las competencias sobre las obras benéfico-sociales han pasado a las comunidades autónomas, el Banco de España mantiene sus atribuciones en cuanto a la computabilidad de los fondos aplicados y, por tanto, para verificar que las inversiones en que se materialicen cumplan con todos los requisitos exigidos.

### **3. Nivel mínimo de reservas**

Como principio general, las cajas de ahorros deben destinar a reservas —al no tener que retribuir al capital— las cantidades máximas de sus excedentes líquidos que sean compatibles con el mantenimiento de sus obras benéfico-sociales. Sin embargo, con el fin de impedir que, en la creación de obras de esta naturaleza, los futuros gastos de mantenimiento puedan originar tensiones ante la necesidad de generar fondos para hacerles frente, se les impone la obligación de dotar, en cualquier caso, a reservas o a fondos de previsión no imputables a riesgos específicos un 50 por 100, como mínimo, de tales excedentes líquidos (29).

La rigidez de esta exigencia, y el hecho indudable de que en las cajas de ahorros existirán obras

benéfico-sociales ya constituidas en ejercicios anteriores, ha llevado al legislador a establecer dos tipos de importantes excepciones. Por un lado, el Banco de España podrá reducir el nivel mínimo del 50 por 100 cuando los recursos propios de la caja en cuestión superen en más de un tercio a los mínimos exigidos en función de las inversiones realizadas y los riesgos asumidos. Por otro, cuando la inversión o mantenimiento de las obras sociales propias o en colaboración, anteriormente autorizadas, no pueda ser atendida con el fondo para la obra benéfico-social que resulte de la exigencia de dotación de reservas, el Ministerio de Economía y Hacienda podrá autorizar, a petición del Banco de España y previa consulta con el órgano de la comunidad autónoma respectiva a quien corresponda la aprobación y verificación de estas obras sociales, la aplicación de porcentajes de dotación a reservas inferiores. En estos últimos casos, por el carácter excepcional de la autorización, la caja no podría incluir en los presupuestos de obras benéfico-sociales inversiones nuevas propias o en colaboración (30).

## **V. ESPECIALIDADES DEL RÉGIMEN SANCIONADOR**

### **1. De los miembros de la Comisión de Control**

El artículo 40º de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, contiene un régimen sancionador específico que afecta a los miembros de las comisiones de control de las cajas de ahorros cuando tales comisiones resulten responsables de unas infracciones específicas que pueden concretarse en los supuestos siguientes:

a) La negligencia grave en el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas se considera infracción grave, tipificándose como muy grave si, además, esta negligencia es persistente.

b) No proponer al órgano de administración la suspensión de los acuerdos adoptados cuando infrinjan manifiestamente la Ley (infracción muy grave), o cuando vulneren las disposiciones vigentes (infracción grave) y en ambos casos afecten injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados, al crédito de la caja de ahorros o a sus impositores o clientes (31).

c) La falta de remisión al órgano administrativo competente de los datos e informes que deban hacerse llegar, o que el mismo requiera, o su remisión con notable retraso, se tipifica como infracción grave.

Estas infracciones, que derivan de actitudes de las propias comisiones de control, trasladan la responsabilidad administrativa por tales hechos a los miembros de dichas comisiones, que soportarán las sanciones que se detallan en el propio artículo 40º de la Ley. Cualquier otra obligación de las comisiones de control no tipificada como muy grave o grave, se imputará a sus miembros como infracción leve, así como la falta reiterada de asistencia a las reuniones de dichas comisiones.

### **2. Infracciones específicas en normas autonómicas**

Asimismo, en las normas de determinadas Comunidades Autónomas (32) se añaden algunas infracciones específicas de la actividad de las cajas de ahorros, pudiendo destacarse los siguientes supuestos, calificados todos ellos como infracción grave:

a) La adjudicación por parte de los miembros del Consejo de Administración o de la Comisión de Control, o del Director General de las cajas de ahorros, de bienes embargados por éstas (33). La adjudicación a los empleados de la caja con conocimiento del Director General, supondrá la imputación de la infracción a este último.

b) El incumplimiento de las obligaciones impuestas por las normas en materia de procesos electorales para la elección y designación de los miembros de los órganos de gobierno, y la comisión de irregularidades en dichos procesos (34).

c) La falta de control en la comprobación de los requisitos de elegibilidad de los consejeros generales, de los procesos de renovación y de los riesgos asumidos por aquéllos (35).

d) El incumplimiento de la normativa específica sobre la Obra Benéfico-Social, en lo que se refiere al destino de los fondos disponibles (36).

e) El quebrantamiento del deber de secreto en las deliberaciones y acuerdos del Consejo de Administración (37).

Es habitual en todas las disposiciones autonómicas una referencia al catálogo de infracciones de carácter general tipificadas en la Ley 26/1988, de 29 de julio, o la reproducción de las mismas siguiendo el contenido de los artículos 4º y 5º de dicha Ley.

## VI. CUESTIONES DE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD

### 1. La protección a los clientes de las cajas de ahorros en las normas de las comunidades autónomas

La base legal de la normativa actual reguladora de las relaciones de las entidades de crédito con sus clientes y, en general, de todas las medidas de transparencia informativa en tales relaciones, se encuentra en las competencias que el artículo 48º. 2 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, otorga al ministro de Economía y Hacienda. Estas atribuciones tienen por objeto la protección de los legítimos intereses de la clientela activa y pasiva de las entidades, dentro del respeto a la libertad de contratación que debe presidir las relaciones entre entidades de crédito y clientes.

En este campo se incluyen las normas sobre claridad de los contratos, conocimiento previo por los clientes de las condiciones relativas a las operaciones y servicios, y las normas para que la publicidad de unas y otros no omita ningún elemento necesario para apreciar las verdaderas condiciones de la oferta presentada.

El margen que pueden tener las comunidades autónomas para regular estos aspectos queda delimitado en el apartado 3 del propio artículo 48º de la Ley citada, que establece que las disposiciones que se aprueben por el ministro de Economía y Hacienda al amparo de estas facultades tendrán el carácter de un mínimo de protección a la clientela. De aquí se deduce que las normas que dicten las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre cajas de

ahorros no podrán ofrecer un nivel de protección inferior al que deriva, en la actualidad, de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de diciembre de 1989 y de la Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, en las que, entre otras cuestiones, se regula un régimen de autorización previa de la publicidad que haga referencia explícita o implícita a costes o rentabilidades de operaciones y servicios.

En general, las normas autonómicas van más allá del control previo de la publicidad establecido por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, extendiendo el campo de la autorización no sólo a los proyectos, sino también a los presupuestos económicos de dicha publicidad (38).

Una referencia expresa al artículo 48º de la Ley 26/1988, de 29 de julio, se contiene en el artículo 58º del Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio, de la Comunidad de Castilla y León. En otras comunidades, como en el caso de Extremadura, se prevé que reglamentariamente pueda establecerse un régimen de autorización previa cuando la publicidad verse sobre actividades de índole financiera (39). Los contenidos financieros de la oferta publicitaria se explican en las normas de Galicia con una referencia a la rentabilidad y coste de los servicios, y los tipos de interés, en línea con la normativa estatal, y añade nuevos supuestos de control previo referidos a la publicidad del balance en su totalidad o en alguna de sus partidas, o a la de datos relativos a la posición crediticia o inversora de la caja (40).

Un déficit manifiesto de protección puede apreciarse en el Decreto 19/1985, de 21 de febrero, de la Comunidad de Madrid, que únicamente prevé, en el ar-

tículo 8º, un «reconocimiento», previo a su difusión, del proyecto de publicidad. Asimismo, en las normas de Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha y Murcia (41) sólo se establece el control previo de la publicidad que suponga una apelación al ahorro del público, ignorándose la protección al cliente en las operaciones activas o de crédito (42).

En realidad, la verdadera importancia que tiene el control previo de la publicidad, tal como se concibe en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda y en la Circular del Banco de España antes citadas, reside en la comprobación del cálculo correcto de la tasa anual equivalente (TAE) que debe constar obligatoriamente en toda publicidad en que se haga referencia implícita o explícita a costes o rendimientos de las operaciones activas o pasivas (43). El carácter tutelar de esta medida se ha completado, posteriormente, con la exigencia de que en la descripción de las ofertas financieras, figuren tales costes o rendimientos efectivos mediante ejemplos significativos (44).

Como puede apreciarse, al margen del efecto que pueda tener de cara a los clientes un control más laxo de los contenidos de las ofertas publicitarias de las operaciones de las cajas de ahorros por algunas comunidades autónomas, se produce una distorsión en la competencia con publicidades de operaciones similares efectuadas por entidades bancarias en los ámbitos territoriales de dichas comunidades, que deberán someterse a las normas dictadas por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España (45).

## 2. El control de la publicidad realizada fuera del ámbito territorial

Según la doctrina del Tribunal Constitucional, las actividades de las cajas de ahorros realizadas fuera de la comunidad autónoma donde tengan su domicilio social estarán sometidas a las competencias de la comunidad en que se realicen, conforme a las normas que configuren tales competencias (46), que, como ya se ha expuesto anteriormente, suelen recoger esta extensión del ámbito de sus atribuciones.

La aplicación literal de este principio en la realización de campañas publicitarias de ámbito supraautonómico exigiría una serie de aprobaciones o controles, para una misma operación, por parte de las autoridades correspondientes de las comunidades respectivas. La carga administrativa que ello supone aún se agrava si se considera que las normas autonómicas sobre las relaciones con los clientes —entre ellas el control de la publicidad— no tienen que coincidir necesariamente en cuanto a la protección que ofrecen, sino que, respetando los mínimos establecidos en la regulación estatal, pueden contener niveles superiores de protección y, por tanto, una mayor exigencia para la presentación de las ofertas financieras de las cajas de ahorros (47).

Quizá por ello el Banco de España, que está facultado por el número 11.1 de la Orden de 12 de diciembre de 1989 para un control previo de la publicidad de las entidades de crédito, utiliza un lenguaje ambiguo en la norma 9ª.1 de su Circular 8/1990, de 7 de septiembre, y mientras afirma que él no es competente para autorizar la publicidad que esté sometida al control de las comunidades autónomas de

acuerdo con sus competencias en esta materia —en plena sintonía con lo que afirma el Tribunal Constitucional—, matiza a continuación que ello será así «siempre que el ámbito de difusión de los anuncios no exceda del de dichas comunidades autónomas», lo que contradice manifiestamente aquella doctrina constitucional, si bien habilita una salida práctica y de indudable economía administrativa al «asumir» el control de las campañas publicitarias de difusión supraautonómica o nacional.

A la vista de todo ello, puede que sea necesario distinguir entre la publicidad que se difunde fuera de la comunidad propia y las actividades que se realicen en esas otras comunidades como consecuencia de aquella publicidad.

Una reciente Comunicación de la Comisión de la Unión Europea sobre el concepto de libre prestación de servicios (48) aporta algunas reflexiones que —con las debidas matizaciones— pudieran ser aplicables si establecemos un paralelismo entre la prestación de servicios en otro país miembro y notificación a las autoridades correspondientes de ese país, por un lado, y la publicidad a difundir en el ámbito de otras comunidades autónomas y control de las autoridades de éstas, por otro.

Siguiendo los razonamientos de la Comisión de la Unión Europea en este documento interpretativo, y estableciendo el paralelismo indicado, podríamos aceptar las siguientes conclusiones:

- La incitación a distancia de la clientela no significa necesariamente que se tenga intención de realizar una actividad en el territorio de otra comunidad.
- No debe vincularse la existencia previa de publicidad o de

una oferta financiera a la necesidad de someterse al control de otras comunidades autónomas.

- La vinculación entre publicidad y control de ésta en las otras comunidades autónomas podría dar lugar a situaciones absurdas, como el que una entidad se viese obligada a someterse al control de todas las comunidades autónomas en que pudiese, en principio, recibirse esa publicidad.

Como resumen, podría considerarse que en la publicidad coexisten dos elementos diferenciados: la actividad creativa para presentar ofertas financieras plasmadas en distintos soportes publicitarios, y la propia difusión que alcancen dichas ofertas según los medios utilizados. En el caso de las cajas de ahorros, sólo debiera reputarse «actividad» realizada en una comunidad distinta de aquella en la que tiene su domicilio social la publicidad que se elabore técnicamente y se contraten sus medios de difusión en esas otras comunidades, que en este supuesto sí tendrán competencias respecto al control de la misma.

### NOTAS

(1) Artículo 149º.1.11ª de la Constitución.

(2) El Tribunal Constitucional ha señalado «el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía» (STC de 8 de febrero de 1982).

(3) La sentencia del Tribunal Constitucional a que aquí se alude se refería a las competencias de control de la expansión, pero se produjo un efecto extensivo de esta doctrina en el sentido de considerar que las competencias en general de una comunidad autónoma sobre las cajas de ahorros quedan limitadas a las que tenían la sede social en el territorio de la comunidad, y únicamente para las actividades que realizasen en dicho ámbito territorial.

(4) Decretos 25/1983, de 9 de febrero; 6/1984, de 24 de enero; 61/1982, de 17 de junio, y 19/1985, de 21 de febrero, respectivamente.

(5) Ley 7/1988, de 6 de octubre, y Decreto 87/1983, de 22 de noviembre, respectivamente.

(6) Comunidades autónomas de: Asturias (Decreto 52/1992, de 4 de junio), Extremadura (Ley 8/1994, de 23 de diciembre), Galicia (Ley 4/1996, de 31 de mayo), Navarra (Decreto Foral 244/1992, de 29 de junio) y País Vasco (Ley 3/1991, de 8 de noviembre).

(7) Comunidad Autónoma de La Rioja (Decreto 32/1988, de 8 de julio).

(8) Comunidades autónomas de: Canarias (Ley 13/1990, de 26 de julio), Castilla-La Mancha (Ley 4/1997, de 10 de julio), Castilla y León (Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio) y Valencia (Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio).

(9) Ley 1/1991, de 14 de enero.

(10) Según redacción dada por la Ley 3/1994, de 14 de abril.

(11) Decreto Foral 244/1992, de 29 de junio, artículo 2º, y Decreto 32/1988, de 8 de julio, artículo 2º, respectivamente.

(12) Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto.

(13) A los efectos previstos en el artículo 149º.1 de la Constitución.

(14) Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, artículo 2º.1.g.

(15) Ley 31/1985, de 2 de agosto, artículos 21º y siguientes. (La Comisión de Control fue instituida por primera vez por el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto).

(16) Ley 31/1968, de 27 de julio.

(17) La Ley 13/1992, de 1 de junio, ha dado una nueva redacción al Título II de la Ley 13/1985.

(18) El importe total de las aportaciones correspondientes al conjunto de las cuotas se denomina fondo de participación.

(19) Se entiende por valor liquidativo de cada cuota el resultante de sustraer la proporción de pérdidas que le corresponda a la suma de su valor nominal y sus participaciones en los fondos de estabilización y de reserva de los cotaparticipes.

(20) Estatuto aprobado por el Decreto de 14 de marzo de 1933, artículo 2º.

(21) Artículo 13º.1 de la Ley.

(22) Número 7º de la Orden de 19 de junio de 1979 y norma 3ª.3 de la Circular 1/1981, de 9 de enero.

(23) Galicia (Ley 4/1996, de 31 de mayo, artículo 49º).

(24) Castilla-La Mancha (Ley 4/1997, de 10 de julio, art. 65º.2).

(25) Castilla-La Mancha (Ley 4/1997, de 10 de julio, art. 65º.2) y Extremadura (Ley 8/1994, de 23 de diciembre, art. 21º.2).

(26) Galicia (Ley 4/1996, de 31 de mayo, artículo 48º).

(27) Los recursos propios complementarios no pueden exceder en su conjunto del 100 por 100 de los recursos básicos.

(28) Además, su importe deberá ser verificado por auditores externos, y esta verificación comunicada al Banco de España.

(29) Esta exigencia se estableció ya en el artículo 10º.5 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y se ha mantenido en la nueva redacción dada al Título II de dicha norma por la Ley 13/1992, de 1 de junio (artículo 11º.4).

(30) Ley 13/1985, de 25 de mayo, artículo 11º.5.

(31) También se considera que se dan estas circunstancias cuando no se requiere, en tales casos, al presidente que convoque la Asamblea General con carácter urgente.

(32) Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana.

(33) Aragón (Ley 1/1991, de 4 de enero, artículo 88º.D), Canarias (Ley 13/1990, de 26 de julio, art. 72º.e), Castilla y León (Decreto-Legislativo 1/1994, de 28 de julio, arts. 65º.3 y 4).

(34) Aragón (Ley 1/1991, de 4 de enero, artículo 88º.E), Castilla-La Mancha (Ley 4/1997, de 10 de julio, art. 76º.2.i), Castilla y León (Decreto-Legislativo 1/1994, de 28 de julio, art. 65º.9), Comunidad Valenciana (Decreto-Legislativo 1/1997, de 23 de julio, artículo 60º.K). Castilla-La Mancha califica esta infracción como muy grave.

(35) Castilla-La Mancha (Ley 4/1997, de 10 de julio, art. 76º.3.h).

(36) Comunidad Valenciana (Decreto-Legislativo 1/1997, de 23 de julio, art. 60º.I).

(37) Castilla-La Mancha (Ley 4/1997, de 10 de julio, art. 76º.3.k).

(38) Esta medida, que puede resultar conveniente en ciertos casos para evitar gastos excesivos en determinadas entidades, no supone, en sí misma, una mayor protección de los clientes destinatarios de la oferta publicitaria. Quizá se basa en una reminiscencia de cierto afán tutelar de las autoridades financieras derivada de lo que se denominaban funciones de alta dirección de las cajas de ahorros del Decreto 1473/1971, de 9 de julio.

(39) Ley 8/1994, de 23 de diciembre, artículo 18º.

(40) Circular de 15 de septiembre de 1987.

(41) Circular de 30 de noviembre de 1984, Orden de 15 de noviembre de 1994, Circular de 26 de febrero de 1986 y Orden de 10 de marzo de 1987, respectivamente.

(42) También aquí puede hablarse de reminiscencias del Decreto 2584/1973, de 19 de octubre, que afectaba a la publicidad de las cajas de ahorros, y sometía a control previo del Banco de España (por delegación de la Orden del 26 del mismo mes y año), toda actividad publicitaria que implicase una apelación al ahorro del público. Es de notar que el artículo 109º del Decreto-Ley 2532/1929, de 21 de noviembre, eximía a estas instituciones de la obligación de presentar previamente para su aprobación la propaganda y publicidad de sus operaciones.

(43) Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, norma 8ª.1.

(44) Modificaciones introducidas por la Circular del Banco de España 13/1993, de 21 de diciembre, en la circular básica de transparencia.

(45) Las competencias de desarrollo legislativo referidas a la banca han sido asumidas en los estatutos de autonomía de algunas comunidades, pero no se han producido, todavía, desarrollos de tales competencias.

(46) Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1988, de 22 de marzo.

(47) No sólo puede elevarse en las normas autonómicas el nivel de protección al cliente, sino que de hecho algunas de ellas presentan una protección menor, como ha quedado expuesto en el apartado anterior.

(48) Comunicación interpretativa de la Comisión. Libre prestación de servicios e interés general en la Segunda Directiva bancaria (97/C 209/04).

## Resumen

El marco normativo homogéneo de las entidades de crédito presenta determinados aspectos singulares que afectan a la regulación de las cajas de ahorros. Su peculiar constitución jurídica y la dependencia funcional de las comunidades autónomas abren dos vías diferenciadas en la regulación de estas entidades: por un lado, las normas específicas sobre su constitución, composición de sus recursos propios, carácter representativo de sus órganos de gobierno, obras sociales, y por otro, un amplio abanico de normas emanadas de los órganos legislativos o de gobierno de las comunidades autónomas que suponen el ejercicio por estas comunidades de las competencias asumidas sobre las cajas de ahorros.

Se inicia este artículo con unas consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros, y se exponen a continuación algunas de las cuestiones más importantes que suponen un tratamiento peculiar o diferenciado de las cajas de ahorros dentro de la regulación financiera general de las entidades de crédito.

*Palabras clave:* cajas de ahorros, entidades de crédito, regulación financiera, órganos de gobierno, obras sociales.

## Abstract

The uniform legislative framework of the credit institutions contains certain notable features that affect the regulation of the savings banks. Their special legal constitution and functional dependence on the Autonomous Communities open up two differentiated channels in the regulation of these institutions: on the one hand, the specific rules governing their constitution, the composition of their capital, the representative nature of their governing bodies and their welfare work, and on the other, a wide range of rules stemming from the legislative or governmental organs of the Autonomous Communities which represent the exercise of the powers assumed over the savings banks by these Communities.

This article starts off with a few general reflections on the legal nature of the savings banks and then goes on to set forth some of the most important questions involving a special or differentiated treatment of the savings banks within the general financial regulation of the credit institutions.

*Key words:* savings banks, credit institutions, financial regulation, governing bodies, welfare work.

*JEL classification:* G21, G28.