

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CAJAS DE AHORROS. LAS NORMAS AUTONÓMICAS

José A. ANTÓN

I. INTRODUCCIÓN

DOS hechos singularmente relevantes deben tenerse presentes para alcanzar un entendimiento cabal de los problemas que afectan al ordenamiento jurídico actual de las cajas de ahorros españolas: el primero es el proceso de democratización de sus órganos de gobierno que se inicia con el Real Decreto 2.290/1997. El segundo, la interpretación de la Constitución que los estatutos de autonomía han incorporado, atribuyendo competencias en la regulación de las cajas a las comunidades autónomas. Un tercer dato, igualmente fundamental, viene dado por la antigüedad y falta de cohesión lógica del ordenamiento crediticio general, disperso en un abigarrado conjunto de disposiciones, muchas veces de dudosa vigencia y claramente inadaptado a las actuales circunstancias del mundo financiero español.

Empezando por este último aspecto, el panorama legislativo patrio no puede ser más desolador. Una ley de ordenación bancaria de 1946, parcialmente derogada —expresa y tácitamente— y modificada reiteradamente; un decreto-ley de 1929 y un decreto de 1933, en los que se diseña el estatuto jurídico de las cajas de ahorros, asimismo objeto de derogaciones —más tácitas que expresas— y claramente superados por unas circunstancias económicas, sociales y financieras que nada tienen que ver con las reinantes en el momento de su promulgación. Y so-

bre estas bases se han ido acumulando nuevas disposiciones legislativas y reglamentarias estatales que han regulado aspectos parciales de la actividad de bancos y cajas, especialmente en sus facetas de Derecho público, al hilo de acontecimientos que han recabado inexorablemente la atención gubernamental. La ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito, la ley de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras, la ley de adaptación de la legislación española a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, e incluso la propia ley de autonomía del Banco de España, en cuanto al coeficiente de caja, son todas ellas buena muestra de la fragmentación de nuestro ordenamiento financiero. Y si así son las cosas a nivel legislativo, más vale no hacer ningún comentario en lo que a reglamentos se refiere. Basta un mero repaso de los escasos compendios normativos existentes para comprobar la falta de transparencia y de claridad de nuestro ordenamiento en este ámbito y las dudas que asaltan a los expertos a la hora de determinar el derecho vigente.

La consecuencia es que, antes de entrar en las implicaciones de esta situación, sea preciso, una vez más, poner sobre el tapete la urgente necesidad de proceder, con rigor y profundidad, a la revisión de nuestro ordenamiento financiero para simplificarlo, aclararlo y dejar sentadas unas bases firmes para su posterior desarrollo.

II. EL REAL DECRETO 2.290/1977. EL INICIO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

Un análisis actual del régimen jurídico de las cajas de ahorros ha de partir, como antecedente inmediato, del Real Decreto 2.290/77, por ser el hito fundamental que marca el momento de despegue de nuestras cajas hacia su actual *status*.

Hasta ese momento, desde el punto de vista operativo, las cajas eran instituciones constreñidas en su actividad por limitaciones que les impedían un libre y pleno desarrollo de la actividad financiera. No podían descontar efectos comerciales ni realizar operaciones con divisas y de comercio exterior, sus inversiones venían determinadas por coeficientes que llegaron a dejar libres sólo el 20 por 100 de sus recursos, y muy bien podía considerarse que eran básicamente colectoras de fondos de las clases populares que después eran puestos a disposición de quienes, a través de líneas de financiación privilegiada, podían conseguir una financiación barata, dirigida por la Administración pública hacia los objetivos que, en cada momento, se consideraran prioritarios.

En esa situación, no puede resultar extraño que las cajas aparecieran regidas por consejos de administración escasamente profesionalizados y que se perpetuaran a través del sistema de cooptación. Eran, además, entidades de reducido tamaño en general —recuérdese que su número era superior a ochenta en aquellos momentos—, de carácter local o regional limitado, lo que determinaba una fuerte influencia de las personas físicas más influyentes de

su ámbito de actuación y fuertemente conectadas con las entidades fundadoras de las cajas. Asimismo, la propia limitación de su actividad financiera determinaba una preferente atención de los consejos o patronatos a las funciones sociales de las cajas con predominio respecto del ámbito empresarial o comercial propiamente dicho.

Consecuentemente, la libertad operativa plasmada en el artículo 20 del Real Decreto 2.290/1977 tenía que repercutir sobre los órganos de gestión y representación. Y hoy, veinte años más tarde, parece obligado reconocer la inteligencia y la prudencia del diseño realizado por el Real Decreto.

En efecto, la estructura general de los nuevos órganos de gobierno puede resumirse en los siguientes datos fundamentales:

1. Mantenimiento de la esencia más íntima de las cajas de ahorros, como entidades que realizan funciones financieras para proveerse de los fondos necesarios para abordar el cumplimiento de fines y atenciones de carácter benéfico social, que justifican su creación y su presencia en el ámbito financiero. De ahí que, entre los nuevos órganos, aparezca la Comisión de Obras Sociales, a quien compete proponer a la Asamblea General todo lo relacionado con las actividades de esta naturaleza realizadas por la caja.

2. Conseguir el adecuado grado de profesionalización en quienes habrían de afrontar los retos inherentes a la libertad operativa que abría sus puertas a las cajas. Para ello, se articulan dos tipos de medidas. En primer término, la potenciación de la figura del Director General, que se pone claramente de manifiesto no sólo en la exigencia de la ade-

cuada preparación técnica (artículo 17), sino también en la facultad de suspensión provisional de la ejecutividad de los acuerdos del Consejo de Administración cuando entendiera que vulneraran las disposiciones vigentes o afectarían injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados o al crédito de la caja, o de sus impositores o clientes.

En segundo lugar, la conformación de la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Control y la Comisión Revisora del Balance siguen las pautas del sistema de gobierno propio de las grandes organizaciones empresariales.

3. En función de su origen, los consejeros generales —miembros de la Asamblea— tienen una triple procedencia: los impositores de la entidad (en número mínimo de sesenta y máximo de ciento cincuenta), elegidos mediante compromisarios seleccionados por sorteo; los representantes de entidades de carácter científico, cultural o benéfico de reconocido arraigo en el ámbito territorial de la caja, pudiendo incluirse en este grupo una representación de las corporaciones locales que podía tener especial importancia cuando se tratara de cajas fundadas por el Estado o entidades locales (con un mínimo de quince y máximo de treinta), y los miembros del Consejo de Administración y de las comisiones de Control y Obras Sociales, cargos a los que se podía acceder sin ostentar previamente la condición de consejero general, porque, en lo que al Consejo de Administración se refiere, cuatro representantes del personal se elegían directamente por los empleados, la mitad menos dos (como máximo), en el caso de cajas fundadas por el Estado o las corporaciones locales, se nombraban

directamente, y en los demás casos se elegían por la Asamblea entre personalidades de reconocido prestigio o entre consejeros generales que fueran representantes de corporaciones locales. El resto (hasta quince o veintinueve, números mínimo y máximo de miembros) se elegían por la Asamblea entre el grupo de consejeros generales representantes directos de los impositores.

4. Las restantes comisiones se formaban con miembros de la Asamblea que no fueran consejeros de administración y representantes del personal (Comisión de Control), ni de la comisión de control (Comisión de Obras Sociales) o que no pertenecieran a ninguna de las anteriores (Comisión Revisora del Balance).

Sin perjuicio de reconocer un importante grado de complejidad a este sistema de órganos de gobierno, no puede negarse que cumplía adecuadamente dos objetivos básicos. Por una parte, suponía una importante «democratización» de los órganos de gobierno, dando entrada a los impositores de la entidad y adecuando con ponderación la intervención de las entidades fundadoras (en numerosos casos, entidades locales) y permitiendo, asimismo, que personalidades de reconocido prestigio en la circunscripción territorial de actuación de las cajas pudieran estar presentes en su gobierno y administración. Conviene, además, subrayar el importante peso de la representación de los impositores, elemento fundamental para obviar una excesiva desviación hacia los consejeros de entidades locales, inevitablemente influida por la composición política de los consistorios.

Este modelo organizativo tuvo, además, repercusiones exteriores. El ejemplo español fue seguido muy de cerca por Francia,

que, mediante la Ley 83-557, de 1 de julio de 1983, sobre reforma de las cajas de ahorros y de previsión, adaptó, en sus rasgos esenciales, los criterios básicos mantenidos por el Real Decreto 2.290/1977 (1).

III. INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN: LOS PODERES AUTONÓMICOS

La Constitución de 1978 va a tener una repercusión directa y sustantiva sobre el régimen de las cajas de ahorros a través de los nuevos entes territoriales que configuran las comunidades autónomas. Y ello en un doble sentido. En primer lugar, porque la nueva configuración del Estado resulta original y atípica en la medida en que ni puede encuadrarse ya en los esquemas de los Estados unitarios ni tampoco responde a los rasgos de un Estado federal. En lo que a nosotros interesa, conviene hacer notar que así como el artículo 148 de la Constitución enumera las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas, y el artículo 149 las competencias exclusivas del Estado, la presunta claridad de este reparto queda inmediatamente desdibujada por el apartado 2 del artículo 148, según el cual «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149» y, a su vez, el artículo 150, 2, permite que el Estado pueda «transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes en materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación».

Posiblemente, la propia impresión que necesariamente acrean estas normas haya tenido por objeto dejar abierto el régimen del reparto de competencias entre Estado y comunidades, permitiendo así una renegociación política constante en esta materia. Pero justamente esta apertura del sistema es también lo que genera indefinición y roces, que han motivado la necesaria intervención del Tribunal Constitucional en más ocasiones de las que hubieran sido deseables. Debe, asimismo, tenerse en cuenta la posibilidad constitucional de encomendar al Estado la fijación de «normas básicas» en determinadas materias —entre ellas, y en lo que a nosotros afecta, las «bases de ordenación de crédito» (art. 149, 1, 11.ª)—, que habrán de respetarse por las disposiciones autonómicas.

Todo ello, considerado conjuntamente, determina una peculiar situación en cuanto al régimen jurídico de las cajas de ahorros españolas, en los siguientes aspectos:

1. La Constitución no cita expresamente a las cajas de ahorros entre las materias que aparecen atribuidas a las comunidades autónomas. Sin embargo, todos los estatutos de autonomía recogen, de una u otra forma, la atribución de competencias en cuanto a ellas.

2. La sentencia del Tribunal Constitucional 1/82, de 28 de enero, en su fundamento jurídico 3.º, sienta la doctrina de que las «bases de ordenación del crédito» deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las cajas de ahorros.

La propia sentencia se cuida de aclarar que el «establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad».

3. Como se ha señalado con acierto, «queda claro en la jurisprudencia constitucional que aunque algunos Estatutos de Autonomía califiquen de “exclusiva” la competencia de la Comunidad sobre las Cajas, esa exclusividad no es tal, puesto que corresponde siempre al Estado la regulación de las bases relativas a la organización de las Cajas de Ahorros (y, por supuesto, de las bases relativas a su actividad financiera)» (2).

4. Especial importancia tiene resaltar, asimismo de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (sentencia 96/1984, de 19 de octubre), que «la distribución de competencias en materia de ordenación del crédito debe ser enmarcada, a su vez, en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada “constitución económica”... y especialmente en la exigencia de la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado» (3).

Son éstos los principios básicos con apoyo en los que podemos pasar ya al análisis de la legislación postconstitucional.

IV. LA LEY 31/1985, DE 2 DE AGOSTO, SOBRE ÓRGANOS RECTORES

El declarado propósito de la Ley, según su exposición de motivos, es alcanzar el triple objetivo de democratizar los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, conciliar esa democratización con las exigencias de una

gestión eficaz, que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales, y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspiran la nueva organización territorial del Estado, sentando al mismo tiempo las bases del régimen de disciplina, control e inspección de estas entidades.

La pregunta que, tras más de diez años de aplicación de esta ley, se plantea es la de si estos objetivos se han visto realmente cumplidos. Pero antes de emitir un juicio conviene contrastar cuáles fueron los cambios que introdujo en relación con la anterior regulación.

1. En primer término, la ley suprime tanto la Comisión Revisora del Balance como la Comisión de Obras Sociales, encargándose las funciones de esta última al Consejo de Administración.

2. En segundo lugar, se potencia notoriamente la representación de las corporaciones municipales en la Asamblea General. El nuevo esquema de representación de intereses colectivos es el siguiente:

— Corporaciones municipales: 40 por 100 de los consejeros generales.

— Impositores: 44 por 100.

— Entidades fundadoras: 11 por 100.

— Empleados: 5 por 100.

Como se ha puesto de manifiesto (4), la mayor representación de las corporaciones municipales se consigue a través del detrimento de la correspondiente a los impositores y a los empleados,

3. En tercer lugar, se admite la posibilidad de que el Presidente de la Caja pueda ser retribuido y

asumir funciones ejecutivas, lo que acarrea un estricto régimen de dedicación y de incompatibilidades.

Aparte de estas notas —que entendemos fundamentales— se prevé la posibilidad de que en la Comisión de Control se integre un representante de la comunidad autónoma —con voz y sin voto—, y se establecen normas en materia de delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

1. Las leyes catalana y gallega y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Como en otro lugar hicimos constar (5), poco antes de la publicación de la Ley 31/1985, la Comunidad Autónoma de Cataluña y la de Galicia habían publicado sus respectivas leyes de Cajas de Ahorros (Ley 15/1985, de 1 de julio —Cataluña— y Ley 7/1985, de 17 de julio —Galicia—), y pronto se puso de manifiesto la existencia de recíprocos choques jurídicos entre la legislación estatal y la autonómica. Choques sobre los que tuvo la oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional a través de dos sentencias, las números 48 y 49, ambas de 22 de marzo de 1988, que continúan siendo guía fundamental en el siempre dificultoso tema del reparto de poderes entre Estado y autonomías en esta materia.

No es ahora necesario repetir *in extenso* el análisis de estas sentencias, pero sí puede resultar útil recordar algunas de sus principales conclusiones.

1. De conformidad con los criterios ya fijados por la sentencia 1/1982 —a la que hemos aludido con anterioridad—, reitera su

pronunciamiento sobre la capacidad estatal para fijar las «bases» de ordenación del crédito, que pueden extenderse tanto a los aspectos fundamentales de la actividad de los intermediarios financieros como a los organizativos.

2. El marco estatal básico no puede, sin embargo, concretarse de tal modo que conduzca a la uniformidad organizativa de las cajas de ahorros, impidiendo a las comunidades autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios. En este sentido, se atribuye carácter básico al establecimiento de los diversos grupos sociales que han de estar representados en la Asamblea General, pero se niega a la fijación de porcentajes rígidos para cada uno de los grupos.

3. En cuanto al difícil tema del reparto de competencias Estado-comunidad autónoma, la sentencia 49/1988 determina claramente que sólo en función de la actividad de la caja en el ámbito territorial de una comunidad se puede atribuir competencia y que es, además, competente la comunidad en que una actividad se realice. Consciente de las dificultades prácticas que esta doctrina puede generar, el propio Tribunal Constitucional advierte de la posibilidad de que, por el Estado, se dicten normas básicas que aseguren la buena ordenación del crédito en todo el territorio nacional.

Como consecuencia directa de estas sentencias, se dictó el Real Decreto 596/1988, de 27 de mayo, que modifica y deroga parcialmente el Real Decreto 798/1986, de 21 de marzo, que desarrollaba la Ley 31/1985. Igualmente, en el ámbito de la legislación autonómica, se dictaron las disposiciones pertinentes

para adecuarse a la doctrina del Tribunal Constitucional.

2. Los efectos de la Ley 31/1985

A la vista de la secuencia de acontecimientos descrita, cabe plantearse si la Ley de 1985 ha sido una norma útil. Y, a decir verdad, la respuesta ha de ser bastante escéptica.

Lo primero que parece evidente es que la supresión de la Comisión de Obras Sociales no fué una medida acertada. Esa comisión tenía un sentido muy claro, y acorde con la doble faceta de la naturaleza de las cajas de ahorros: su carácter de entidad financiera y su irrenunciable vocación de entidad social, que se justifica en cuanto sus beneficios revierten a la propia sociedad. En el momento en que a un mismo órgano —el Consejo de Administración— se le atribuyen dos tipos de funciones tan distintas como son la gestión del negocio financiero y la decisión respecto de los proyectos estrictamente benéfico-sociales que han de financiarse, se ha de producir necesariamente una cierta confusión, en detrimento, incluso, de la atención que merece una adecuada decisión del tipo de obra que pueda resultar más acorde con las necesidades sociales.

En segundo lugar, y aunque el término se haya impuesto en el lenguaje usual, tampoco parece correcto hablar de «democratización» de los órganos de las cajas de ahorros. El término aparece cargado de un sentido político que, como regla de principio, y sobre esto puede considerarse que existe acuerdo generalizado, debe ser excluido en todo lo relacionado con la actividad de una entidad financiera. Lo que realmente importa es que los dis-

tintos grupos sociales —no políticos— estén debidamente representados en los órganos de las cajas de ahorros. Y más aún, donde esa representación debería tener mayor alcance es en la decisión sobre el destino de los excedentes, en suma, de la determinación del tipo de obra social que debe financiarse por la institución.

Obviamente, esa afirmación no empece la posibilidad o la conveniencia de una razonable participación de los poderes públicos, a través de las corporaciones locales, como entes más próximos a las necesidades de los ciudadanos y mejores conocedores de sus carencias, en la toma de estas decisiones. Pero, añadiríamos, como un partícipe más, sin poder decisorio fundamental que les permita sesgar los proyectos en su propio beneficio o convertir a aquéllas en intérprete único de las necesidades sociales.

En tercer lugar, tampoco puede considerarse que la Ley 31/1985 haya supuesto un avance considerable en lo que al tema de la «profesionalización» se refiere. Las únicas menciones reales que al efecto contiene son las relativas al Director General, al exigir que sea designado entre personas con capacidad, preparación técnica y experiencia suficiente para desarrollar las funciones propias de este cargo (artículo 26), reiterando la norma que ya estaba contenida en el artículo 17 del Real Decreto 2.290/1977. Pero nada se dice en relación con los integrantes del Consejo de Administración, ni siquiera respecto del Presidente cuando éste asuma funciones ejecutivas —en el caso de haberle asignado sueldo— (artículo 27 de la Ley 31/1985). Con lo cual, nos encontramos con la paradoja de que es perfectamente posible que los citados carez-

can de experiencia en el ámbito financiero. ¿No hubiera sido prudente exigir similares condiciones que al Director a los presidentes ejecutivos y, al menos, a un cierto número de los miembros del Consejo de Administración? De hecho, esto no sería sino acercar esta regulación a la vigente para la banca —cfse. artículo 2, f) del Real Decreto 1.245/1995, de 14 de julio— y a los requerimientos de la Primera Directiva sobre acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (art. 3.2), que exige la presencia de, al menos, dos personas que posean la experiencia adecuada.

Por último, en cuanto a la coordinación de las competencias estatales y autonómicas, tema especialmente delicado, a menos que haya un acuerdo político básico que permita homogeneizar y clarificar la actual situación, habrá que seguir puntualmente la evolución de la legislación autonómica para tratar de detectar los puntos fundamentales que debieran ser objeto de debate y, si es posible, posterior acuerdo.

V. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Trece comunidades autónomas (6) han dictado leyes reguladoras de las cajas de ahorros desde 1985 hasta el momento. Otra (Andalucía) tiene un proyecto de ley en avanzado estado de elaboración. Las demás han desarrollado la Ley 31/1985 mediante los correspondientes decretos autonómicos.

1. Órganos de gobierno

En líneas generales, la pauta más importante de esta regula-

ción autonómica versa sobre los órganos de gobierno: su composición, procedimiento de designación y funciones. Para dar una idea resumida de la actual situación normativa se incluyen los cuadros n.ºs 1 y 2, relativos a la composición de dichos órganos

De estos cuadros —y en especial del correspondiente a la Asamblea General— cabe extraer algunas observaciones:

1) La primera es el amplio uso que de la libertad concedida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha hecho para la regulación de los grupos de interés representados en la Asamblea, que, en algún caso, como Canarias, alcanza el número de ocho, frente a los típicos cuatro (corporaciones municipales, impositores, entidades fundadoras y empleados) previstos por la Ley 31/1985.

2) La segunda, la aparición, entre estos grupos, de los gobiernos autonómicos en cuatro Comunidades (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid y Valencia), en alguna de ellas con una importancia notable (21 por 100 en Castilla-La Mancha y 28 por 100, en Valencia).

3) Todas las comunidades han respetado el mínimo del 5 por 100 en cuanto a la representación de los empleados, incluso triplicándola en algún caso (Navarra: 15 por 100).

4) Sólo tres comunidades (Andalucía, Extremadura y Navarra) han mantenido la representación de los impositores en el 44 por 100. Todas las demás, la han reducido, llegando en dos casos (Asturias y Murcia) al 20 por 100.

5) Por último, en cuanto al número de miembros de la Asam-

blea, diez comunidades mantienen el máximo de la Ley 31/1985 (160 miembros) y tres lo amplían (Madrid hasta 400, y Castilla-La Mancha y Valencia a 200) y otras tres lo reducen (Cantabria y País Vasco a 120 y Navarra a 90).

También en los mínimos hay variaciones. La que más lo eleva es Castilla y León (hasta 110) y la que más lo reduce, Baleares (a 20).

En lo que al Consejo de Administración se refiere, es regla general que se integre proporcionalmente a cada grupo de consejeros generales, con la peculiaridad de que pueda preverse que, tratándose de las corporaciones locales —y, en algunos casos, también de los impositores— pueden proponerse personas de reconocida experiencia profesional que no sean consejeros generales. Es ésta una previsión que puede resultar útil pa-

CUADRO N.º 1

ASAMBLEA GENERAL

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO DE MIEMBROS		COMPOSICIÓN										
	Mínimo	Máximo	Corporaciones municipales (Porcentaje)	Diputaciones provinciales (Porcentaje)	Gobiernos autonómicos (Porcentaje)	Impositores (Porcentaje)	Entidades fundadoras (Porcentaje)	Empleados (Porcentaje)	Consejos insulares (Porcentaje)	Cámaras de Industria, Comercio y Navegación (Porcentaje)	Universidades (Porcentaje)	Cámaras Agrarias (Porcentaje)	Entidades de interés general (Porcentaje)
Andalucía	60	160	40	—	—	44	11	5	—	—	—	—	—
Aragón	70	160	42	—	—	41	10	7	—	—	—	—	—
Asturias	60	160	40	—	—	20	35	5	—	—	—	—	—
Baleares	20	160	34	—	—	39	16	5	6	—	—	—	—
Canarias	60	160	44	—	—	26	10	5	10	2	2	1	—
Cantabria	90	120	38	25	—	22	10	5	—	—	—	—	—
Castilla-La Mancha	80	200	40	—	21	22	10	7	—	—	—	—	—
Castilla y León	110	160	25-35	—	15	35-40	5-10	5-15	—	—	—	—	5-15
Cataluña	70	160	15-25	—	—	30-45	25-35	5-15	—	—	—	—	—
Extremadura	60	160	40	—	—	44	11	5	—	—	—	—	—
Galicia	60	160	15-25	—	—	30-40	25-35	5-15	—	—	—	—	—
Madrid	50	400	32	—	2	28	20	8	—	—	—	—	—
Murcia	60	160	40	—	—	20	35	5	—	—	—	—	—
Navarra	50	90	40	—	—	44	11	15	—	—	—	—	—
País Vasco	60	120	32	—	—	41	22	5	—	—	—	—	—
La Rioja	—	—	31	—	—	31	33	5	—	—	—	—	—
Valencia	50	200	28	—	28	28	5	11	—	—	—	—	—

CUADRO N.º 2

ÓRGANOS DE GOBIERNO

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN NÚMERO DE MIEMBROS		COMISIÓN DE CONTROL NÚMERO DE MIEMBROS		COMISIÓN EJECUTIVA NÚMERO DE MIEMBROS	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Andalucía	13	17	4	8	5	7
Aragón	10	21	4	10	—	—
Asturias.....	13	17	4	—	5	—
Baleares	13	17	7	14	7	14
Canarias	13	17	7	9	—	—
Cantabria	14	18	—	8	7	9
Castilla-La Mancha.....	15	19	5	9	Indeterminado	
Castilla y León	13	17	6	8	7	—
Cataluña	10	21	4	—	—	—
Extremadura.....	13	21	4	8	Proporcional a grupos de representación en el Consejo de Administración	
Galicia.....	10	21	4	8	—	—
Madrid.....	15	21	8	11	5	—
Murcia.....	13	17	4	8	4	—
Navarra.....	11	21	4	8	—	—
País Vasco	11	17	—	7	4	—
La Rioja	—	—	5	7	4	—
Valencia	10	21	5	10	—	—

ra potenciar la profesionalidad del órgano de gobierno que lleva el peso de la administración y de la gestión financiera de la caja. Como ya se ha indicado en otro momento, esta misma norma —la exigencia de profesionalidad— debería regir para el Presidente, de modo especial cuando asuma carácter ejecutivo.

En lo que a la Comisión de Control se refiere, no parecen observarse singularidades de relieve. Quizá convenga hacer constar, únicamente, que la sentencia del Tribunal Constitucional número 62/1993, de 18 de febrero, que declara nulos algunos preceptos de la ley aragonesa de 4 de enero de 1991, afectó profundamente a la regulación de la Comisión de Control en la ley de dicha comunidad, sin que hasta el momento se hayan dictado nuevas normas al respecto.

2. Competencias materiales

Las comunidades autónomas, haciendo uso de las facultades que les confieren sus estatutos, han abordado con ímpetu la regulación material de la actividad de las cajas, incluyendo en sus disposiciones normativas un amplio conjunto de preceptos sobre constitución, absorción, fusión y liquidación, inversiones computables a efectos de coeficientes de inversión, régimen de la obra social e infracciones y sanciones.

La asunción de estas competencias no ha sido pacífica, y buena prueba de ello es la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha tenido que afrontar la dura tarea de imponer un cierto orden en un tema que, desde su origen, ha resultado confuso, y en el que, además, los intereses autonómicos se han mostrado especialmente sensibles, lo que a nadie puede extrañar demasiado. La tradicio-

nal vinculación de las cajas a sus territorios de actuación propios, la posibilidad de intentar que sus inversiones pudieran satisfacer necesidades más políticas que económicas y la propia tensión entre el poder estatal y autonómico son causas que, sin duda, colaboran a propiciar un panorama que resulta difícil considerar idóneo. No puede por menos de señalarse que la evolución del ordenamiento financiero, tanto estatal como autonómico, ha revelado una cierta lentitud para adaptarse a las nuevas situaciones reales, lo que, quizá, ha contribuido a que los poderes autonómicos busquen soluciones «convenidas» o «pactadas» con las cajas sometidas a su influencia directa para obtener la consecución de sus fines de forma no imperativa desde la perspectiva jurídica. Aparecen así modos de actuación marginales al ordenamiento jurídico cuyo análisis requiere métodos de carácter político o sociológico ajenos a este trabajo.

Colocándonos, pues, en el ámbito que nos corresponde, hemos de volver a llamar la atención sobre la necesidad de una regulación global —hoy inexistente— de la actividad de las entidades de crédito, y ello porque las competencias de las comunidades autónomas no sólo se refieren a las cajas de ahorros, sino también al desarrollo de las bases de la ordenación del crédito. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 96/1996, de 30 de mayo señala, en su fundamento jurídico 23, la necesidad de determinar por parte de las Cortes Generales «cuál haya de ser la legislación básica del crédito y la banca adecuada a los intereses generales». «Esta tarea legislativa, que corresponde a las Cortes, debe ser llevada a término dentro de un plazo de tiempo razonable».

Partiendo de este *prius* lógico, la revisión normativa, tanto estatal como autonómica, habría de producirse, al menos, en los siguientes ámbitos: 1) la desaparición del sistema de los coeficientes de inversión debería suponer la supresión de toda alusión a esta materia en el ordenamiento vigente; 2) habría de armonizarse de forma coherente, y con pleno respeto a los poderes autonómicos, la regulación de las fusiones interautonómicas (7); 3) la institucionalización de mecanismos para que las autoridades autonómicas pudieran hacer llegar su parecer en materia de obra benéfica social, sin que ésta llegara a ser predeterminante de una materia en la que la opinión estrictamente social habría de

ocupar una posición dominante; 4) reconsiderar el esquema de poderes —concurrentes y específicos— entre la autoridad monetaria estatal y los órganos autonómicos competentes, teniendo en cuenta, muy especialmente, la nueva posición que el Banco de España habrá de ocupar en el contexto de la Unión Europea.

VI. DE CARA AL FUTURO

Este rápido repaso de la situación normativa en materia de cajas de ahorros pone de manifiesto la evidente necesidad y conveniencia de mejorar la actual situación. Para ello, se cuenta con la sólida base que ofrecen unas cajas de ahorros fuertes, sin más problemas que los que plantea a cualquier institución financiera el reto de la unión monetaria y los desafíos de conseguir una mejor gestión. Problemas que son saludables en cuanto son, asimismo, un signo de vitalidad de las instituciones, pero que no deben adormecer la preocupación por alcanzar mayores cuotas de eficiencia. A lo largo de las páginas anteriores quedan apuntadas algunas ideas para ello, sin perjuicio, obviamente, de que la experiencia real y la reflexión abran otras vías distintas para el progreso de unas entidades fuertemente arraigadas en la tradición financiera española.

NOTAS

(1) Un análisis detallado de la reforma francesa puede consultarse en «La reforma

de las Cajas de Ahorros en Francia», Fundación FIES, *Documentos*, n.º 6, octubre, 1984.

(2) ARAGÓN REYES, M.; GARCÍA VILLAVERDE, R., y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *El régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Caja de Madrid, Madrid, 1991, pág. 176.

(3) En este sentido, FUERTES SUÁREZ, J. L., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del crédito y la banca», en *Estudios de Derecho Público Bancario*, edit. Ceura, Madrid, 1987, págs. 166-167.

(4) ROS PÉREZ, Federico, *Las Cajas de Ahorros en España: evolución y régimen jurídico*, Murcia, Caja Murcia, 1996, páginas 373-374.

(5) ANTÓN PÉREZ, J. A., «El Tribunal Constitucional y las normas reguladoras de las Cajas de Ahorros», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 36/1988, págs. 174 y siguientes.

(6) ARAGON.—Ley 1/1991, de 4 de enero.

CANARIAS.—Ley 13/1990, de 26 de julio, modificada por Ley 1/1995, de 30 de enero.

CANTABRIA.—Ley 1/1990, de 12 de marzo, modificada por Ley 8/1991, de 28 de noviembre.

CASTILLA-LA MANCHA.—Ley 4/1997, de 10 de julio.

CASTILLA Y LEÓN.—Decreto-legislativo 1/1994, de 28 de julio. Texto refundido.

CATALUÑA.—Decreto-legislativo 1/1994, de 6 de abril. Texto refundido.

EXTREMADURA.—Ley 8/1994, de 23 de diciembre.

GALICIA.—Ley 7/1985, de 17 de julio (parcialmente derogada).

Ley 4/1996, de 31 de mayo.

MADRID.—Ley 5/1992, de 15 de julio, modificada por Ley 5/1994, de 23 de junio.

Ley 7/1992, de 4 de noviembre.

MURCIA.—Ley 7/1988, de 6 de octubre.

NAVARRA.—Ley foral 7/1987, de 21 de abril.

PAIS VASCO.—Ley 3/1991, de 8 de noviembre.

VALENCIA.—Ley 1/1990, de 22 de febrero, modificada por Ley 4/1997, de 16 de junio.

(7) Puede consultarse SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Concentración del sistema financiero y competencias autonómicas: el problema de las fusiones de Cajas de Ahorros», en *Cuadernos de Información Económica*, número 127, octubre, 1997, pág. 76.

Resumen

En este trabajo se analizan los efectos jurídicos de la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorros a raíz de la Constitución de 1978. Partiendo de la nueva regulación de los órganos de gobierno establecida por el Real Decreto 2290/1977 y de la reforma que supuso la Ley 31/1985, de 2 de agosto, y de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se realiza una semblanza general de la actividad legislativa en la materia, tanto desde el punto de vista de los órganos de gobierno como de las competencias materiales ejercidas por las Comunidades Autónomas.

Palabras clave: cajas de ahorros, sistema financiero, comunidades autónomas.

Abstract

This study examines the legal effects of conferring powers on the Autonomous Communities in the sphere of Savings Banks, following on from the 1978 Constitution. Starting from the new regulation of the organs of government established by Royal Decree 2290/1977, the reform brought about by Law 31/1985, of 2 August, and the case law laid down by the Constitutional Court, we proceed to present an overview of legislative activity in this field, both from the standpoint of the organs of government and of the actual powers exercised by the Autonomous Communities.

Key words: saving banks, financial system, autonomous communities.

JEL classification: G21, G28, H70.