

COMENTARIO A LAS LEYES 15/1985, DE 1 DE JULIO,
DE CAJAS DE AHORRO DE CATALUÑA¹
Y 7/1985, DE 17 DE JULIO, DE CAJAS
DE AHORRO GALLEGAS²

ELISENDA MALARET I GARCIA

La creación de Cajas de Ahorros pretende fomentar el ahorro. Con independencia de la diferente configuración que adopten por razones de evolución histórica, el ahorro es el elemento común a este tipo de instituciones. Este elemento finalístico de captación de recursos, que permite establecer una diferencia con la actividad bancaria, dirigida especialmente a las operaciones activas (concesión de crédito), permitirá a las Cajas de Ahorro cumplir dos funciones que aparecen sistemáticamente en los países comunitarios: asistencia financiera a entidades locales y realización de determinadas operaciones de crédito a sectores sociales con rentas bajas.

La aparición de las Cajas de Ahorro en nuestro país está directamente relacionada con este carácter asistencial, razón por la que éstas serán consideradas durante un largo periodo como entidades benéficas. Esta característica explica determinados aspectos de la configuración actual, como, por ejemplo, el uso del término «protectorado» para referirse a la relación existente entre la Administración Pública y las Cajas de Ahorro, o el beneficio de pobreza. Con el paso del tiempo, la importancia del volumen de depósitos efectuados en las Cajas, convertirá en cuestión esencial el tema del destino de estos fondos. El carácter de instituciones de índole social con finalidades de utilidad pública, y su progresiva transformación en instrumentos de financiación, planteará el problema de la inadecuación de la estructura organizativa a las nuevas funciones.

El carácter de intermediarios financieros se configura a partir de 1933, al regularse las inversiones a realizar con los recursos ajenos, y el porcentaje de éstos que deberá asignarse a los diferentes tipos de inversiones. Carácter que se ha ido acentuando de tal forma, que actualmente casi se produce una equiparación con las operaciones realizadas por las entidades bancarias. La diferencia estriba, básicamente, en la función de garantía que realizan las Cajas de Ahorros, al no tener finalidad de lucro mercantil. Esta diferenciación incide directamente en la naturaleza jurídica de las Cajas, ya que la mayoría de los ordenamientos de los países comunitarios no tienen naturaleza mercantil, a pesar del carácter mercantil de las operaciones que realizan.

Esta distinción entre funciones atribuidas a las Cajas de Ahorro y naturaleza jurídica (o aspecto organizativo) explica la distribución de competencias operadas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Nos centra-

1. D.O.G.C. de 3 de julio de 1985.

2. D. O. Galicia de 18 de julio de 1985.

remos solamente en los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Galicia.

Los artículos 12. 1.6 E.A.C. y 30. 1.5. E.A.C establecen que corresponde a las respectivas Comunidades Autónomas la competencia sobre las instituciones de crédito corporativo, público y territorial, y Cajas de Ahorro. Competencia que deberá respetar una serie de condicionamientos expresamente indicados, y que se derivan de los principios constitucionales configuradores de la actividad económica (arts. 38 y 31 C.E.), y de las competencias estatales sobre política monetaria y cambiaria, bases y ordenación de la actividad económica y bases de la ordenación del crédito, banca y seguros. Por tanto, vemos que el diseño del ámbito funcional de intervención de las Cajas de Ahorro, queda configurado fundamentalmente, como competencia estatal. Precisión que el mismo Estatuto de Autonomía realiza, al disponer en el art. 10. 1.4. E.A.C. que la Generalidad de Cataluña tiene competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que ésta establezca, sobre ordenación del crédito, banca y seguros. Finalmente, debemos tener en cuenta que la legislación mercantil es una competencia atribuida al Estado de forma total y que, en consecuencia, la regulación de las operaciones realizadas por las Cajas queda fuera del ámbito de intervención autonómica.

La función primordial que cumplen las Cajas de Ahorro actualmente, y que se deriva de su consideración de intermediarios financieros, será regulada por el Estado, según las previsiones mencionadas sobre distribución de competencias. De acuerdo con éstas, los poderes públicos dirigen el destino de los fondos de las Cajas de Ahorro. La Ley 26/1983 sobre coeficientes de Caja de los intermediarios financieros, establece que el Ministerio de Economía y Hacienda, a través del Banco de España, podrá establecer el mantenimiento de determinados niveles de coeficientes de Caja, y la fórmula de computarlo para controlar el proceso de creación de dinero y activos líquidos. Se trata de un instrumento de política monetaria que permite controlar la liquidez del sistema crediticio. Otro porcentaje de los fondos de las Cajas de Ahorro está dirigido a la inversión en fondos públicos. La determinación de este porcentaje es un instrumento de carácter complejo; se trata de medidas de política financiera con repercusiones monetarias. Las Cajas de Ahorro tienen establecida, a parte del coeficiente de caja y el coeficiente de inversión en fondos públicos (para los que también está regulado el orden de prioridad), la forma en que deben distribuir sus excedentes. Distribución que está reglamentada de forma detallada: el porcentaje mínimo que debe destinarse a constituir reservas obligatorias (instrumento de regulación de la liquidez crediticia) está establecido mediante unos baremos; así como también es obligatorio el destino de la parte de los excedentes líquidos no aplicado a reservas, que debe destinarse a obras benéfico-sociales (Decreto 502/83 de 9 de marzo).

El análisis detallado de las diferentes disposiciones, nos permite ver cómo está dirigido por la Administración el destino de los fondos de las Cajas. Un análisis más detenido nos permite distinguir las diferentes funciones, según el destino de los fondos y la persistencia de la tradicional superposición funcional. Así, las Cajas aparecen, a la vez, como intermediarios financieros, como financiadores de las obras y servicios de las diferentes Admi-

nistraciones Públicas (estatal, autonómica y local), y como prestadores de unos determinados servicios de utilidad pública (a través de la obra social).

Partiendo de esta tripartición, es necesario matizar el nivel de intervención de las Comunidades Autónomas y el Estado en el ámbito de las funciones, dejando de momento a parte el aspecto organizativo. Los aspectos relativos al carácter de intermediario financiero, es decir, lo relativo a las operaciones mercantiles que pueden realizar y los instrumentos de política monetaria que se les aplica, no plantean ningún tipo de problema, al ser de forma exclusiva (y, por tanto, excluyente) competencia estatal. Ahora bien, en el aspecto de financiación de la actividad del sector público, es donde la cuestión llega a ser problemática, y la actual regulación no parece muy satisfactoria (Decretos 2869/1983 de 30 de diciembre y 1619/1981 de 22 de mayo). La primera cuestión que se plantea es la relativa a la utilización del criterio de la «sede central» de la Caja, para saber en qué Comunidad Autónoma se deberá computar el porcentaje de fondos públicos, constituidos por valores de renta fija emitidos o calificables por las Comunidades Autónomas. Es decir, puede suceder que una Caja capte ahorro en varias CC.AA., pero quien canalizará parte de sus fondos será solamente la C.A. donde tenga su sede central.

El otro elemento que es necesario tratar, es el relativo a la composición del porcentaje (y el mismo porcentaje) de fondos públicos en que deben invertir las Cajas. Éste no parece el más adecuado al actual nivel de ejercicio material de las competencias, por parte de las CC.AA., sobre todo si tenemos en cuenta los servicios ya transferidos; no se entiende por qué los valores de renta fija emitidos por el I.N.I. no se incluyen en el porcentaje estatal, o cómo se determina de forma única el orden de prelación entre títulos de las C.C.A.A. y de las Corporaciones Locales.

Hemos visto cómo, de acuerdo con la distribución estatutaria de competencias, las *funciones* que deben realizar las Cajas de Ahorro son determinadas por el Estado, puesto que forman parte de la competencia sobre las *Bases* y ordenación de la actividad económica, así como de la competencia en legislación básica sobre el crédito. Ahora bien, las Comunidades Autónomas tienen competencia para desarrollar esta legislación; competencia claramente especificada en el supuesto de las Cajas de Ahorro, a las que se refieren las disposiciones estatutarias que diferencian la actividad («ordenación del crédito», art. 11.1.4 E.A.C.), de la organización («instituciones de crédito» corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro», arts. 12.1.6 E.A.C. y 30.1.5 E.A.G.).

Las Comunidades Autónomas, al asumir las competencias, habían regulado la adscripción orgánica y funcional de las funciones que realizan (Decreto 145/1980 de 25 de agosto, Cataluña), así como la reglamentación detallada de éstas (Decreto 303/1980 de 20 de diciembre, Cataluña). Quedaba por resolver una cuestión que había sido planteada por todos los estudiosos del tema desde hace tiempo: la integración de los órganos de gobierno de las Cajas. La peculiar situación derivada de la separación entre propiedad y gestión, ya que quien gobierna las Cajas no tiene ni la representatividad de una situación patrimonial, comporta disfunciones que era necesario resolver.

Dos criterios parecen fundamentales a la hora de regular el aspecto or-

ganizativo de las Cajas de Ahorro: aumentar la profesionalidad y el criterio geográfico; es decir, otorgar representación a las zonas de donde procede el ahorro captado por las Cajas. Los aspectos más necesitados de reforma habían sido abordados por el Decreto 2290/1977, de 27 de agosto (Fuentes Quintana), que establecía los diferentes tipos de órganos y las respectivas funciones.

La Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985 y la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985 sobre las Cajas de Ahorro, parecen el resultado de un mismo legislador, pues difieren en muy pocas cuestiones. Las dos leyes tienen los siguientes apartados: 1) Naturaleza y funciones de las Cajas de Ahorro; 2) Régimen jurídico; 3) Órganos de gobierno; 4) Régimen económico; 5) Inspección y disciplina; 6) Federación Catalana/Gallega de Cajas de Ahorro.

Destacaremos dos elementos que aparecen como innovadores: la formación de los órganos de gobierno y la creación de la Federación a nivel autonómico de Cajas de Ahorro. La regulación del aspecto organizativo de las Cajas, no parece plantear problemas, ya que, como hemos visto, la determinación genérica de las funciones y la concreción de sus actividades se realiza de forma detallada a nivel estatal; por tanto, al primar la regulación material, la regulación relativa a la constitución y a la organización, aparece como secundaria y no parece plantear obstáculos por ser legislada según las diferentes opciones políticas.

Las leyes autonómicas que comentamos recogen, cuando definen la naturaleza y funciones actuales de las Cajas de Ahorro, los elementos característicos que hemos destacado. Así, se definen como instituciones financieras de carácter social y naturaleza fundacional, sin ánimo de lucro, dedicadas a la captación, administración e inversión de los ahorros que les son confiados. El objetivo propio de las Cajas es fomentar el ahorro mediante la realización de las operaciones económicas y financieras permitidas por las leyes. Se recoge también la consecuencia del hecho relativo al carácter no lucrativo de estas entidades: los excedentes líquidos de las operaciones realizadas deben dedicarse a constituir reservas y a realizar obras sociales. Las dos leyes reconocen una potestad de intervención autonómica para orientar las obras sociales, a través de la posibilidad de indicar las principales necesidades y prioridades. La única referencia a las normas sobre distribución de los excedentes se establece en el art. 51 de la ley catalana que dice que se efectuará mediante Reglamento; no obstante, al no atribuir la potestad reglamentaria a ningún órgano en concreto, parece no pronunciarse sobre si la competencia en cuestión es estatal o autonómica, aunque, al afectar al nivel de liquidez del sistema crediticio, parece formar parte de la legislación básica sobre ordenación del crédito. Las leyes autonómicas sí que determinan, en cambio, quién es el titular de la potestad de aprobar los acuerdos relativos a la distribución de los excedentes efectuados por la asamblea general de las Cajas. Potestad que comporta una facultad de control de la actividad de las Cajas, y que se atribuye a los respectivos Departamentos de Economía y Finanzas; órganos a los que se atribuyen todas las facultades relativas a inspección, disciplina, control de estas Entidades, independientemente de las que puedan corres-

ponder al Banco de España, que siempre podrán ser delegadas a la Administración autonómica.

Dentro de la función de financiación de la actividad del sector público, que las bases y la ordenación del crédito han atribuido a las Cajas de Ahorro, las leyes autonómicas atribuyen la potestad de calificar las inversiones computables en los coeficientes de inversión a los respectivos Departamentos de Economía y Finanzas. Se prevé también la posibilidad de someter a autorización previa determinadas operaciones que tengan un elevado riesgo por su cuantía o concentración.

Recogiendo la normativa de rango inferior dictada por las propias Comunidades Autónomas, se atribuye la potestad de autorizar la creación, absorción, fusión y disolución de las Cajas a los respectivos gobiernos, y la potestad de aprobar la escritura fundacional a los respectivos Departamentos de Economía y Finanzas. Del mismo modo, se establece con carácter obligatorio la inscripción en un Registro de Cajas de Ahorro que se crea; inscripción que comporta la adquisición de la personalidad jurídica.

Las dos leyes citadas establecen criterios similares de representación en los órganos de gobierno, cuya composición se establece mediante la definición de los porcentajes máximos y mínimos que deberán tener los diferentes sectores que se han seleccionado. La Asamblea General, órgano supremo de decisión y gobierno cuya composición concreta se deja en manos de los respectivos Estatutos, se forma mediante representantes de estos sectores: impositores (entre el 30 % y el 40 %), corporaciones locales y entidades territoriales (entre el 15 % y el 25 %), empleados (entre el 5 % y el 15 %), entidades de interés científico o cultural, y, si los Estados lo prevén, personalidades de prestigio, que junto con las personas o entidades fundadoras forman parte del otro bloque de representación (entre el 25 % y el 35 %).

El Consejo de Administración, órgano de administración y gestión, está compuesto de acuerdo con las proporciones de la Asamblea.

La Comisión de Control se configura como el órgano de supervisión de la gestión y administración, de acuerdo con los criterios de representación mencionados. El Director general se delimita en un sentido estrictamente profesional y de gestión. Por eso, debe ser designado entre personas con «capacidad, preparación técnica y experiencia suficientes para desarrollar las funciones del cargo». Su nombramiento debe ser comunicado al Departamento de Economía y Finanzas que puede oponer el derecho de veto. Su cese puede realizarse a través de un expediente disciplinario instruido por el Departamento de Economía y Finanzas o por el Banco de España.

Se establece también un sistema de incompatibilidades y de limitaciones en materia de créditos, avales y garantías a los vocales del Consejo de Administración, a los miembros de la Comisión de Control, al Director General y a sus familiares. Se crea un Registro de Altos Cargos en el seno de los respectivos Departamentos de Economía y Finanzas. La Federación Catalana/Gallega de Cajas de Ahorro tiene como función más relevante la planificación de las obras sociales, para formular una propuesta a la Administración autonómica, ya que ésta establece las prioridades y orientaciones en materia de obra social. Las leyes prevén la posibilidad de designar por parte de los gobiernos autonómicos un representante en la junta de gobierno de la

Federación. Éstos son los aspectos innovadores de las dos leyes, que son regulados de forma diferente en la Ley 31/85 de normas básicas sobre órganos rectores de Cajas de Ahorro, de 2 de agosto. La diferencia reside, fundamentalmente, en la composición de la Asamblea General que se realiza según criterios de representación diferente, primando especialmente el criterio geográfico, es decir, las Corporaciones locales (40 % de los Consejeros Generales), y el criterio patrimonial: los impositores, que tienen una representación del 44 %. La ley estatal refuerza las incompatibilidades de los consejeros generales y de los miembros del Consejo de Administración, y limita el plazo de duración del mandato.