



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 178/2011

(Pleno)

La Laguna, a 17 de marzo de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Cajas de Ahorros (EXP. 128/2011 PL)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

#### *Solicitud del Dictamen.*

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo de los artículos 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), se solicita Dictamen sobre el Proyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias.

#### *Sobre la intervención del Consejo Consultivo de Canarias.*

2. El Consejo Consultivo de Canarias emite Dictamen con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, LCCC, con arreglo al cual *“el Consejo Consultivo de Canarias dictaminará preceptivamente sobre los siguientes asuntos:*

#### *De competencia del Parlamento:*

*Proyectos de Ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma”.*

El objeto del Dictamen recae, por lo tanto, sobre un Proyecto de Ley, que antes de su remisión al Parlamento incluirá, entre sus antecedentes copia del Dictamen del Consejo Consultivo emitido en relación con dicha iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 141.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

---

\* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

*Certificado del Acuerdo gubernativo.*

3. Se incluye en el expediente el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud de Dictamen respecto al Proyecto de Ley que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 24 de febrero de 2011.

*Sobre la urgencia en la emisión del Dictamen.*

4. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, instando que el Dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias se emita en el plazo máximo de diez días. La alegada urgencia se ha fundamentado "en la necesidad de que la entrada en vigor del texto legal citado y de su desarrollo reglamentario se produzca cuanto antes, considerando que ha transcurrido el plazo que el legislador estatal ha concedido a las Comunidades Autónomas para la adaptación de su legislación sobre Cajas de Ahorros a lo dispuesto en el Real Decreto Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, dictado con carácter básico, y, así mismo, a la vista de los objetivos que se pretende alcanzar, principalmente el de evitar las dificultades en la aplicación e interpretación de los Estatutos y Reglamentos de las Cajas de Ahorros de Canarias, que están afectando al normal funcionamiento de las mismas, teniendo en cuenta que en el ejercicio 2010 nuestras Cajas de Ahorros se han encontrado inmersas en sendos procesos electorales de renovación de sus órganos de gobierno, por vencimiento del mandato de la mitad de sus miembros, los cuales han sido suspendidos".

La programación del calendario legislativo reglamentario del Gobierno debe tener en cuenta, sin embargo, desde el inicio la intervención preceptiva del Consejo Consultivo, a los efectos de disponer en tal programación con el tiempo preciso -de ordinario 30 días- para que el Consejo Consultivo pueda cumplir adecuadamente su función, máxime cuando se trata de un Proyecto de Ley en una materia amplia y compleja. Ello no obstante, el Consejo Consultivo despacha este asunto con un análisis general del PL, dentro del plazo otorgado de diez días.

*Sobre la tramitación del expediente.*

5. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de ley, cuya tramitación se califica de urgente por la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, de acuerdo con su evaluación del Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias, del mes de noviembre de 2010, se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente la siguiente documentación:

Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley, de noviembre de 2010 (sin especificar día), así como un anexo a la misma, de 18 de febrero de 2011 relativo a las regulaciones análogas de la materia en otras Comunidades Autónomas (Directriz primera del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura).

Informe de la Oficina Presupuestaria, de 14 de febrero de 2011 [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión celebrada el 16 de diciembre de 2010, por el que se solicita Dictamen urgente al Consejo Económico y Social, de 27 de enero de 2011, con el número 1/2011 [artículo 4.2.a) de su ley reguladora, Ley 1/1992, de 27 de abril, y 2.2 del Decreto 100/1992].

Memoria económica elaborada por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, de 1 de febrero de 2011 [art. 2.2 d) del Decreto 153/1985, en la modificación operada por el Decreto 46/1991, de 25 de marzo].

Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 24 de febrero de 2011 (art. 26.4.a del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda).

Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 24 de febrero de 2011 [art. 20.f) del Decreto 19/1992, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento], así como informe de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, relativo a sus observaciones, de 24 de febrero de 2011.

Informe sobre impacto por razón de género, de 10 de febrero de 2011 [artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la Disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias].

Informe de la Comisión General de Asuntos del Gobierno, de 21 de febrero de 2011 [art. 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril, regulador de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno].

Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda, de 24 de febrero de 2011 [artículos 44 de la Ley 1/1983 y 15.5.a) del

Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

Así mismo consta el cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, así como las observaciones planteadas en su seno y la contestación a las mismas realizada por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, de 14 de febrero de 2011.

## II

### *Sobre la competencia y normativa legal de contraste y aplicación.*

1. La delimitación del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia deberá considerar lo dispuesto en la Constitución, el Estatuto y la inicial STC 49/1988, de 22 de marzo, dictada en recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), que concluyó con la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos (arts. 2.3, penúltimo párrafo; disposición adicional primera. Uno, apartado segundo; disposición adicional primera. dos; disposición final cuarta; y disposición final quinta, párrafo segundo), así como en el carácter no básico de otros preceptos (arts. 2. tres; 4; 6.uno; 9.uno; y 2; 13.tres; 14; 17. uno; 20.2, último párrafo; 26, segundo párrafo; y art. 31. 3 y 4; así como las disposiciones transitorias cuarta y quinta).

Tal inicial Ley ha sido objeto de diversas modificaciones (entre ellas las llevadas a cabo por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el Real Decreto Ley 11/2010, de 9 de julio, de Órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro, la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, y el Real Decreto Ley 2/2011, de 18 de febrero, de Reforzamiento del sistema financiero) y complementada por otras normas (Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las entidades de crédito, Ley 26/2003, de 17 de julio, Ley de la Transparencia, y el Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre Reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito), configurando así un árbol normativo complejo y cambiante a impulsos de una acelerada realidad económica que obliga a adaptar las vigentes normas autonómicas en la materia, lo que en esta ocasión no se hace de forma puntual sino global

mediante la aprobación de un Proyecto de Ley de Cajas de Ahorro que cierra el modelo normativo de tales singulares entidades de crédito en Canarias.

La legislación estatal citada, básica por cuanto ha sido aprobada por el Estado fundamentalmente al amparo del art. 149.1.11ª y 13ª CE, tiene su contrapunto competencial en el art. 32.15 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución justamente en materia de “ordenación del crédito, banca y seguros, de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado”. La delimitación de tal compartida competencia fue inicialmente efectuada por la antedicha STC 49/1988, conforme a la cual las Cajas de Ahorro son hoy fundamentalmente entidades de crédito, por lo que su organización entra de lleno en las bases del Estado para la “ordenación del crédito”, conforme señala el art. 149.1.11ª CE. Al margen de su origen y de los perfiles público-privado de su régimen jurídico, son “entes de carácter social” que poseen una doble finalidad: la primera, y originaria, benéfica, aunque este aspecto con el devenir del tiempo ha sido oscurecido por su condición fundamental de ser entidades de crédito, que es la segunda.

Razón por la que no cabe considerarlas sin matices como “fundaciones” del art. 34 CE, por más que compartan algunas de sus características generales, ya que sus fondos no proceden mayoritariamente de su fundador, sino que constituyen recursos ajenos, sin contar con una evidencia competencial, pues a estos efectos es nítida la distinción entre un título (fundaciones) y otro (Cajas de Ahorro) que tienen en el Estatuto de Autonomía distinta previsión normativa (arts. 30.7 y 31.6 del Estatuto de Autonomía) y distinto grado de exclusividad de la competencia autonómica.

Posteriormente, la STC 10/2005, de 20 de enero, ratificó tal apreciación en base al hecho de que los fines que persiguen las Cajas ya no son “principalmente benéficos o benéficos sociales, sino los propios de una entidad de crédito”, lo que le sirve de fundamento para concluir que “la tradicional extensión de la exención tributaria de que gozaban a la parte puramente mercantil, comercial, financiera, y, por ende, lucrativa, no encuentra hoy día, ni la encontraba en 1978, justificación alguna y, en consecuencia, vulnera el principio de igualdad tributaria”, declarándose en consecuencia inconstitucional el art. 9.7 del Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales.

Se inició así un proceso de reforzamiento del perfil financiero de las Cajas de Ahorro y, por ello, su sometimiento, más acusado, a las competencias básicas del Estado en materia de ordenación del crédito, de modo que sus singularidades quedan reducidas a la obligación de destinar parte de sus fondos a la obra social -que es lo que explica aún su calificación como benéficas- y a ciertas peculiaridades concernientes a su creación, organización y funcionamiento.

También precisó la señalada sentencia la cuestionabilidad de considerar las Cajas de Ahorro como meras empresas, pues en las Cajas confluyen intereses sociales e institucionales que hacen que tal calificación sólo pueda hacerse “con importantes matizaciones”.

La propuesta normativa, en definitiva, incorpora a su contenido la novedosa reordenación resultante de la anterior cascada normativa, siendo el rango primario el adecuado.

De todo ello se hace eco la exposición de motivos de la norma proyectada, que parte de la habilitación estatutaria con referencia expresa a los títulos contenidos en los arts. 32.15 (según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de “desarrollo legislativo y ejecución en la ordenación del crédito, banca y seguros, de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado”) y 31.4 (conforme al cual la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución Española, “en la ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de sus competencias”) del Estatuto de Autonomía de Canarias.

En suma, en el ejercicio de las citadas competencias, delimitadas por las normas básicas que seguidamente se reseñan, se trata de aprobar la Ley con el objetivo de “adaptar la legislación autonómica al nuevo marco establecido en la legislación básica del Estado y, así mismo, para introducir aquellos preceptos que la experiencia en la aplicación de la normativa autonómica anterior señala como necesarios para fomentar el eficaz funcionamiento y supervisión de las Cajas de Ahorros, y su adaptación a los relevantes cambios que se están produciendo en el entorno financiero”.

Al amparo de las competencias citadas, se promulgó la hasta ahora vigente Ley 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorros de Canarias (LCA), que supuso la

aprobación de una regulación específica autonómica en esta materia, de conformidad con la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA), “inspirada en principios que actualmente mantienen toda su vigencia como son los de estabilidad, independencia, solvencia y profesionalidad de estas entidades, extendiendo la norma su ámbito de aplicación a las Cajas no domiciliadas en la Comunidad Autónoma respecto a las actividades realizadas en este territorio”.

Posteriormente, la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, modificó diversas normas jurídicas fundamentales que regulan el sistema financiero español con la finalidad de “dotar al mismo de mayor eficiencia y profesionalización”, modificando así mismo, en lo que concierne al régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, determinados preceptos de la citada Ley 31/1985, de 2 de agosto, de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, y de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Por otra parte, la Ley 26/2003, de 17 de julio, de modificación de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, y del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas, reguló cuestiones significativas que afectaron, entre otras entidades de crédito, a las Cajas de Ahorros.

La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificó la citada Ley 31/1985 y Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, volviendo a incidir sobre el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.

Tal objetivo es el que funda la premura con que debe abordarse la necesaria reforma en la regulación de las Cajas de Ahorros a fin de que “les permita operar en igualdad de condiciones con respecto a sus competidores”, “mejorar su eficiencia en un entorno económico-financiero cada vez más exigente con la valoración del riesgo” y posibilitarles “la captación de recursos propios de máxima calidad, otorgando flexibilidad y autonomía a su estructura organizativa, profesionalizando sus órganos de gobierno y agilizando su relación con los órganos administrativos de control”.

Como contrapartida, las Cajas de Ahorros deben “para aumentar la transparencia de su gestión, fomentar la democratización de los órganos de gobierno, proteger

especialmente los derechos de los impositores, empleados y cuotapartícipes, y vigilar que la obra social característica de estas entidades se adapte a las necesidades de la sociedad y del territorio donde desarrollen su actividad”.

En tal contexto se aprueban recientemente otras normas, cuyo calado es el que obliga a una reformulación general de la vigente Ley canaria de Cajas canaria vigente, debiéndose destacar, en primer lugar, el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre Reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que crea el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y articula procedimientos “para gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito y contribuir a reforzar los recursos propios de las mismas, concediendo apoyo público al sector de las Cajas de Ahorros para que puedan acometer procesos de fusión, absorción, traspaso parcial o total de su negocio a través de la cesión de sus activos y pasivos, o integrarse en torno a un sistema institucional de protección, realizando las transformaciones en su estructura organizativa y en los sistemas de procedimiento y control interno que favorezcan la generación de economías de escala y el aprovechamiento de sinergias”.

En la misma línea, se promulga el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de Órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, que supone una nueva adaptación significativa del marco básico regulado en la inicial Ley 31/1985, en la medida en que “mejora la capacidad de capitalización de las Cajas, impulsa la profesionalización de sus órganos de gobierno y la transformación del régimen jurídico de las cuotas participativas, permitiendo derecho a voto a los cuotapartícipes como eficaz instrumento de capitalización de las entidades”. Introduce, además, nuevas formas de ejercer la actividad financiera por las Cajas de Ahorros “permitiendo su ejercicio indirecto a través de una entidad bancaria, o bien mediante la transformación de la Caja en una fundación de carácter especial que gestione la obra social, traspasando su negocio a otra entidad de crédito”. Igualmente, el citado texto legal incluye “los ajustes referidos a los sistemas institucionales de protección como eficaces instrumentos de agrupación financiera, que permiten a las Cajas de Ahorros integrantes una sólida mutualización de resultados y de solvencia”, fijando la normativa fiscal especial aplicable a las entidades resultantes de los procesos de reestructuración ya iniciados.

Tanto la Ley 31/1985 como el citado Real-Decreto ley 11/2010 han sido modificados posteriormente por la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, que, en sus disposiciones finales tercera y cuarta,



determina “el porcentaje mínimo de representación en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros del grupo de las entidades representativas de intereses colectivos, el régimen de aprobación de determinados acuerdos por la Asamblea General, diversos aspectos relativos al ejercicio del cargo de Director General y Presidente ejecutivo de las entidades, la adaptación de los órganos de las Cajas al Real-Decreto ley 11/2010 y el cómputo total de los mandatos de los miembros de dichos órganos de gobierno en determinados supuestos” .

Por último, se ha publicado recientemente el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el Reforzamiento del sistema financiero, que, manteniendo el status jurídico de la Ley 31/1985, persigue un doble objetivo: de un lado, “reforzar la solvencia de todas las entidades de crédito mediante el establecimiento de un nivel elevado de exigencia con relación al capital de máxima calidad”; de otro, “acelerar la fase final de los procesos de reestructuración de las entidades a través del marco indispensable creado por los Reales Decretos Ley 11/2010 y 9/2009.

Las medidas previstas persiguen, por un lado, el “reforzamiento del capital de las entidades de crédito, con la aplicación adelantada y exigente de los nuevos estándares internacionales de capital, Basilea III, además del establecimiento de un requerimiento de solvencia más elevado para aquellas entidades que tienen menor agilidad para captar capital básico en caso necesario”; de otro, “la adaptación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria como instrumento público para facilitar la nueva capitalización exigida, a través de la modificación del referido Real Decreto Ley 9/2009”. Así mismo, se contempla una serie de medidas de carácter fiscal dirigidas a “asegurar la neutralidad en los procesos de reestructuración del sistema financiero”, que se incorporan al Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. Lo que se refleja en la presente ley, tanto en la previsión de que los Estatutos sociales de las Cajas de Ahorros podrán determinar que el Consejo de Administración será el órgano competente para “aprobar los acuerdos de la Caja de Ahorros relativos a su participación en el banco a través del cual desarrolle, en su caso, su actividad como entidad de crédito” (art. 10 PL), como en la exigencia a los Vocales de los Consejos de Administración de las entidades del “cumplimiento de los deberes de los administradores sociales establecidos en la Ley de Sociedades de Capital” (art. 41 PL).

*Objetivos de la norma proyectada.*

2. La norma proyectada pretende sustituir la vigente Ley territorial 13/1990, de 26 de julio, que, tras veinte años en vigor, ya no refleja la realidad jurídico-económica que el cambiante entorno financiero y social dibuja, ni permite a las entidades de Canarias un desarrollo óptimo de su actividad financiera.

Los objetivos esenciales que se pretende alcanzar con la Ley de Cajas de Ahorros de Canarias son los siguientes.

- El reforzamiento de las posibilidades de captación de recursos de las Cajas de Ahorros, con la posible incorporación a las cuotas participativas de derechos políticos proporcionales al porcentaje que las mismas supongan sobre el patrimonio de la Caja, con el límite máximo del 50% que señala la normativa específica.

- La modificación de los aspectos del gobierno de las Cajas más directamente relacionados con su actividad en orden a impulsar la profesionalización de sus órganos de gobierno, con el incremento de los requisitos de cualificación y experiencia exigidos para ser miembro de los citados órganos, en especial los aplicables a los miembros del Consejo de Administración.

- La regulación de los nuevos modelos de organización de las Cajas de Ahorros para contribuir al fortalecimiento de las mismas: la adhesión a Sistemas Institucionales de Protección, el ejercicio de toda la actividad financiera de la Caja mediante un banco controlado por la misma al tener al menos el 50% de su capital, o la transformación de la Caja en una Fundación de carácter especial conservando la obra social y traspasando todo su negocio financiero a una entidad bancaria. En este sentido, se regula el régimen de comunicación previa al órgano administrativo autonómico competente para el primer y segundo supuesto y el de autorización para el tercero.

- El fomento de la transparencia en la gestión de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, instrumentada en gran medida en el Informe de Gobierno Corporativo que cada entidad deberá elaborar anualmente y poner a disposición de sus clientes en su página web.

- La incorporación en la Ley territorial de la normativa autonómica en materia de obra benéfico-social, contenida hasta ahora en preceptos reglamentarios, y su potenciación tanto en el marco del tradicional modelo de Cajas como en las nuevas formas organizativas ya citadas y, particularmente, en los Sistemas Institucionales

de Protección que prevén el mantenimiento de la gestión y desarrollo de la obra social de cada entidad en su territorio natural de actuación.

#### *Estructura del PL.*

3. Por lo que a la estructura del Proyecto de Ley se refiere, el mismo consta de una Exposición de Motivos y 107 artículos, distribuidos a lo largo de un título preliminar y cinco títulos, distribuidos a su vez en sus correspondientes capítulos; una disposición adicional; cuatro disposiciones transitorias; una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Título Preliminar del PL contiene en los arts. 1 al 3 las disposiciones generales relativas a la naturaleza, objeto y ámbito de aplicación de la ley, así como a los fines y actividades de las Cajas de Ahorros. Así mismo se regulan aquí las competencias del Gobierno de Canarias de supervisión y control público sobre estas entidades, de acuerdo con los principios generales que contiene la norma.

El Título I regula el Régimen jurídico de las Cajas de Ahorros a través de dos capítulos. El primero de ellos contiene, en los arts. 4 al 12, las normas de creación, modificación, disolución y liquidación de las Cajas de Ahorros, lo que se regula en tres secciones. El segundo Capítulo del Título I regula, en los arts. 13 y 14, los Registros administrativos.

El Título II regula los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros a través de cinco capítulos. El capítulo I contiene, en los arts. 15 a 18, las disposiciones comunes. El capítulo II dedica a la Asamblea General los arts. 19 a 39, destinando una sección 1ª a su naturaleza y funciones, una 2ª a su composición, una 3ª a la elección de los Consejeros Generales, una 4ª a los estatutos de los Consejeros Generales y una 5ª al funcionamiento de la Asamblea General. El capítulo III regula el Consejo de Administración, estableciendo en una sección 1ª, a lo largo de los arts. 40 a 48, las normas relativas a la naturaleza, funciones, composición y estatuto de sus miembros y, en una sección 2ª, en sus arts. 49 a 60, las normas de organización, funcionamiento y delegaciones. El capítulo IV, por su parte, recoge en los arts. 61 a 66 la regulación de la Comisión de Control, destinándose el capítulo V al Director General, integrando los arts. 67 a 69.

El Título III regula las actividades de las Cajas de Ahorros. Así, en su capítulo I se recogen las disposiciones comunes a la materia, en sus arts. 70 a 75. En su capítulo

II, en los arts. 76 a 79 se regula el régimen económico. A la obra benéfico-social se refieren los arts. 80 a 85, contenidos en el capítulo III.

El Título IV, rubricado "Federación de Cajas de Ahorros de Canarias", contiene las normas relativas a esta materia en los arts. 86 a 92.

El Título V contiene las normas relativas al régimen sancionador. Así, en su capítulo I establece las disposiciones generales, en los arts. 93 a 97. En el capítulo II se regulan las infracciones, en los arts. 98 a 102, dedicando el capítulo III a las sanciones, en los arts. 103 a 107.

Finaliza el PL con una única disposición adicional referida al cumplimiento de obligaciones de información al órgano administrativo de control por medio de la remisión telemática; cuatro disposiciones transitorias, relativas a la adaptación de los Estatutos y Reglamentos Electorales y de los órganos de gobierno a lo previsto en la ley, así como al cómputo total del mandato del gobierno de las Cajas de Ahorros en determinados supuestos y al gobierno transitorio; una disposición derogatoria y dos finales, referidas, la primera, a la autorización del Gobierno para adoptar las medidas y dictar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley, y la segunda, a la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el BOC.

### III

#### *Observaciones generales y al articulado del PL.*

1. Vista la sucesión normativa existente en la materia, la jurisprudencia constitucional y el alcance del Proyecto de Ley redactado, podemos hacer determinadas observaciones de general.

Por un lado, la sucesión de normas no altera el modelo básico de las Cajas de Ahorro tal y como fueron configuradas inicialmente por la LORCA, versión original de 1985, como lo expresa la disposición final primera.2 del Decreto-Ley 11/2010, que, justamente citando la expresada LORCA, dispone que "conforme a lo ya previsto en la Ley 31/1985 (...) no tendrán el carácter de norma básica (...) el apartado dos del art. 3" (relativo al "número de miembros de la Asamblea General"); "el apartado nueve del art. 3" (relativo al "número mínimo y máximo de vocales del Consejo de Administración"); y "el apartado diecinueve del art. 3" (concerniente a "la edad de jubilación del Director general").

Así mismo, no tendrán tal carácter básico “el art. 12.1 LORCA (...), salvo los párrafos primero, cuarto y quinto” (relativo al “tratamiento de las cuotas participativas”), ni el art. 27. ter LORCA (sobre la “Comisión de la obra social”).

Complementario de lo expresado, la disposición final cuarta LORCA procede a delimitar las competencias de las Comunidades en la materia, con el siguiente alcance: “a) procedimiento para elegir y designar a los miembros de la Asamblea General y el Consejo de Administración, en particular, (el) procedimiento de selección de las Corporaciones Municipales, y (el) proceso electoral de representantes de impositores”; b) procedimiento y condiciones para la renovación, reelección y provisión de vacantes de los Consejeros Generales y Vocales de Administración”; c) “condiciones de convocatoria y funcionamiento de las Asambleas Generales”; d) constitución y funcionamiento de la Comisión ejecutiva como órgano delegado del Consejo de Administración”; y e) “criterios que inspirarán la redacción de los Reglamentos del procedimiento regulador del sistema de designaciones de los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro”]. Y en el apartado tres precisa las disposiciones que no son básicas y, por ello, sobre materias en las que la Comunidad Autónoma cuenta con un mayor margen de disponibilidad: arts. 2.2.párrafo 1, 4, 6.1, 9.2, 12.1 -excepto los párrafos 1 y 4-, 13.2 y 3, 14, 20.2, 26, párrafo segundo, 31.3 y 4 y las disposiciones transitorias cuarta y quinta LORCA.

Tal delimitación se refuerza desde la parte sustantiva de la propia LORCA, que hace llamamientos expresos a las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas en los arts. 7.d) determinación del “saldo medio de las cuentas”; 9.tres “procedimiento y condiciones para la renovación de los Consejeros generales”; 15.1 fijación de la “edad de jubilación” de los vocales del Consejo de Administración; 17.3 “procedimiento y condiciones para la renovación, la reelección y provisión de vacantes de Consejeros de Administración”; y disposición final sexta “procedimiento de autorización” de las fusiones de Cajas de Ahorros.

Por otra parte, la regulación proyectada se atiene casi estrictamente al desarrollo de las normas básicas contenidas de la LORCA, a la que agota, incorporando numerosas habilitaciones reglamentarias en aspectos de procedimiento u organizativas que completarán en su día el régimen jurídico de las Cajas de Ahorro de Canarias (arts. 4.3, “procedimiento y documentación” a entregar en el proceso de creación de las cajas; 4.7, procedimiento de “revocación” de la autorización de la caja; 6.1 “normas especiales de intervención y control” durante el periodo

transitorio; 12.3 "adjudicación de los bienes resultante de la liquidación" de las cajas; 13.1 "procedimiento de inscripción" en el Registro de Cajas de Ahorro, 14.2 comunicación de "los datos inscribibles y los plazos" a la Consejería de Hacienda; 24.1 criterios "de representatividad municipal"; 24.5, fijación de "circunscripciones"; 25.1, fijación de las "Corporaciones municipales" que deberán designar Consejeros Generales; 30.3, procedimiento de "notificación y audiencia" caso de cese o revocación de mandato; 53.3 sesiones de "carácter extraordinario o urgente" del Consejo de Administración; 73.1, condiciones de la "publicidad" de las Cajas de Ahorro 74.1, "obligaciones de información"; condiciones de la "supervisión, inspección y control"; 80.2, áreas preferentes de acción de la obra benéfico social; normas de elaboración del "presupuesto anual de la obra benéfico social"; y 87, autorización de los "estatutos y Reglamento electoral de la Federación".

Con estas claves normativas hemos de abordar el análisis de la propuesta autonómica de Ley sobre Cajas de Ahorro, expresión de la competencia estatutaria en la materia. Como se ha dicho, el contraste de la norma propuesta con las normas del parámetro nos permiten concluir que el Proyecto de Ley redactado se ajusta al marco normativo jurídico de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones puntuales, de tipo fundamentalmente técnico, a las que nos referiremos más adelante.

Tal contraste debe partir de una premisa previa que no podemos ignorar, constituida por la citada STC 48/1988 sobre las bases estatales en la materia y el alcance de la competencia autonómica en la materia cuestionada; bases que se confirman por el citado Decreto Ley 11/2010 (disposición final primera.2), que facilita determinar, con mayor certeza, el alcance de tales bases y desarrollo.

Las citadas normas básicas, en efecto, perseguían la democratización de sus órganos de gobierno conciliando este principio con una "gestión eficaz que atienda a criterios profesionales", lo que fundamenta la legitimidad de la entrada en los órganos a ciertos intereses sociales de conformidad con "el sistema que estimen más conveniente" las Comunidades Autónomas, siempre que se respete el mínimo exigible por la base; también cabe que "se configuren otros" o que las Comunidades Autónomas integren diversos intereses sociales en tales órganos de representación, siempre que no se trate de "personas a título individual". En conexión con ello, los "porcentajes de participación" de tales grupos no pueden ser "rígidos" pudiendo las Comunidades Autónomas variarlos dentro de los porcentajes "mínimos o mínimos o

máximos" fijados por la base para la representación de los diferentes intereses sociales.

En cuanto a los requisitos para ser Consejero y Compromisario, es constitucional que la Ley los vincule con determinados intereses sociales de los que son representantes, aunque no "puede excluirse la posibilidad de que se configuren otros", si bien "resulta justificado que de tales órganos resulten excluidas personas con funciones exclusivamente técnicas", lo que es congruente con la finalidad democratizadora de la ley.

Por lo que atañe a la representación de las Corporaciones municipales, la ley impide que una Corporación Local fundadora de una Caja pueda "nombrar representantes en otras Cajas que actúen total o parcialmente en su mismo ámbito", lo que se justifica por la necesidad de "garantizar la independencia de las Cajas evitando posibles conflictos de intereses".

Por lo que respecta a los representantes de los impositores, las Comunidades Autónomas pueden "escoger el sistema que estimen más conveniente".

Idéntica disponibilidad poseen las Comunidades Autónomas para la designación de los representantes del personal de las Cajas, siendo así mismo justificada la "prohibición de que los empleados de las Cajas puedan figurar como representantes de otros grupos", aunque "excepcionalmente" puedan hacerlo por el grupo de las Corporaciones locales, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la fijación de tales supuestos excepcionales.

Las Comunidades Autónomas pueden igualmente "imponer requisitos adicionales", a fin de garantizar una "mayor vinculación de Consejeros y de los Compromisarios que los elijan con las Cajas", sin perjuicio de los requisitos generales que disponga la ley del Estado. Del mismo modo, las causas de incapacidad e incompatibilidad son básicas y en cuanto tales deben ser respetadas por la legislación autonómica, sin perjuicio de que esta legislación pueda "añadir otros motivos o precisiones razonables o desarrollar con más detalles los establecidos en la ley".

También es básica la duración de "cuatro años" de mandato así como la "renovación de Consejeros por mitad", lo que evita "cambios radicales en su composición". No así, por el contrario, la limitación "a una" de sus "posibilidades de reelección". De igual modo, las causas de cese de la ley no son exhaustivas, por lo que las Comunidades Autónomas "pueden añadir" otras causas.

Son básicas así mismo las normas de funcionamiento de las Asambleas Generales: que las sesiones sean “ordinarias y extraordinarias”; las “normas de publicidad de las convocatorias”; el requisito de la “residencia habitual en la región o zona de actividad de la Caja (...) para ser nombrado Consejero” - lo que ha de entenderse referido “a cualquier lugar donde actúe, aunque sea fuera de la Comunidad en que tiene su sede social”-; el quorum de asistencia; el voto (que la Comunidad “puede reforzar”, un voto por Consejero, el voto de calidad del Presidente, y que el Director General no tenga voto, por cuanto no representa intereses sociales).

En cuanto al Consejo de Administración, es básico que cuente con la misma representatividad que la Asamblea General, por lo que se deben respetar “los grupos y las proporciones”, así como las “causas de inelegibilidad”, sin perjuicio de que las Comunidades añadan o concreten los requisitos. Del mismo modo son normas básicas: la comunicación de los nombramientos al Ministro de Economía y Hacienda; la duración del mandato por cuatro años; “la prohibición de nombramientos provisionales”; y la “comunicación directa” entre la Comisión de Control y el Ministerio de Hacienda. En cambio, no son básicas las normas que regulan “la forma y requisitos de proposición de candidatos y de elección” y “la renovación, reelección y provisión de los vocales” .

Son básicas las normas relativas al nombramiento y cese del Director General, sin perjuicio de que las leyes autonómicas “fijen otras adicionales”, aunque no lo es imponer a los sesenta y cinco años su edad de jubilación.

Finalmente, son básicas las normas sobre incompatibilidades con tal de que no excluyan la posibilidad de que las Comunidades Autónomas dispongan otras con la misma finalidad. Y, así mismo, la constitución y esquema básico de las Federaciones de Cajas de alcance territorial, aunque no una regulación detallada de sus órganos, lo cual “no puede imponerse con carácter obligatorio a las Comunidades Autónomas”.

El Proyecto de Ley respeta los criterios de organización de las Cajas de Ahorro (art. 1 LORCA), así como los criterios subjetivos y cuantitativos de la composición de la Asamblea General, en sus distintos grupos de representación (art. 2 a 6 LORCA) añadiéndose a los tradicionales los grupos de representación del Parlamento de Canarias y de “intereses colectivos”; los requisitos, inelegibilidades, incompatibilidades, mandato y cese de los Consejeros generales (arts. 7 a 11 LORCA); y el régimen de sesiones de la Asamblea (art. 12 LORCA); la composición del Consejo de Administración (art. 13 LORCA); la forma de designación de los Consejeros por grupo de representación (arts. 14 y 15 LORCA); las causas de inelegibilidad,



incompatibilidad, mandato, renovación, y ceses de los Consejeros (arts. 16 y 17 LORCA); competencia y organización del Consejo (arts. 19 y 20 LORCA); la Comisión de Inversiones (art. 20 ter LORCA); la Comisión de Control (arts. 22, 23 24 LORCA); la representación de los cuotapartícipes (arts. 25 bis, ter, y quarter LORCA); la impugnación de acuerdos (art. 25 quinquies LORCA); el derecho de información (art. 25 sexies LORCA); el Director General (art. 26 y 27 LORCA); la Comisión de Retribuciones y Nombramientos arts. 20 y 27. bis LORCA); la Comisión de la Obra Social (art. 27. ter LORCA); la Federación de Cajas de Ahorro (art. 31 LORCA); el gobierno corporativo (art. 31 bis LORCA); y conflicto de intereses (art. 31 ter LORCA); fusiones de Cajas de Ahorro (disposición adicional sexta LORCA).

También el Derecho sancionador (arts. 93 a 107 PL) se mueve dentro de los parámetros y límites de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las entidades de crédito, en razón del ámbito material de la competencia autonómica y sin desvirtuar el interés fijado por las normas básicas el Estado en la materia, que pueden ser, como lo han sido, adaptadas a la competencia material de la Comunidad Autónoma.

## 2. Observaciones al articulado del PL.

En cuanto al articulado, se formulan las siguientes consideraciones.

### Art. 2.8.

Donde dice "entidad de crédito controlada", debería expresar, como en efecto dispone el art. 8.3 de la Ley 13/1985, que se cita, "unidad de decisión" o "grupo consolidable".

### Art. 4.7.

Debería incluirse, respecto a las causas de revocación de la autorización, una cláusula final del siguiente tenor por "cualquier otra causa legalmente dispuesta", pues, de hecho, el art. 6.3 PL contempla otra causa de revocación (transmisión de la autorización).

### Art. 8.

**Apartado 1.** Donde dice "(...) pudiera incumplir cualquiera (...), debería decir (...) incumpla cualquiera (...).

**Art. 26.**

En cuanto a los Consejeros elegidos en representación del Parlamento de Canarias. Se debería suprimir en el citado artículo la referencia al modo de elección (por el Pleno). Es al Reglamento del Parlamento de Canarias al que le corresponde determinar el procedimiento y la forma de elección.

**Art. 42.1.**

El art. 42.1 del PL dispone "Cuando la Caja de Ahorros mantenga cuotas participativas en circulación, los límites del número de miembros del Consejo de Administración previstos en los anteriores apartados podrán ser rebasados, sin que, en ningún caso, el Consejo pueda tener más de veintiún Vocales. A efectos de cumplir con el límite anterior, la representación de los intereses colectivos en el Consejo de Administración se disminuirá proporcionalmente, si fuera necesario, para la representación de los intereses de los cuotapartícipes".

El apartado Nueve del art. 3 del RD 11/2010, de 9 de julio, de Órganos de Gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros que modifica el art. 13.Dos, de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, dispone que "cuando las cajas de ahorros mantengan cuotas participativas en circulación, los límites anteriores podrán ser rebasados, sin que, en ningún caso el Consejo de Administración pueda tener más de 20 vocales".

Sin embargo, de acuerdo con la disposición final primera dos.b) del citado RDL 11/2010, el número mínimo y máximo de vocales del Consejo de Administración, no tiene carácter de norma básica.

**Art. 47.2.**

Procede tener en cuenta la regulación básica de la materia que no permite obviar la autorización fuera de los casos previstos en el art. 16.2 LORCA.

**Art. 53.****Apartado 5.**

Las reuniones del Consejo son secretas (art. 17.3 PL), debiendo guardarse el secreto incluso después de cesar en el cargo. Sin embargo, el Presidente puede autorizar la asistencia a las sesiones del Consejo "a cuantas personas" considere oportuno, sin condición objetiva o subjetiva de clase alguna. Se debería, por ello, en este apartado resaltar que no podrán estar presentes en las "deliberaciones" o en la "toma de acuerdos".

**Art. 54.2, segundo párrafo.**

La remisión que se hace al art. 38.7 debe serlo a su apartado 6.

**Art. 55.3.**

Donde dice "(...) de este Anteproyecto de ley (...)", debe decir (...) de esta Ley (...).

**Art. 57.1.a).**

El art. 57 del PL contempla que en el seno del Consejo de Administración de las Cajas de Ahorros se constituya una Comisión de Retribuciones y Nombramientos a la que se le asigna, entre otras funciones: 1. "Informar la política general de retribuciones e incentivos para los miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Control y personal directivo, y velar por la observancia de dicha política. La Comisión atenderá los requerimientos de información que le formule la Consejería competente en materia de economía y hacienda sobre dicha política, en los términos y sobre las materias que reglamentariamente se determinen".

4. "El régimen de funcionamiento de la Comisión de Retribuciones y Nombramientos será establecido por los estatutos de las Cajas de Ahorros y su propio reglamento interno, que podrá atribuir la función anteriormente expresada a una Comisión de Retribuciones (...)".

Por lo tanto, la información de la política general de retribuciones e incentivos se encomienda a un órgano interno, dentro del Consejo de Administración.

La Disposición final quinta, de carácter básico de acuerdo con la disposición final primera de la citada Ley de Economía Sostenible que añade un nuevo capítulo (VI en el Título IV) de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, exige, sin embargo, en su art. 61 ter.3 que las Cajas de Ahorros elaboren un informe anual sobre las retribuciones de los miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Control que incluirá información completa, clara y comprensible sobre la política de remuneraciones de la entidad aprobada por el Consejo para el año en curso, así como, en su caso, la prevista para años futuros. Incluirá también un resumen global de cómo se aplicó la política de retribuciones durante el ejercicio, así como el detalle de las retribuciones individuales devengadas por cada uno de los consejeros y miembros de la Comisión de Control.

En el texto del PL se deberían tener en consideración las citadas previsiones de la reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo.

**Art. 71, segundo párrafo.**

La expresión "(...) pudiendo ser ratificado (...)" no es la más afortunada y genera inseguridad jurídica.

**Art. 100.**

**Apartados d) y f).** Son reiterativos.

**Disposición derogatoria única y disposición adicional única.** No es preciso calificar como "única" a tales disposiciones cuando sólo existe una.

## C O N C L U S I O N E S

1. El PL de Cajas de Ahorros de Canarias, objeto del presente Dictamen, se considera conforme a Derecho.

2. Al Proyecto de Ley se formulan determinadas observaciones generales y otras puntuales a su articulado (Fundamento III).