



---

Consejo Económico y Social de Canarias

**DICTAMEN 1/2007**

**AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY DE CAJAS DE AHORROS DE CANARIAS**

Dictamen preceptivo solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia  
Sesión del Pleno del CES de 8 de febrero de 2007

## **Dictamen 1/2007 del CES**

Las Palmas de Gran Canaria. Febrero de 2007

### **Edición y Distribución:**

Consejo Económico y Social de Canarias

Secretaría General

Plaza de La Feria, 1 • Edificio Marina-Entreplanta

35003 Las Palmas de Gran Canaria

Teléfono: 928 384963 • 928 384932

Fax: 928 384897

E-Mail: [cscanarias@gobiernodecanarias.org](mailto:cscanarias@gobiernodecanarias.org)

Internet: [www.cscanarias.org](http://www.cscanarias.org)

### **Diseño y Maquetación:**

Tembleque producciones

### **1ª edición:**

100 ejemplares

La reproducción del contenido de este dictamen está permitida citando su procedencia

## SUMARIO

<b>1. Antecedentes .....</b>	<b>05</b>
<b>2. Contenido del avance de Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias .....</b>	<b>06</b>
2.1. Estructura.....	06
2.2. Contenido.....	08
2.2.1. Exposición de Motivos.....	08
2.2.2. Texto Articulado .....	09
2.2.3. Otras Disposiciones.....	10
<b>3. Observaciones al avance de Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias .....</b>	<b>10</b>
3.1. Observaciones de carácter previo .....	10
3.1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo .....	10
3.1.1.1. Acerca de la petición de dictamen por el procedimiento de urgencia .....	10
3.1.1.2. Respecto a la documentación que acompaña al avance de Anteproyecto de Ley .....	11
3.2. Observaciones de carácter general.....	12
3.2.1. Naturaleza de las Cajas de Ahorros .....	12
3.2.2. Principales indicadores de la evolución de las Cajas de Ahorros .....	12
3.2.2.1. Sobre el sistema financiero .....	12
3.2.2.2. Sobre la evolución reciente de las Cajas de Ahorros.....	13
3.2.2.3. Sobre las Cajas de Ahorros en Canarias y su implantación territorial .....	14
3.2.3. El marco normativo de referencia. Necesidad de la reforma .....	15
3.2.3.1. Ley 44/2002, de 22 de noviembre (Ley Financiera) .....	16
3.2.3.2. Ley 26/2003, de 17 de julio (Ley de Transparencia).....	19
3.2.4. Las Cajas de Ahorros en el marco de la Unión Europea .....	20
3.2.5. La Obra Benéfico-Social de las Cajas de Ahorros .....	21
3.3. Observaciones de carácter particular .....	22
<b>4. Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>27</b>
<b>5. Votos Particulares .....</b>	<b>30</b>



## DICTAMEN 1/2007

### DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS SOBRE EL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY DE CAJAS DE AHORROS DE CANARIAS

Dictamen preceptivo solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia  
Sesión del Pleno del CES de 8 de febrero de 2007

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación en la Comisión Permanente de Trabajo de Política Comercial y Fiscal y de Relaciones con la Unión Europea, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo (Decreto 312/1993, de 10 de diciembre)*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en su sesión del día 8 de febrero de 2007, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992*, y con los votos particulares que también incluye, el siguiente

#### DICTAMEN

##### 1. ANTECEDENTES

1. El día 3 de enero de 2007, tiene entrada en el Consejo solicitud de dictamen preceptivo previo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del CES*, por el procedimiento de urgencia, sobre el avance de *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias*, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3 de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, modificado por la *Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de quince días.

2. En relación con lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

- Certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 26 de diciembre de 2006, por el que se solicita dictamen por el trámite de urgencia.

- Índice y borrador del *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias*, con el contenido que se describe más adelante.

A través de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera se completa el expediente, con fecha de 10 de enero de 2007, según documentación anticipada a la Secretaría General del Consejo y que se relaciona:

- Informe de legalidad, acierto y oportunidad del Anteproyecto de Ley.
- Informe sobre el trámite de audiencia y Anexo conteniendo el texto del Anteproyecto de Ley de 15 de mayo de 2006, trasladado a las entidades en dicho trámite.
- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.
- Informe del Director General del Tesoro y Política Financiera, sobre las alegaciones del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.
- Diligencia de corrección de errores materiales del Anteproyecto.
- Memoria Económica del Anteproyecto de Ley e informes económicos de la Oficina Presupuestaria y de la Dirección General de Planificación y

Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda.

- Informe sobre impacto por razón de género del Anteproyecto de Ley.
- Memoria del Anteproyecto de Ley.

3. El Presidente del Consejo, tal y como establece el artículo 28.4 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Política Comercial y Fiscal y de Relaciones con la UE, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.
4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 16 y 24 de enero y 6 de febrero de 2007.
5. En la primera sesión de trabajo, de fecha 16 de enero de 2007, comparece en sesión informativa, a petición del Consejo, el Titular de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, y personal técnico de ese centro directivo, que presentan, en líneas generales, los contenidos de la iniciativa legislativa que dictamina el Consejo: el avance de *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias*.
6. En la última de dichas sesiones, de fecha 6 de febrero, dándose las exigencias legales y reglamentarias, la Comisión aprueba el Proyecto de Dictamen analizado por el Pleno en su sesión del 8 de febrero de 2007.

La representación en el Consejo de las Cámara Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, presenta un voto particular en defensa de sus posiciones, que se añade al Dictamen del Consejo. De igual manera, la representación en el Consejo de la Unión General de Trabajadores, presenta un voto particular en defensa de sus posiciones, que se añade al Dictamen del Consejo.

## 2. CONTENIDO DEL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY DE CAJAS DE AHORROS DE CANARIAS

### 2.1. Estructura

El anteproyecto de texto normativo que se dictamina incluye, además de una Exposición de Motivos, 107 artículos, agrupados en cinco Títulos, complementados con otras disposiciones, que se distribuyen de la siguiente manera:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

TÍTULO PRELIMINAR: ÁMBITO DE APLICACIÓN, NATURALEZA Y COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación de la Ley.

Artículo 2. Naturaleza, fines y actividades de las Cajas de Ahorros.

Artículo 3. Competencia del Gobierno de Canarias y principios generales.

### TÍTULO I: RÉGIMEN JURÍDICO.

CAPÍTULO I: CREACIÓN, MODIFICACIÓN, FUSIÓN, DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS.

Sección 1ª: Creación.

Artículo 4. Creación de Cajas de Ahorros.

Artículo 5. Patronato fundacional.

Artículo 6. Período transitorio.

Sección 2ª: Modificación de Estatutos y Reglamentos Electorales.

Artículo 7. Modificaciones estatutarias y reglamentarias de las Cajas de Ahorros.

Sección 3ª. Fusión y Absorción.

Artículo 8. Fusión y absorción de las Cajas de Ahorros.

Sección 4ª. Disolución y Liquidación.

Artículo 9. Disolución y liquidación de las Cajas de Ahorros.

### CAPÍTULO II: REGISTROS.

Artículo 10. Registro de Cajas de Ahorros.

Artículo 11. Registro de Órganos de Gobierno.

TÍTULO II: ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORROS.

### CAPÍTULO I: DISPOSICIONES COMUNES.

Artículo 12. Órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros.

Artículo 13. Principios de actuación de los miembros de los órganos de gobierno.

Artículo 14. Información y secreto.

Artículo 15. Retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno.

### CAPÍTULO II: ASAMBLEA GENERAL.

Sección 1ª: Naturaleza y Funciones.

Artículo 16. Naturaleza.

Artículo 17. Funciones.

Sección 2ª: Composición de la Asamblea General.

Artículo 18. Número de miembros y sectores representados.

Artículo 19. Porcentajes de representación.

Sección 3ª: De la elección de los Consejeros Generales.

Artículo 20. Principios.

Artículo 21. Consejeros Generales elegidos por el sector de impositores.

Artículo 22. Consejeros elegidos por las Corporaciones Locales y las Entidades y Corporaciones fundadoras.

Artículo 23. Consejeros elegidos en representación del Parlamento de Canarias.

Artículo 24. Consejeros elegidos en representación de los Empleados.

Artículo 25. Consejeros elegidos en representación de organizaciones e instituciones no públicas de carácter sindical y empresarial.

Artículo 26. Consejeros elegidos en representación de las Universidades y Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

Artículo 27. Requisitos para acceder al cargo de Consejero General.

Artículo 28. Causas de inelegibilidad e incompatibilidad.

Sección 4ª: Estatuto de los Consejeros Generales.

Artículo 29. Duración del mandato y renovación.

Artículo 30. Vacantes.

Artículo 31. Causas de cese.

Sección 5ª: Del funcionamiento de la Asamblea General.

Artículo 32. Clases de Asambleas Generales.

Artículo 33. Convocatoria.

Artículo 34. Constitución.

Artículo 35. Presidente, Vicepresidentes y Secretario.

Artículo 36. Información a los Consejeros Generales.

Artículo 37. Votos y acuerdos.

Artículo 38. Acta.

#### CAPÍTULO III: CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN.

Sección 1ª: Naturaleza, facultades, composición y estatuto de sus miembros.

Artículo 39. Naturaleza.

Artículo 40. Facultades.

Artículo 41. Composición y elección.

Artículo 42. Requisitos.

Artículo 43. Duración del mandato y renovación.

Artículo 44. Vacantes.

Artículo 45. Causas de inelegibilidad e incompatibilidad.

Artículo 46. Autorización de determinadas operaciones.

Artículo 47. Causas de cese.

Sección 2ª: Organización, Funcionamiento y Delegaciones.

Artículo 48. Presidente, Vicepresidentes y Secretario.

Artículo 49. Funciones del Presidente.

Artículo 50. Cese del Presidente.

Artículo 51. Atribución de funciones ejecutivas al Presidente.

Artículo 52. Reuniones del Consejo.

Artículo 53. Constitución y acuerdos.

Artículo 54. Delegaciones y Comisiones Delegadas.

Artículo 55. Comisión de Retribuciones.

Artículo 56. Comisión de Inversiones.

Artículo 57. Delegación en alianzas de Cajas de Ahorros.

Artículo 58. Comité de Auditoría.

#### CAPÍTULO IV: LA COMISIÓN DE CONTROL.

Artículo 59. Objeto.

Artículo 60. Funciones.

Artículo 61. Composición y elección.

Artículo 62. Reuniones y funcionamiento.

Artículo 63. Requisitos y causas de inelegibilidad e incompatibilidad.

Artículo 64. Duración del mandato y renovación.

#### CAPÍTULO V: EL DIRECTOR GENERAL.

Artículo 65. Designación.

Artículo 66. Funciones y régimen de actuación.

Artículo 67. Cese.

#### TÍTULO III: ACTIVIDADES DE LAS CAJAS DE AHORROS.

##### CAPÍTULO I: DISPOSICIONES COMUNES.

Artículo 68. Deber de secreto sobre la información de clientes.

Artículo 69. Publicidad.

Artículo 70. Obligaciones de información a la Comunidad Autónoma.

Artículo 71. Apertura de oficinas.

##### CAPÍTULO II: RÉGIMEN ECONÓMICO.

Artículo 72. Competencias.

Artículo 73. Autorización de operaciones e inversiones.

Artículo 74. Emisión de valores computables como recursos propios.

Artículo 75. Distribución de resultados.

Artículo 76. Auditoría.

Artículo 77. Informe de gobierno corporativo.

##### CAPÍTULO III: OBRA BENÉFICO-SOCIAL.

Artículo 78. Normas generales.

Artículo 79. Formas de realización.

Artículo 80. Formas de gestión.

Artículo 81. Remanente.

Artículo 82. Cajas de Ahorros no domiciliadas en Canarias.

Artículo 83. Presupuesto de la obra benéfico-social.

## CAPÍTULO IV: PROTECCIÓN DEL CLIENTE.

Artículo 84. Protección del cliente.

## TÍTULO IV: FEDERACIÓN DE CAJAS DE AHORROS DE CANARIAS.

Artículo 85. Federación de Cajas de Ahorros de Canarias.

Artículo 86. Estatutos y Reglamento Electoral.

Artículo 87. Funciones de la Federación.

Artículo 88. Órganos.

Artículo 89. Del Consejo General.

Artículo 90. La Secretaría General.

Artículo 91. Obligaciones de Información.

## TÍTULO V: RÉGIMEN SANCIONADOR.

### CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 92. Disciplina, inspección y sanción.

Artículo 93. Responsabilidad administrativa.

Artículo 94. Responsabilidad penal concurrente.

Artículo 95. Responsables de las infracciones.

Artículo 96. Competencias en materia sancionadora.

Artículo 97. Normas de procedimiento.

### CAPÍTULO II: INFRACCIONES.

Artículo 98. Clasificación de las infracciones.

Artículo 99. Infracciones muy graves.

Artículo 100. Infracciones graves.

Artículo 101. Infracciones leves.

Artículo 102. Prescripción.

### CAPÍTULO III: SANCIONES.

Artículo 103. Imposición de sanciones.

Artículo 104. Sanciones a Cajas de Ahorros.

Artículo 105. Sanciones a personas responsables.

Artículo 106. Criterios de graduación de las sanciones.

Artículo 107. Medidas provisionales.

Disposición transitoria primera. Adaptación de los Estatutos y Reglamentos Electorales de las Cajas de Ahorros.

Disposición transitoria segunda. Proceso electoral.

Disposición transitoria tercera. Gobierno transitorio de las Cajas de Ahorros.

Disposición transitoria cuarta. Primera renovación parcial del Consejo de Administración y de la Comisión de Control.

Disposición derogatoria única. Normas derogadas.

Disposición final primera. Habilitación normativa.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

## 2.2. Contenido

El *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias*, según recoge la Memoria Justificativa que se

adjunta con la solicitud, regulará, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, los aspectos siguientes:

- La promoción de la coordinación y cooperación de las Cajas canarias entre sí y de éstas con las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma, así como la actuación de las Cajas, bien sea por sí solas o en cooperación entre ellas o con las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma.
- El fomento del desarrollo socioeconómico de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- El fortalecimiento de la posición competitiva de las Cajas.
- Los requisitos que han de cumplir las Cajas en caso de fusión entre dos ya existentes, o de fusión de una de ellas con alguna Caja de otra Comunidad Autónoma.
- La obligación de las Cajas de Ahorros de remitir al Departamento competente en materia de economía y hacienda, la información relevante que pueda afectar a la situación económico-financiera de las Cajas de Canarias.
- La autorización previa de aquellas operaciones que supongan un riesgo excesivo para la Caja o que impliquen su posicionamiento significativo en sociedades, cotizadas o no.
- La regulación de las operaciones de captación de financiación mayorista por parte de las Cajas, cuando se trate de reforzar sus recursos propios.
- La regulación de la Obra Social de las Cajas, a fin de garantizar la contribución al desarrollo socioeconómico de Canarias.
- La prevención y sanción de comportamientos negativos por parte de responsables y directivos de las Cajas.

Se describe a continuación, de una manera más detallada, el contenido del Anteproyecto de Ley que se dictamina, distinguiendo entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones.

### 2.2.1. Exposición de Motivos

Dividida en dos apartados, en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley que se dictamina, se establece que el objetivo fundamental de dicho Anteproyecto consiste, fundamentalmente, en adaptar la legislación autonómica al nuevo marco establecido en la legislación básica del Estado, y revisar determinados aspectos a fin de fomentar el eficaz funcionamiento y supervisión de las Cajas de Ahorros, como piezas fundamentales del engranaje financiero español.

En el primer apartado trata de consignar el marco normativo y competencial de referencia, incidiendo en

las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias, que según se nos indica, “... 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”.

En el segundo apartado de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de ley que se dictamina, se efectúa un resumen de la estructura y contenidos del mismo.

### 2.2.2. Texto Articulado

Comienza el texto articulado del *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias* con un Título Preliminar que contiene las Disposiciones Generales. En él se delimita el objeto y ámbito de la Ley, se fija la naturaleza, fines y actividades de las Cajas de Ahorros y se recogen los principios inspiradores del protectorado del Gobierno de Canarias sobre estas entidades, para velar por su independencia, profesionalización, solvencia y prestigio, vigilar el cumplimiento de su función económica y social, y garantizar la aplicación de los principios de legalidad, territorialidad, transparencia, independencia, eficacia, profesionalización y participación democrática en los órganos de gobierno de las Cajas.

El Título I se ocupa de regular el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. Se divide en dos capítulos, estando el Capítulo I dedicado a regular la creación, modificación, fusión, disolución y liquidación, así como lo relativo a las modificaciones estatutarias y de reglamentación electoral. En el Capítulo II se regula el Registro de Cajas de Ahorros, en el que habrán de inscribirse las Cajas que operen o vayan a operar en la Comunidad Autónoma de Canarias, independientemente de la ubicación de su domicilio social, y el Registro de Órganos de Gobierno, en el que deben inscribirse los nombramientos, reelecciones y ceses de los miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración y de la Comisión de Control, el nombramiento y cese del Director General de la Caja de Ahorros, así como de los miembros de las Comisiones y Comités de las Cajas y, en su caso, de los órganos de la Federación de Cajas de Ahorros de Canarias y de las Fundaciones que gestionen obra benéfico-social de las Cajas de Canarias o de su Federación.

El Título II se dedica, en cinco capítulos, a los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, ocupándose el Capítulo I de las disposiciones comunes a dichos órganos (Asamblea General, Consejo de Administración

y Comisión de Control), recogiendo los principios que han de regir la actuación de los miembros de esos órganos de gobierno, el derecho a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y la obligación de guardar secreto respecto de la información que conozcan por razón de su cargo, y el régimen de retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno, que como regla general tendrá carácter honorífico y gratuito, pudiendo percibir dietas por asistencia a reuniones y desplazamiento a las sesiones correspondientes. El Capítulo II regula la Asamblea General, como órgano supremo de decisión y gobierno de las Cajas de Ahorros, estando constituida por las representaciones de los intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de la Caja, y recibiendo sus miembros la denominación de Consejeros Generales; se detalla la representación y distribución de porcentajes de los miembros de la Asamblea General, la elección de los Consejeros Generales, los requisitos para acceder al cargo de Consejero General, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, la duración del mandato y renovación del cargo de Consejero General, régimen de vacantes y causas de cese. Asimismo, también se regulan aspectos relativos al funcionamiento de la Asamblea General, tales como las convocatorias, su constitución, votos y acuerdos y actas de las reuniones. El Capítulo III se ocupa del Consejo de Administración, detallándose aspectos como su naturaleza, funciones, composición y elección, requisitos de sus miembros, duración de su mandato y renovación, vacantes, causas de inelegibilidad e incompatibilidad y causas de cese, régimen de las reuniones del Consejo, constitución y adopción de acuerdos, la constitución de las Comisiones de Retribuciones e Inversiones y la creación de un Comité de Auditoría. El Capítulo IV regula la Comisión de Control, estableciendo su objeto, funciones, composición, régimen de reuniones y funcionamiento, requisitos y causas de inelegibilidad, incompatibilidad y cese, duración del mandato y renovación. Finalmente, el Capítulo V se ocupa de la figura del Director General, fijando su designación y cese, funciones y régimen de actuación.

El Título III, dividido en cuatro capítulos, se ocupa de regular las actividades de las Cajas de Ahorros. En el Capítulo I se contemplan aspectos relativos al deber de secreto sobre la información de clientes, la comunicación de la apertura, traslado y cierre de oficinas, y la preceptiva autorización administrativa que deben obtener las Cajas de Canarias para la difusión en la Comunidad Autónoma de las campañas de publicidad de contenido económico-financiero. En el Capítulo II se regula el régimen económico de las

Cajas de Ahorros, y en concreto se regula la emisión de valores negociables susceptibles de computar como recursos propios, como las cuotas participativas, estableciéndose unas mayorías cualificadas en los acuerdos de la Asamblea General, y la necesaria comunicación previa a su emisión. También en dicho Capítulo se establece la obligación de las Cajas de Ahorros de Canarias, de elaborar y remitir a la consejería competente en materia de economía y hacienda, un informe anual de gobierno corporativo. El Capítulo III incorpora la obra benéfico-social, señalando las distintas áreas de acción social, y atribuyendo a la consejería competente en materia de economía y hacienda, la fijación de las líneas de acción prioritarias que deban orientar la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros. Se establece también en dicho Capítulo la obligatoriedad de que las Cajas de Ahorros que operen en la Comunidad Autónoma de Canarias, pero que no tengan su domicilio social en la misma, realicen inversiones o gastos en obra benéfico-social en Canarias. Por último, en el Capítulo IV se establecen medios para la protección de los clientes de los servicios financieros, siendo obligatorio que las Cajas con domicilio social en Canarias dispongan de un servicio especializado de atención al cliente, a fin de atender y resolver sus quejas y reclamaciones.

El Título IV se dedica a la Federación de Cajas de Ahorros de Canarias, estableciendo sus funciones, órganos y las obligaciones de información a la consejería competente en materia de economía y hacienda, para el mejor seguimiento de su actividad.

El Título V, y último, formula el régimen sancionador, incluyendo tres capítulos que se ocupan respectivamente de las disposiciones generales el Capítulo I, de las infracciones el Capítulo II, y de las sanciones el Capítulo III. En este Título, la Ley tipifica nuevas infracciones en el régimen disciplinario de las Cajas de Ahorros y actualiza la moneda e importes de las sanciones pecuniarias previstas, respetando las competencias atribuidas al Estado y las materias consideradas básicas.

### 2.2.3. Otras Disposiciones

El Anteproyecto de Ley se cierra con cuatro Disposiciones Transitorias, que regulan el proceso de adaptación de los Estatutos y Reglamentos Electorales de las Cajas de Ahorros, el primer proceso electoral de las Cajas tras la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno transitorio de las Cajas de Ahorros y la primera renovación parcial del Consejo de Administración y de la Comisión de Control, completándose con una

Disposición Derogatoria de la normativa anterior, y dos Disposiciones Finales, de habilitación normativa y entrada en vigor.

## 3. OBSERVACIONES AL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY DE CAJAS DE AHORROS DE CANARIAS

### 3.1. Observaciones de carácter previo

#### 3.1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo

##### 3.1.1.1. Acerca de la petición de dictamen por el procedimiento de urgencia

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la reducción del término a 15 días, como es el presente caso, exige su motivación.

Entre los antecedentes que se incluyen con la petición al CES de su dictamen preceptivo previo, se encuentra certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno donde, como explicación de la reducción del plazo para dictaminar a 15 días, se menciona que: *“Considerando la necesidad de acometer, a la mayor brevedad y sin dilación, la necesaria adecuación normativa reguladora de las Cajas de Ahorros al contexto económico, social y financiero en el que se aplica la norma, el cual ha sufrido un cambio profundo, de manera que algunas de las disposiciones son insuficientes para atender las necesidades actuales o han resultado obsoletas con relación a los objetivos propuestos. En su virtud, el Gobierno, tras deliberar, y a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, acuerda solicitar dictamen al Consejo Económico y Social de Canarias sobre el contenido del Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias que consta como anexo, por el trámite de urgencia”*.

El Consejo quiere, inicialmente, expresar el inconveniente que significa, para el desarrollo de los cometidos que se le atribuyen desde el Parlamento de Canarias, elaborar el dictamen, solicitado por el procedimiento de urgencia, máxime cuando ésta no se acredita suficientemente: la complejidad del Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias, sus evidentes repercusiones en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un examen detallado de los aspectos materiales y de oportunidad en relación a dicha ini-

ciativa legislativa, aconsejan disponer de margen temporal suficiente, de tal forma que se haga posible situar la preceptiva participación del CES en el proceso de definición normativa de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral, con criterios de eficiencia.

En este sentido, considera el Consejo que no parece que esté plenamente justificada la solicitud de dictamen por el trámite de urgencia, que habría exigido, entre otras medidas, se acortaran las distintas fases del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley mediante la preceptiva declaración de urgencia, lo que no consta. Evitándose así que la urgencia se proyectara exclusivamente, y de manera poco coherente, al momento de la intervención del CES.

Si bien en la citada certificación del Consejo de Gobierno, se hace referencia al marco normativo al que se ha de dar cumplimiento, así como a la complejidad de la reforma legislativa que se pretende acometer, es preciso tener en cuenta que, de conformidad con lo señalado en la Disposición Transitoria Duodécima de la *Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero*, que modificó determinados preceptos de la *Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA)*, “... en el plazo de seis meses las Comunidades Autónomas adaptarán su legislación sobre Cajas de Ahorros a lo dispuesto en esta Ley”, y de acuerdo con la Disposición Transitoria Quinta de la *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social*, que modificó también determinados aspectos de la LORCA, “... en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley las Comunidades Autónomas adaptarán su le-

gislación sobre Cajas de Ahorros a las modificaciones introducidas en la normativa básica de aplicación en materia de Cajas de Ahorros dispuestas en esta Ley”.

De todo lo anterior se desprende que la Comunidad Autónoma de Canarias debió de haber adaptado su legislación en materia de Cajas de Ahorros a lo dispuesto en las citadas *Ley 44/2002* y *Ley 62/2003*, y dentro de los plazos señalados en las mismas, tal y como ha procedido la mayoría de las Comunidades Autónomas.

Realizando un análisis comparado entre las distintas Comunidades Autónomas, y por lo que a su adaptación a la normativa mencionada respecta, cabe señalar que la técnica normativa más usual entre las distintas Comunidades ha sido la aprobación de sucesivas modificaciones sobre sus correspondientes leyes de Cajas de Ahorros, como consecuencia de los cambios introducidos por las citadas *Ley 44/2002* y *Ley 62/2003*. Otras Comunidades Autónomas han aprobado leyes nuevas que derogan a las anteriores, técnica normativa coincidente con la vía ahora escogida por nuestro Gobierno para la elaboración del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen<sup>1</sup>.

### 3.1.1.2. Respecto a la documentación que acompaña al avance de Anteproyecto de Ley

Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, solamente se acompañó la siguiente documentación:

- Certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 26 de diciembre de 2006, por el que se solicita dictamen por el trámite de urgencia.

<sup>1</sup> Textos legales de Comunidades Autónomas en proceso de adaptación de su normativa sobre Cajas de Ahorros:

- Comunidad Autónoma de Madrid (*Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid*).
- Comunidad Autónoma de La Rioja (*Ley 6/2004, de 18 de octubre, de Cajas de Ahorros de La Rioja*, estando la anterior regulación de Cajas de Ahorros regulada en virtud de los Decretos 7/1986, 28/1986, 35/1986, 32/1988 y 33/1988).

El resto de las Comunidades Autónomas han aprobado su normativa de Cajas de Ahorros, en las siguientes fechas:

- Castilla y León (*Ley 7/2003, de 8 de abril, de reforma de la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorros de Castilla y León*, modificada por la *Ley 6/2004, de 21 de diciembre y Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Castilla y León*).
- Islas Baleares (*Decreto 42/2003, de 2 de mayo, que modifica el Decreto 92/1989, de 19 de octubre*, que regula los órganos rectores de las Cajas de Ahorros con domicilio social en las Islas Baleares, y regula la obra social de las Cajas de Ahorros que operan en las Islas Baleares; *Decreto 42/2001, de 23 de marzo, por el que se modifica el Decreto 6/1984, de 24 de enero*, sobre régimen de dependencia orgánica y funcional de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; y *Decreto 43/1986, de 15 de mayo*, relativo a Cajas de Ahorros, órganos rectores y control de gestión).
- País Vasco (*Ley 3/2003, de 7 de mayo, por la que se modifica la Ley de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi*).
- Valencia (*Ley 10/2003, de 3 de abril, de modificación del Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros*).
- Castilla-La Mancha (*Ley 13/2003, de 11 de diciembre, de modificación de la Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorros*).
- Murcia (*Ley 1/2004, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia y Ley 5/2003, de 10 de abril, de Cajas de Ahorros, por la que se modifica la Ley 3/1998, de 1 de julio*).
- Extremadura (*Ley 3/2004, de 28 de mayo, de Reforma del Sistema Financiero de Extremadura*).
- Cantabria (*Ley 4/2004, de 2 de noviembre, de reforma de la Ley de Cantabria 4/2002, de 24 de julio, de Cajas de Ahorros*).
- Andalucía (*Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras y Ley 10/2002, de 21 de diciembre, que aprueba normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, modificativas ambas de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre*).
- Asturias (*Ley 1/2005, de 9 de mayo, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 26 de junio, de Cajas de Ahorros, para adaptarla a las disposiciones básicas de las Leyes 44/2002 y 62/2003*).
- Galicia (*Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorros de Galicia*, modificadas ambas por la *Ley 1/2004, de 21 de abril*).
- Cataluña (*Ley 14/2006, de 27 de julio, de modificación del Texto Refundido de las Leyes 15/1985, de 1 de julio, 6/1989, de 25 de mayo, 13/1993, de 25 de noviembre, de Cajas de Ahorros, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1994, de 6 de abril*).

- Índice y borrador del *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias*.

A través de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera se completa el expediente, con fecha 10 de enero de 2007, según documentación anticipada a la Secretaría General del Consejo y que se relaciona:

- Informe de legalidad, acierto y oportunidad del Anteproyecto de Ley.
- Informe sobre el trámite de audiencia y Anexo conteniendo el texto del Anteproyecto de Ley de 15 de mayo de 2006, trasladado a las entidades en dicho trámite.
- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.
- Informe del Director General del Tesoro y Política Financiera, sobre las alegaciones del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.
- Diligencia de corrección de errores materiales del Anteproyecto.
- Memoria Económica del Anteproyecto de Ley e informes económicos de la Oficina Presupuestaria y de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda.
- Informe sobre impacto por razón de género del Anteproyecto de Ley.
- Memoria del Anteproyecto de Ley.

### 3.2. Observaciones de carácter general

#### 3.2.1. Naturaleza de las Cajas de Ahorros

Las Cajas de Ahorros españolas son entidades de crédito plenas, con libertad y equiparación operativa completa al resto de las entidades de crédito que integran el sistema financiero español. Su principal rasgo distintivo es el estar constituidas bajo la forma jurídica de fundaciones de naturaleza privada, con finalidad social y actuación bajo criterios de mercado, de manera que un importante porcentaje de los beneficios obtenidos es destinado a fines sociales a través de su obra social. A pesar de esa libertad operatoria, las Cajas de Ahorros están especializadas en la canalización del ahorro popular y en la financiación de las familias y de las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, tienen una fuerte raíz local, con una densa red de oficinas de implantación preponderantemente regional.

El origen de las Cajas de Ahorros en España se remonta a los antiguos Montes de Piedad del siglo XVIII. Su principal objetivo era encauzar el ahorro popular hacia la

inversión, combatir la usura y realizar una labor social en sus respectivos ámbitos territoriales. Con el tiempo, las Cajas de Ahorros se fueron convirtiendo en auténticas instituciones financieras y empezaron a ofrecer a sus clientes una completa gama de servicios.

En el transcurso de los últimos 25 años estas entidades de depósito han incrementado su cuota de mercado hasta duplicarla, constituyéndose, sin duda alguna, en las instituciones del sistema financiero con mejor adaptación al cambio que en el sistema bancario se da con el proceso de liberalización iniciado en 1977. Para las Cajas de Ahorros todo esto les supone su configuración en un nuevo marco con el que, básicamente, dejan de ser entidades administradas con perfiles más próximos a los bancos públicos, para convertirse en un elemento más en competencia con la banca privada.

En este nuevo escenario de competencia, las Cajas de Ahorros, inicialmente, centran su actividad en la captación de depósitos privados para, progresivamente, tomar presencia en las operaciones de crédito. En la década de los 80, y a esta circunstancia se alude más adelante en el presente dictamen, las Cajas de Ahorros, a partir de la autorización para localizar oficinas fuera de sus ámbitos territoriales de origen, consiguen progresivamente el desplazamiento de los bancos de sus negocios tradicionales y, en especial, del de banca al por menor<sup>2</sup>. Las Cajas de Ahorros extienden su red de oficinas por todo el territorio del Estado, hasta duplicar en 2004 las sucursales con las que contaban a finales de la década de los 80.

#### 3.2.2. Principales indicadores de la evolución de las Cajas de Ahorros

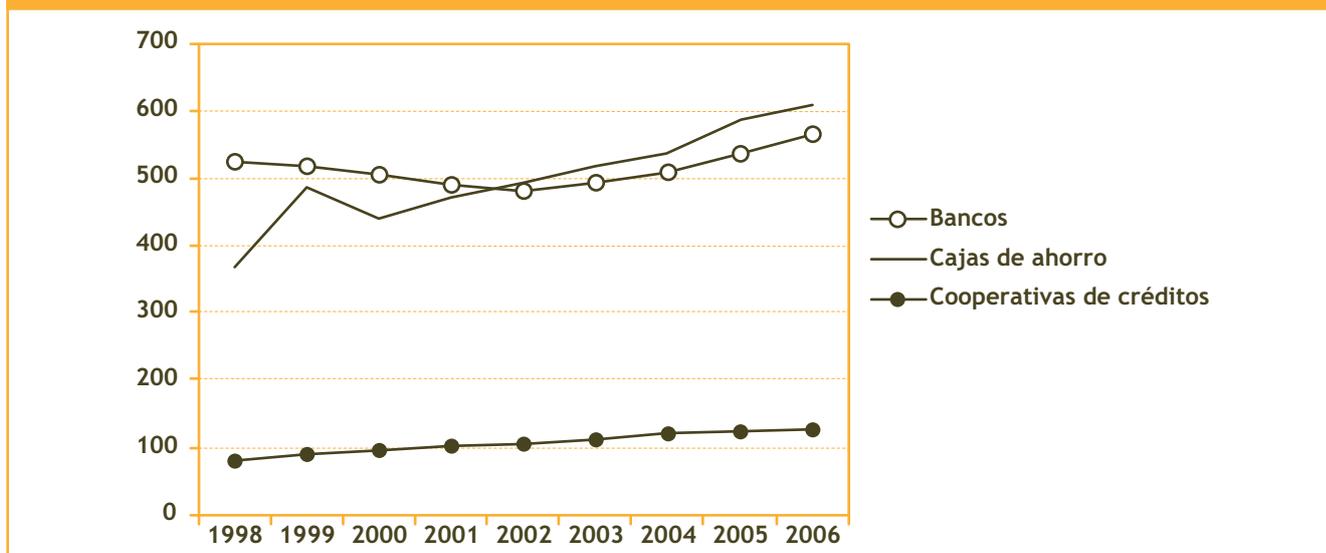
##### 3.2.2.1. Sobre el sistema financiero

La relevancia del sistema financiero en una economía se pone de manifiesto por el papel que desempeña, estableciendo las transacciones entre las familias, empresas, etc., con superávit y las que presentan déficit. Estas transacciones las realizan los intermediarios financieros en los mercados financieros. Además, del funcionamiento del sistema dependen, entre otros factores, la estabilidad monetaria y la estabilidad financiera del país.

Una primera aproximación al sector en Canarias viene definida por la participación que tienen los intermediarios financieros en el PIB del Archipiélago.

<sup>2</sup> La expansión geográfica de las Cajas de Ahorros se ve favorecida por el proceso de concentración de la banca privada, con el cierre de casi 4.000 oficinas y hasta un cierto abandono del mercado doméstico en favor de su proyección exterior.

## NÚMERO DE OFICINAS DE ENTIDADES DE CRÉDITO EN CANARIAS. 1998-2006. (\*)



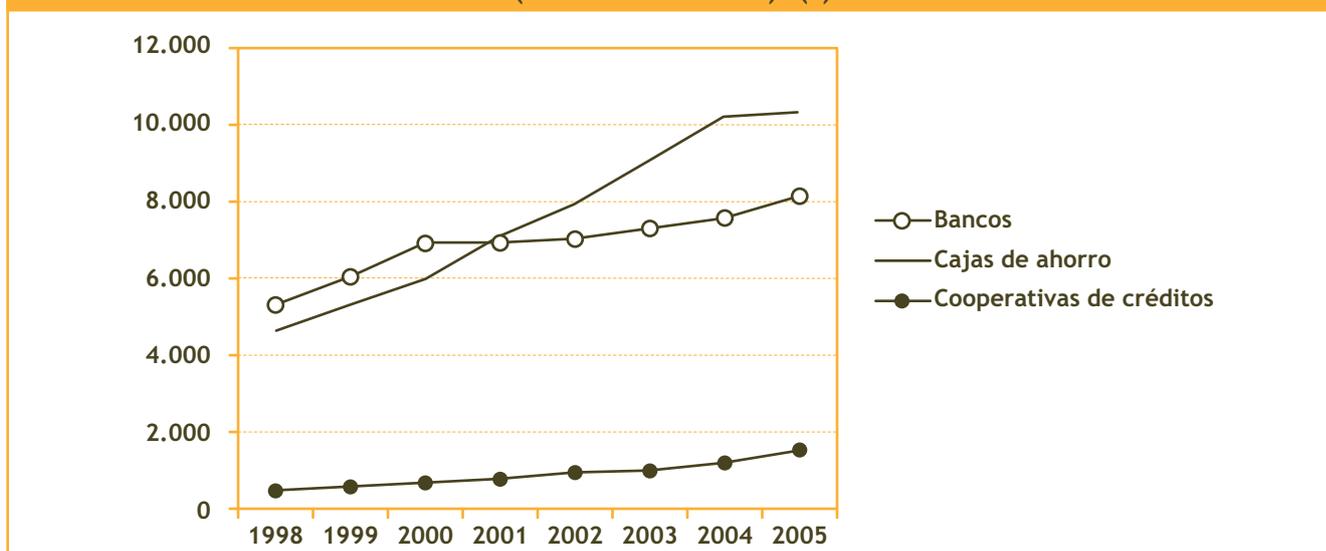
(\*) Datos referidos a diciembre de cada año, excepto el dato de 2006 que se refiere al mes de septiembre.  
Fuente: Banco de España: *Boletín Estadístico*. Elaboración propia.

Según los datos más recientes de la actual serie 2000-2005 de la *Contabilidad Regional de España* (base 2000), la participación de la intermediación financiera en Canarias es inferior a la que los intermediarios financieros tienen en el conjunto nacional. De hecho, mientras que en el conjunto del Estado alcanzaba una contribución al PIB del 4,2%, en las Islas era del 3% (datos de 2004). Sin embargo, la importancia del sistema financiero supera con creces su participación directa en el PIB, ya que un sistema financiero sólido y eficaz redonda positivamente en el funcionamiento de toda la economía.

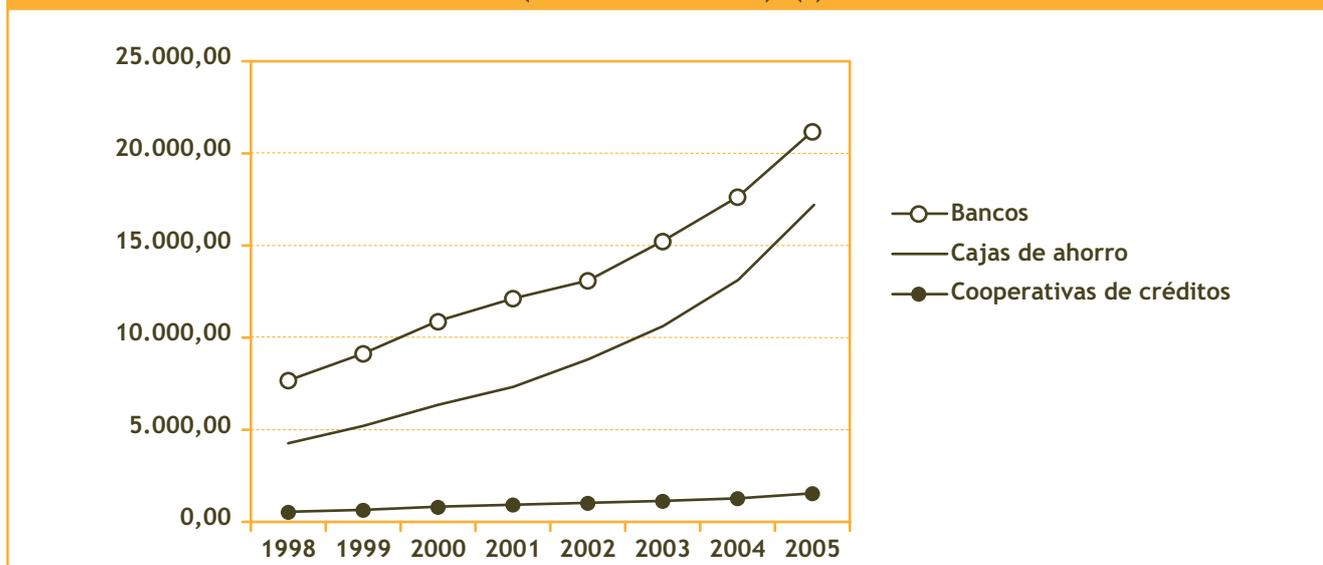
### 3.2.2.2. Sobre la evolución reciente de las Cajas de Ahorros

Un primer indicador de la evolución de las Cajas de Ahorros en el sector financiero es el referido al número de oficinas. En los últimos 10 años, las Cajas de Ahorros, con una fuerte tradición territorial de carácter regional han ampliado su red de oficinas, pasando a ser, en algunos casos, entidades de implantación en todo el territorio nacional. En cuanto a los bancos, el proceso de fusiones de los últimos años supuso una primera etapa de reducción de número

### VOLUMEN DE DEPÓSITOS POR TIPO DE ENTIDAD DE CRÉDITO EN CANARIAS. 1998-2005. (millones de euros). (\*)



(\*) Datos referidos a diciembre de cada año.  
Fuente: Banco de España: *Boletín Estadístico*. Elaboración propia.

**VOLUMEN DE CRÉDITOS CONCEDIDOS POR TIPO DE ENTIDAD DE CRÉDITO EN CANARIAS. 1998-2005.**  
 (millones de euros). (\*)


(\*) Datos referidos a diciembre de cada año.

Fuente: Banco de España: *Boletín Estadístico*. Elaboración propia.

de oficinas para pasar a un crecimiento moderado desde 2001. Como resultado de esta diferente tendencia, la implantación territorial en el Archipiélago de las Cajas de Ahorros supera a la de los bancos desde 2002. En cuanto a las cooperativas de crédito, éstas han seguido una evolución similar a la de las Cajas de Ahorros, aunque desde un punto de partida inferior.

Atendiendo al volumen de depósitos, el crecimiento en términos absolutos y relativos de las Cajas de Ahorros en Canarias ha sido durante la última década muy positivo, de manera que desde 2001 el volumen de depósitos captados por las Cajas de Ahorros supera a la de los bancos y desde 2002, su cuota de mercado supera el 50% del volumen de depósitos.

Se observa también, en el gráfico anterior, un crecimiento constante en los depósitos captados por las cooperativas de crédito, de manera que en términos de este indicador, son los bancos privados los principales perdedores de cuota, ya que el ritmo de crecimiento en la captación de depósitos ha sido menor que el de las otras dos entidades de crédito. Esta evolución se ha debido en gran parte a la mayor especialización en la captación del ahorro de las familias por parte de las cajas y cooperativas.

Al analizar la estructura de los depósitos, las Cajas de Ahorros ostentan un papel dominante en los depósitos a plazo y depósitos de ahorro, mientras que los depósitos a la vista se reparten en partes iguales entre bancos y Cajas de Ahorros, lo que indica de nuevo la mayor vocación hacia la captación del ahorro familiar por parte de las Cajas de Ahorros.

Respecto a la concesión de créditos, los bancos ostentan en todo el periodo una posición dominante, si bien en los últimos años las Cajas de Ahorros han ido ganando cuota de mercado en perjuicio de los bancos, como se observa en el siguiente gráfico.

Por tanto, y a la vista de estos indicadores, en la actualidad, y tras un periodo de intenso crecimiento de las Cajas de Ahorros, éstas superan a la banca comercial tanto en número de sucursales como en el volumen de los depósitos captados, frente a un liderazgo en la concesión de créditos por parte de la banca comercial. Esta situación, que se da tanto en Canarias como a nivel estatal, es fruto de una distinta orientación estratégica por parte de las Cajas de Ahorros y los bancos durante la década de 1990 y 2000.

Mientras que la banca privada ha ido ampliando sus líneas de negocio hacia los mercados de valores y el mundo empresarial, las Cajas de Ahorros se han seguido concentrando en la captación de ahorro y concesión de crédito a hogares y PYMES. Como resultado de esta estrategia de especialización, las Cajas de Ahorros han elevado de forma significativa su presencia en estas actividades.

### 3.2.2.3. Sobre las Cajas de Ahorros en Canarias y su implantación territorial

La red de oficinas de las distintas Cajas de Ahorros representa el 47% del total de las entidades de crédito frente al 43% de los bancos y el 10% de las cooperativas de crédito. En el sector de las Cajas de Ahorros, las dos Cajas de Ahorros con sede social en Canarias

## NÚMERO DE OFICINAS DE LAS CAJAS DE AHORROS EN CANARIAS SEGÚN PROVINCIA. 2005

	Las Palmas	S. C. de Tenerife	Total Canarias
Caja Insular de Ahorros de Canarias	146	13	159
Caja General de Ahorros de Canarias	30	179	209
Otras Cajas de Ahorros	127	94	221
<b>Total Cajas de Ahorros</b>	<b>303</b>	<b>286</b>	<b>589</b>

Datos a 31 de diciembre.

Fuente: Anuario 2005 de las Cajas de Ahorros Confederadas.

(la Caja Insular de Ahorros de Canarias -Caja de Canarias- y la Caja General de Ahorros de Canarias -CajaCanarias- representan el 62%.

En este contexto, cabe destacar la fuerte penetración de las Cajas de Ahorros con sede social en otras comunidades autónomas y en concreto de la Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona-La Caixa, que aporta 2/3 de las sucursales de las entidades foráneas. En esta situación, la ampliación del ámbito de aplicación de parte del Anteproyecto de Ley a las Cajas de Ahorros con sede social en otras comunidades autónomas es un elemento significativo. Frente a esta implantación en el Archipiélago de otras Cajas de Ahorros de otras comunidades autónomas, las dos Cajas de Ahorros con sede social en Canarias se caracterizan por su carácter puramente regional e incluso provincial, dada la escasa penetración interprovincial y la nula penetración en el resto de las comunidades autónomas. El 90% de las sucursales de la Caja de Canarias se encuentra en la provincia de Las Palmas y el 85%

de las sucursales de Caja Canarias en la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

Centrando la atención en las dos Cajas de Ahorros con sede social en Canarias y a partir de los datos del sector, cabe destacar que para los distintos indicadores presentados, el peso relativo de las Cajas de Ahorros canarias se sitúa en torno al 2% respecto al conjunto del sector. No obstante, Caja Canarias muestra un peso mayor al de la Caja de Canarias, mostrando valores superiores para todos los indicadores económicos y financieros estudiados<sup>3</sup>.

### 3.2.3. El marco normativo de referencia. Necesidad de la reforma

Han pasado casi dos décadas desde que fue promulgada la vigente *Ley autonómica 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorros* y a pesar de que sus principios siguen vigentes, las reformas producidas en la normativa estatal en 2002 y 2003 hacían necesario desde enton-

## INDICADORES DE DIMENSIÓN Y FINANCIEROS DE LAS CAJAS DE AHORROS DE CANARIAS. 2005

	Caja Insular de Ahorros de Canarias	Caja General de Ahorros de Canarias	Total Cajas de Ahorros Confederadas
Gasto en Obra Social	9.898	17.244	1.338.253
Activo	5.836.246	8.207.067	808.794.082
Créditos	4.407.491	6.564.427	569.724.314
Recursos Ajenos	5.230.130	7.065.148	646.501.482
Fondos Propios	325.752	647.989	43.696.919
Resultado del Ejercicio	35.224	80.172	5.075.237
Resultado destinado a Obra Social	11.224	20.000	1.379.733
Número de Empleados	1.094	1.332	118.072
Número de Oficinas	160	211	22443

Datos referidos a 31 de diciembre.

Fuente: Fichas individuales de la Memoria 2005 de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

<sup>3</sup> Para un análisis más completo de la posición relativa en las clasificaciones nacionales e internacionales de las Cajas de Ahorros canarias véase el apartado 2.1.2.4.3. del Informe Anual 2006 del CES.

ces una profunda revisión de la legislación autonómica. El CES ha venido destacando en reiteradas ocasiones la urgencia de acometer estas modificaciones, de forma similar a como se ha venido realizando en el resto de las comunidades autónomas, y con la idea también sugerida desde el CES de ampliar el ámbito de disposición de la Comunidad Autónoma para el desarrollo de instrumentos de política económica. Algunas consideraciones al proceso seguido para la adecuación a este nuevo marco por el resto de las comunidades autónomas, se han hecho en las observaciones previas del presente dictamen.

### 3.2.3.1. Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero (Ley Financiera)

Una primera norma que introduce importantes modificaciones en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros es la *Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero*, ley financiera a la que ya nos hemos referido en observaciones anteriores. En esta Ley destacan por su especial relevancia las modificaciones sobre la *Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA)*.

De entre los cambios que promueve la norma citada, conviene destacar y en relación con los objetivos que se pretenden con el presente dictamen, los siguientes: una nueva regulación de las cuotas participativas; la fijación de límites a la representación pública, en los órganos de gobierno, de tal forma que ésta, en conjunto, jamás supere el 50% de los derechos de voto en cada órgano; el establecimiento del carácter irrevocable del nombramiento de los consejeros y, por último, la fijación de un límite, doce años máximo, a la duración del mandato. Además de los cambios anteriormente citados, la ley financiera incorpora a la LORCA la exigencia de los requisitos de honorabilidad comercial y profesional para quienes compongan los distintos órganos de gobierno.

La emisión de cuotas participativas, asimilables a acciones sin derecho a voto, constituyen títulos nominativos, de duración indefinida y computables como recursos propios básicos, contemplados ya en la *Ley 26/1988, de 29 de julio* sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito. Se trata de un instrumento discutido que no suscita la unanimidad del sector, y hoy de escasa utilización, al entenderse susceptible de generar conflictos tanto desde la perspectiva financiera como desde el de la propia identidad de las Cajas de Ahorros.

Desde el punto de vista financiero, el inconveniente surge al considerarse que las cuotas participativas establecen un sistema de reparto de beneficios a través del cual, de manera necesaria, una parte de los mismos debe ir a retribuir a los titulares de las cuotas. Atendiendo a la naturaleza de las Cajas de Ahorros, las cuotas participativas pueden generar conflicto si el objetivo de crear beneficio para sus titulares se convierte en la cuestión central y objetivo determinante de las Cajas de Ahorros, desplazando a la obra social.

La propia ley financiera adopta determinadas cautelas al respecto, y que se desarrollan por el *Real Decreto 302/2004, de 20 de febrero*. Estas medidas cautelares se orientan hacia la privación de los derechos políticos a los cuotaparticipes; a la fijación de límites al volumen máximo de cuotas en circulación, que no podrán exceder del 50% del patrimonio de la Caja de Ahorros, y fijando límites también, hasta el 5%, de las cuotas que pueden estar en poder de una sola persona, natural o jurídica, o grupo económico. Por otro lado se localiza en la asamblea general las decisiones sobre las emisiones de cuotas y sus retribuciones.

En relación con la privación de los derechos políticos a los cuotaparticipes, es conveniente señalar que recientemente el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, por *Sentencia del 26 de octubre de 2005*, viene a reforzar la necesidad de esta medida cautelar al anular, por disconformidad con los principios de la ley financiera, el que se someta la validez de los acuerdos para la supresión del derecho de suscripción preferente y para la amortización anticipada de las cuotas, al consentimiento del sindicato de cuotaparticipes, en la medida en que constituyen 'vetos' que limitan la capacidad de decisión de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros.

El *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros*, a que se refiere el presente dictamen, regula las cuotas participativas estableciendo mayorías cualificadas en los acuerdos que deba adoptar la Asamblea General al respecto, al tiempo que exige la comunicación previa a su emisión, que deberá trasladar al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

En opinión del Consejo, sin perjuicio de cómo se concreta en las observaciones de carácter particular del presente dictamen, se considera que las cuotas participativas pueden constituir un instrumento de captación de recursos que permita nuevas posibilidades de crecimiento a las Cajas, la fidelización de sus clientes y su adaptación, en un marco de mayores recursos, a nuevas orientaciones estratégicas, pero el CES también quiere dejar claro que, en modo alguno la emisión de valores negociables susceptibles de computar como re-

cursos propios, como las cuotas participativas, deben afectar a los aspectos esenciales ligados a la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros, ni deben alterar el estatuto de propiedad de las mismas. Por ello, el Consejo recomienda de manera expresa que, sin perjuicio de la autonomía de estas entidades de depósito, el reconocimiento que el nuevo marco normativo haga de este sistema de captación de recursos no vaya en perjuicio de la naturaleza básica de las Cajas de Ahorros y de su propia configuración jurídica.

El establecimiento del límite del 50% a la representación pública atiende al propósito de afirmar el carácter privado de las Cajas de Ahorros y de evitar el riesgo de politización de sus órganos de gobierno. Este límite del 50% incluye la entidad fundadora cuando ésta sea pública.

La reforma aprovecha la fijación del porcentaje máximo de representación pública para, a la vez, introducir como norma básica la presencia de los impositores en los órganos de gobierno en una banda del 25% al 50%, y otra entre el 5% y el 15% para el grupo de empleados<sup>4</sup>.

Con anterioridad a la *Ley 44/2002*, la presencia de las corporaciones locales en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros alcanzó sus máximos precisamente en la Comunidad Autónoma de Canarias y en la de Aragón, con el 44% y el 42% respectivamente. Por otro lado, los mínimos de esa presencia radicaban en Cataluña y Galicia, que situaban su presencia en la banda inferior tan sólo en el 15%. Datos comparados que se incluyen en la tabla siguiente.

#### EVOLUCIÓN DE LOS PORCENTAJES DE REPRESENTACIÓN EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS A PARTIR DE 1985

Comunidad Autónoma	Corporaciones Locales		Impositores		Persona o Entidades Fundadora		Empleados		Diputaciones, Consejos o Cabildos Insulares		Cortes o Asambleas legislativa Gobierno		Otras Entidades	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Andalucía	22	22	27	27	13	13	15	15	-	-	15	15	8	8
Aragón	(42) 21	21	(41) 41	41	(10) 10	10	(7) 7	7	-	-	(-) 21	21	(-) -	-
Asturias	40	27	20	40	35	23	5	10	-	-	-	-	-	-
Baleares	34	34	39	39	16	16	5	5	6	6	-	-	-	-
Canarias	44	44	26	26	10	10	5	5	10	10	-	-	5	5
Cantabria	(38) 23	23	(22) 23	23	(10) 8	8	(5) 8	8	(25)-	-	(-) 23	23	(-) 8	15
Castilla y León	(25-40) 32	32	(35-45) 32	32	(10-15) 5	5	(5-15) 11	11	-	-	(-) 15	15	(5-10) 5	5
Castilla-La Mancha	40	22	22	30	10	8	7	9	-	-	21	19	-	12
Cataluña	15-25	15-25	30-40	30-40	25-35	25-35	5-15	5-15	-	-	-	-	-	-
Comunidad Valenciana	(35) 28	25	(35) 28	33	(15) 5	5	(15) 11	12	-	-	(-) 28	25	-	-
Extremadura	40	40	44	25-50	11	11	5	5-15	-	-	-	-	-	-
Galicia	15-25	15-25	30-40	30-40	25-35	25-35	5-1	5-15	-	-	-	-	-	-
La Rioja	31	21	31	43	33	26	5	7	-	-	-	-	-	-
Madrid	32	25	28	28	20	20	8	9	-	-	12	10	-	8
Murcia	40	25	20	40	35	25	5	10	-	-	-	-	-	-
Navarra	40	40	44	44	11	11	5	5	-	-	-	-	-	-
País Vasco	(-) 32	30	(44) 41	43	(51) 22	20	(5) 5	7	-	-	-	-	-	-

Columna A: Situación previa a la adaptación a la *Ley 44/2002*. Entre paréntesis, otros porcentajes de representación anteriores, distintos de los originariamente establecidos en la *Ley 31/1985*.

Columna B: Situación posterior a la *Ley 44/2002*.

<sup>4</sup> En este nuevo marco, algunas legislaciones territoriales en la materia han procedido a incrementar la participación de ambas representaciones. También el grupo de representación de 'otras entidades' adquiere mayor presencia.

Para los impositores, el máximo de presencia se situaba en el 44% en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la de Extremadura, Navarra y el País Vasco, y el mínimo en Asturias y Murcia, con el 20%. Mayor asimetría se daba en el grupo de los fundadores, cuya representación más alta se daba en Asturias y Murcia, con el 35%, y la más baja en la Comunidad Valenciana con sólo el 5%. El porcentaje atribuido a los empleados de las Cajas en la mayoría de las comunidades autónomas era, siempre con datos anteriores a la entrada en vigor de la *Ley 44/2002*, del 5%. Algunas de ellas superaban esta cifra, con la Comunidad Andaluza en el nivel máximo del 15%. Los Consejos o Cabildos Insulares designaban Consejeros en Baleares y Canarias.

El Consejo Económico y Social acoge favorablemente el propósito para que se incremente la democratización de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, involucrando en su gestión a los diferentes grupos sociales que, de una manera u otra, mantengan relación con estas entidades o con sus ámbitos de actuación. En particular el reconocimiento a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el *Estatuto de los Trabajadores* y en la *Ley de Libertad Sindical*. El Consejo recomienda igualmente suprimir, por innecesaria, la referencia que el artículo 25 del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen hace al Consejo Económico y Social de Canarias para la presencia como Consejeros generales de la representación de organizaciones empresariales y sindicales, habrá de acudirse exclusivamente a los fundamentos jurídicos antes mencionados y suficientemente reiterados por el CES. Por tanto, la denominación “*organizaciones empresariales y sindicales más representativas*”, debe aparecer en el texto del Anteproyecto en sustitución de cualquier otra similar, con objeto de evitar problemas interpretativos.

Por otro lado, y con el mismo objeto, en la referencia a los diferentes sectores con derecho a representación en los distintos órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, en particular Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control, en opinión del CES ha de utilizarse siempre la expresión ‘sectores representados’ y no la de ‘grupo’, como así se observa en el texto del Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen.

En la misma línea y en cuanto a la representación mínima de los sectores que ha de quedar garantizada en

el Consejo de Administración y Comisión de Control, la exigencia de un representante, tal y como se contempla en el Anteproyecto de Ley para estos órganos de gobierno, ha de respetarse para todos los sectores con derecho a representación directa.

Respecto de los impositores, en opinión del Consejo, habrá de propiciarse la mejora de su posición, en la medida en que éstos constituyen, por lo general y en lo que se refiere a su participación en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, un grupo disperso y con intereses divergentes, lo que les resta capacidad de supervisión de las actividades de estas entidades. En efecto, para que un impositor forme parte de la Asamblea General, en primer lugar ha de ser elegido como miembro compromisario para que, en una segunda fase, quienes de entre ellos deseen ser Consejeros Generales, presenten candidaturas avaladas por un número determinado de impositores en los términos que fijen libremente los estatutos de las Cajas.

Para el Consejo Económico y Social, el sistema descrito para la participación de los impositores, desincentiva la democratización y participación en el gobierno de las Cajas, y facilita, por el contrario, que asociaciones o partidos políticos monopolicen la representación de los impositores. Sobre estos aspectos también se vuelve en las observaciones de carácter particular del presente dictamen.

La representación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, como grupo de procedencia determinada, no constituye una presencia explícita, aunque posible, en la medida en que la relación fijada por la normativa no debía considerarse cerrada<sup>5</sup>.

En relación con esta cuestión, es decir la presencia del Parlamento Autonómico en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, el Consejo Económico y Social considera que su razón de ser está en la expansión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia, y en la propia extensión geográfica de las Cajas de Ahorros, al menos en lo que concierne a las de mayor dimensión. Para el CES el riesgo de añadir esta representación está en incrementar, también, la politización de las Cajas de Ahorros, con el peligro de que se estructuren coaliciones o acuerdos interesados que no se centren en la consecución de objetivos estratégicos y en procurar una asignación eficiente de recursos, al incrementar la presencia pública y mayor contenido

<sup>5</sup> La Comunidad Autónoma de Madrid ya introdujo, en 1992, una representación de su Parlamento, que fijó en el 12%. En esta iniciativa fue seguida por otras comunidades autónomas, que llegaron a aplicar porcentajes superiores, que alcanzaron su máximo en la Comunidad Autónoma Valenciana, con el 28%, según se puede observar en la tabla de referencia.

y el nivel político. Estos riesgos, también señala el Consejo, deben ser evitados. Una vía para ello es establecer medidas para que el proceso de designación de esta representación política atienda al principio de proporcionalidad, reflejando las distintas sensibilidades con presencia en el Parlamento Autonómico y, aún así, estamos ante la posibilidad de trasladar al seno de las entidades la discusión política.

El establecimiento del carácter irrevocable de los nombramientos de los Consejeros, tanto de la Asamblea General como de los vocales del Consejo de Administración, en virtud de la regla básica, sólo deja de operar en supuestos tasados como los de pérdida de los requisitos exigidos para la designación y acuerdo de separación acordado por la Asamblea General si se apreciara justa causa, o en el caso de incompatibilidad sobrevenida.

Este aspecto, en opinión del Consejo Económico y Social, que altera la práctica habitual de la relación de confianza, favorece sin duda la estabilidad e independencia de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros. Así, desde el punto de vista de la estabilidad, los órganos de gobierno de las Cajas se mantienen relativamente al margen de las alteraciones que los procesos electorales llevan en la renovación del gobierno de las Administraciones Públicas o instituciones de la misma procedencia, con derecho a nombrar representantes en las Cajas. La irrevocabilidad refuerza, también, la independencia de las Cajas en la medida en que separa el ejercicio del cargo de Consejero de la confianza o valoración que le otorga el grupo al que representa y, consecuentemente, incrementa la libertad de criterio. En coherencia con lo que ya la legislación en materia de órganos de gobierno de las Cajas señaló al precisar que *“los componentes de tales órganos ejercerán sus funciones en beneficio exclusivo de los intereses de la Caja a que pertenezcan y del cumplimiento de su función social”*.

El *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros*, objeto del presente dictamen, acoge, junto al principio de igualdad en la representación de determinados grupos en la Asamblea General, el de irrevocabilidad del nombramiento de estos cargos y el de limitación a doce años para el período máximo del ejercicio del cargo, cuestiones todas que valora positivamente el Consejo, en la medida en que, conviene subrayar, el ejercicio de las funciones propias de los componentes de los órganos de gobierno de las Cajas, en beneficio exclusivo de los intereses de cada Caja y del cumplimiento de su función social, ha de encontrar en la irrevocabilidad su expresión lógica.

Respecto del sistema de garantía y transparencia para los consumidores, el CES quiere resaltar, también, con referencias en la *Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero*, y en la *Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva*, se han establecido, con carácter obligatorio para todas las entidades de crédito, aseguradoras, sociedades gestoras y empresas de servicios de inversión, la implantación de departamentos o servicios de atención al cliente.

De manera expresa, el CES también recomienda que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, se vele expresamente por el desarrollo y efectividad del sistema de garantías descrito. En función del incremento de la actividad de las Cajas de Ahorros en Canarias, el Consejo recomienda se reflexione sobre la oportunidad para crear de la figura del defensor del cliente, siguiendo la estela trazada por otras Comunidades Autónomas.

### **3.2.3.2. Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre (Ley de Transparencia)**

Esta norma realiza distintas modificaciones sobre la *Ley del Mercado de Valores* y el *Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas*, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas, regulando cuestiones significativas que afectan a las entidades de crédito, y entre ellas a las Cajas de Ahorros y a las Cooperativas de Crédito. Entre las novedades destaca la regulación de la composición, nombramiento y funciones de distintas comisiones de control.

Para las Cajas de Ahorros este marco normativo, en adelante Ley de Transparencia, y al objeto del presente dictamen, va a suponer: la constitución, dentro de los órganos de gobierno de estas entidades, en concreto en el Consejo de Administración, de comisiones específicas en materia de retribuciones y de inversiones y, de particular interés, la exigencia para que, todos los años, se haga público un Informe de Gobierno Corporativo, sancionándose como infracción grave el incumplimiento, las omisiones o los datos falsos.

En relación a este Informe de Gobierno Corporativo, la cuestión central, para el CES, estriba no en saber si las obligaciones, exigidas ahora legalmente, constituían prácticas ya asumidas en el sector de las Cajas de Ahorros, sino en admitir que el objetivo central de

estas nuevas exigencias es promover la transparencia del gobierno de estas instituciones de crédito y ahorro hacia el exterior<sup>6</sup>. El *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias*, objeto del presente dictamen, pretende instaurar la obligación para éstas, de elaborar y remitir, con carácter anual, al órgano competente de la Comunidad Autónoma este Informe de Gobierno Corporativo.

El Consejo Económico y Social, también en esta materia, hace un llamamiento expreso para que desde los órganos competentes de la Comunidad Autónoma se adopten, en la norma objeto de dictamen y en sus futuros instrumentos de desarrollo, las oportunas medidas para que el Informe de Gobierno Corporativo se constituya en elemento referencial directamente ligado a la naturaleza fundacional y al carácter social de estas entidades, y donde no se deje de abordar ninguno de los aspectos esenciales susceptibles de abordar a través de este Informe.

En opinión del Consejo, los contenidos mínimos de este Informe de Gobierno Corporativo deben tratar, en línea con las exigencias de la Ley de Transparencia, los siguientes aspectos:

- estructura de administración de la entidad;
- operaciones efectuadas por los miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Control, y sus familiares de primer grado, así como con empresas vinculadas;
- operaciones realizadas con los grupos políticos que tengan representación en las Corporaciones Locales y en las Asambleas Parlamentarias Autonómicas, que hayan participado en el proceso electoral de las Cajas;
- operaciones efectuadas, con descripción de condiciones incluida la financiera, con instituciones públicas que haya participado en el proceso electoral;
- remuneraciones percibidas por la prestación de servicios a las Cajas o a las empresas y entidades controladas por las mismas, de los miembros del Consejo de Administración, de la Comisión de Control, así como por el personal directivo;
- estructura de negocio y de las relaciones y operaciones dentro de su grupo económico con referencia a las operaciones vinculadas de la entidad con los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas;
- sistemas de control de riesgos; y, por último,

- funcionamiento de los órganos de gobierno, en particular en relación con la toma de participaciones empresariales, bien directamente, bien a través de entidades adscritas o participadas.

### 3.2.4. Las Cajas de Ahorros en el marco de la Unión Europea

El modelo español de Cajas de Ahorros, con sus particularidades, es compartido por varios países de la Unión Europea, como es el caso de las Cajas de Ahorros francesas, inglesas y alemanas. Desde la Comisión Europea, en el marco de la política de defensa de la competencia, se ha venido destacando la excesiva fragmentación y barreras a la competencia existente en el mercado minorista bancario, que podría estar provocando distorsiones en el mercado. Distintos sectores argumentan que entre estas distorsiones se encontrarían las supuestas asimetrías entre los bancos y las Cajas de Ahorros.

De particular interés, y a ello hemos aludido anteriormente al abordar los aspectos de presencia pública en los órganos de gobierno de las Cajas, es la *Directiva 2000/52 de la Unión Europea* sobre relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas. Esta norma considera como empresas públicas aquellas en las que las administraciones están en situación de mantener una influencia dominante, lo que se daría cuando el poder público puede designar a más de la mitad de los componentes de sus órganos de gobierno. De aquí se desprende la conveniencia de limitar a un máximo del 50% la representación pública en las Cajas de Ahorros, evitando su clasificación como empresas públicas por las instancias comunitarias.

La especial naturaleza fundacional de las Cajas de Ahorros le otorga unas particularidades con relación a su fiscalidad y composición de sus órganos de gobierno, que están siendo cuestionadas. Sin embargo, desde el sector de Cajas de Ahorros españolas se argumenta que justamente debido a la existencia de las Cajas de Ahorros, el mercado minorista bancario español es uno de los mercados financieros con un grado de concentración más bajo. A esto se añade el argumento de que los últimos cambios normativos han corregido la presencia de una participación pública excesiva en sus órganos de gobierno, mejorando la profesionalidad y transparencia en las Cajas de Ahorros.

Próximamente la Comisión Europea dará a conocer las conclusiones de su investigación sobre el sector fi-

<sup>6</sup> A partir de la evidencia aportada por algunos estudios, se puede señalar que el nivel de transparencia de las Cajas de Ahorros estaba en línea con el de la banca e incluso que lo superaba, pero también se señala que estos estándares no se constituían en valores referenciales. En estos estudios, que recogen situaciones comparadas en el sector bancario y con datos particularmente referidos a contenidos y niveles de la información que se publica, España se sitúa lejos de la media europea, habiéndose detectado, también es cierto, una importante mejora en 2004.

nanciero que ha venido realizando durante los últimos 18 meses. Este informe, promovido desde los ámbitos de la Política de Competencia y Mercado Interior, con la información disponible, señala claramente a las entidades de depósito, Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, como uno de los sectores financieros donde la competencia no es óptima, sobre todo en ciertas áreas de la banca minorista.

Señala el informe que uno de los rasgos de este tipo de entidades que alterarían la competencia es su tendencia a cooperar en diferentes terrenos, ya que a menudo, y siempre según la Comisión Europea, estas entidades gestionan sus propios sistemas de pago, disponen de un sistema común de depósitos, de riesgo y de protección, o pueden compartir estrategias comunes en materia de comercialización y marketing. El informe de la Comisión Europea y en relación con estas quebras de la competencia en el sector financiero, advierte, en particular, sobre los sistemas electrónicos de pago y las comisiones supuestamente abusivas que soportan los usuarios por la utilización de sus tarjetas. La Comisión Europea formula duras críticas a las comisiones interbancarias que abona el banco del comercio donde se realiza una compra a la entidad emisora de la tarjeta.

En opinión del CES, el modelo español de las Cajas de Ahorros ha venido generando importantes beneficios económicos y sociales para el conjunto de la sociedad, por lo que deben respetarse todos aquellos elementos que sustentan su finalidad social, sin perjuicio de su necesaria y constante adaptación a los requerimientos de la política de la competencia y al sistema de garantías, en el acceso al crédito y la utilización de los medios de pago, por los usuarios y consumidores. El Consejo Económico y Social recomienda, en la medida en que el ámbito de disposición de competencias en la materia lo permita, a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma tener presente este tipo de consideraciones.

Dentro del contexto legislativo definido por la *Ley 1/2002 de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia*, el Consejo Económico y Social considera adecuado plantear una reflexión acerca de las bases sobre las que debe sustentarse un sistema de defensa de la competencia en la Comunidad Autónoma.

### 3.2.5. La Obra Benéfico-Social de las Cajas de Ahorros

La actividad en materia de la Obra Social constituye un aspecto diferencial y, probablemente, el rasgo más distintivo de las Cajas de Ahorros. La extensión de la actividad es tan relevante que resuelven el acceso de gran parte de la población a determinados servicios financieros y a otras actividades directamente relacionadas con la Obra Benéfico-Social.

El *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias*, objeto del presente dictamen, a partir del reconocimiento que hace de la creciente importancia estratégica para estas entidades y para el desarrollo socioeconómico de Canarias de la Obra Benéfico-Social, incorpora un tratamiento de la misma contenida hasta ahora en preceptos reglamentarios<sup>7</sup>, señalando las áreas de acción social y atribuyendo a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma la fijación de las líneas de acción prioritaria que deben orientar la obra benéfico social de las Cajas de Ahorros en Canarias. Además de la obligatoriedad de las entidades domiciliadas en otras Comunidades Autónomas que operen en Canarias, de efectuar inversiones o gastos en obra social en Canarias.

Con relación a ello, el Consejo Económico y Social quiere señalar, sin perjuicio de cómo se precisan algunos aspectos en las observaciones de carácter particular, que la regulación en el Anteproyecto de Ley que se dictamina de estos aspectos no debe derivar hacia una disminución de la independencia de las Cajas de Ahorros para fijar el destino de la Obra Benéfico-Social, y ello es compatible con las preceptivas aprobaciones o autorizaciones por los órganos competentes de los acuerdos de las Asambleas Generales sobre determinación y distribución de los excedentes. El Consejo advierte sobre los riesgos de una excesiva intervención del Gobierno que podría dar lugar a una confusión entre los recursos de la obra social de las Cajas y su asignación a actividades concretas, y los presupuestos públicos necesarios en la materia. En consecuencia, desde el CES se recomienda expresamente velar por la autonomía de las Cajas de Ahorros en esta materia.

Para el Consejo Económico y Social, el mejor escenario posible para la gestión de la Obra Benéfico-Social mantiene una relación directa con la autonomía de cada Caja de Ahorros y, desde luego, con la mejora de sus niveles de eficiencia. Para distribuir riqueza es imprescindible generarla, garantía para el manteni-

<sup>7</sup> Esencialmente, el *Decreto 10/2002, de 13 de febrero, por el que se regula la Obra Benéfico-Social de las Cajas de Ahorros y se establecen directrices en la materia*. Esta norma, con base en la todavía vigente *Ley Territorial 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorros*, regula entre otros aspectos el procedimiento para la aprobación del presupuesto en la materia, el contenido y la ejecución de éste, los tipos de obras sociales y las competencias de los diferentes órganos de gobierno.

miento de proyectos sociales y culturales, que están en la misma naturaleza de estas entidades financieras.

Sin perjuicio de lo señalado, desde el CES también se considera conveniente la mejora de la coordinación en las actuaciones benéficas sociales de las Cajas con presencia en las islas, de cara a mejorar los efectos en sus beneficiarios. Ello haría posible proyectos que, de otra forma, no podrían lograrse. En este ámbito, el papel de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma puede ser relevante a través de vías que exigirán el consenso con las Cajas de Ahorros.

### 3.3. Observaciones de carácter particular

3.3.1. Respecto de la Exposición de Motivos que incluye el *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias* que se dictamina, el Consejo hace las siguientes observaciones:

En armonía con lo que en las observaciones de carácter general incluye el presente dictamen sobre la Obra Benéfico-Social, el Consejo sugiere modificar el apartado II de la Exposición de Motivos, de tal forma que donde señala: "... y atribuyendo a la Consejería competente en materia de economía y hacienda la fijación de las líneas de acción prioritarias que deben orientar la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros en Canarias ...", debe decir: "... y atribuyendo a la Consejería competente en materia de economía y hacienda el control y supervisión de la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros en Canarias, tanto propia como en colaboración con otras entidades públicas o privadas, así como señalar prioridades y deficiencias, respetando la libertad de cada caja en la elección de las inversiones concretas ...".

3.3.2. Respecto del Ambito de aplicación, Naturaleza y Competencias de la Comunidad Autónoma del Título Preliminar del Anteproyecto de Ley que se dictamina, el CES hace las siguientes observaciones:

Respecto del apartado 4 del artículo 2, sobre naturaleza, fines y actividades de las Cajas de Ahorros, en opinión del Consejo, la redacción dada:

*"4. Los beneficios que las Cajas de Ahorros obtengan a través de su actividad se dedicarán a la constitución de reservas, a la realización de la obra benéfico social, preferentemente en Canarias, de acuerdo con los criterios que para su ejecución establezca el Gobierno de Cana-*

*rias, y a remunerar, en su caso, las cuotas participativas de acuerdo con la legislación en esta materia."*

debería modificarse en el siguiente sentido:

*"4. Los beneficios que las Cajas de Ahorros obtengan a través de su actividad se dedicarán a la constitución de reservas, a la realización de la obra benéfico social y a remunerar, en su caso, las cuotas participativas de acuerdo con la legislación en esta materia."*

3.3.3. Sobre el Título I, Régimen jurídico, del Anteproyecto de Ley que se dictamina, y Capítulo I, Creación, Modificación, Fusión, Disolución y Liquidación de las Cajas de Ahorros, en opinión del Consejo, las referencias que el Anteproyecto hace a ulteriores desarrollos reglamentarios para la determinación de los procedimientos y documentación necesaria en el proceso de creación, modificación, fusión, disolución y liquidación de las Cajas de Ahorros, han de acompañarse de un compromiso explícito para establecer en un tiempo cierto dichos desarrollos.

Por otro lado, con referencia expresa al Artículo 8, Fusión y Absorción de las Cajas de Ahorros, este tipo de procesos, de fusión y absorción, ha de contar necesariamente con la participación de las representaciones de los empleados, como garantía del esfuerzo por mantener los empleos y condiciones laborales.

A propósito del Capítulo II, sobre Registros, el Consejo recomienda expresamente establecer plazos determinados en un periodo de tiempo razonable para su desarrollo reglamentario.

3.3.4. Respecto de los Órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorros, regulados en el Título II del Anteproyecto de Ley que se dictamina, el CES hace las siguientes observaciones:

3.3.4.1. En cuanto a las disposiciones comunes del Capítulo I (Disposiciones Comunes), y respecto del artículo 15, Retribuciones de los Miembros de los Órganos de Gobierno, el Consejo sugiere añadir un apartado 2, con la siguiente redacción:

*"2. Serán nulos de pleno derecho los acuerdos suscritos por el Presidente y los Directores Generales con la Caja de Ahorros, por los que se determine la cuantía de la indemnización o compensación que les pudiera corresponder en caso de cese."*

*En la Memoria anual deberá detallarse de forma individualizada y nominativa, las retribuciones percibidas por los miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Control, con indicación del concepto y cuantía de la retribución correspondiente.”*

3.3.4.2. Respecto del Capítulo II (Asamblea General), y con relación a los siguientes artículos:

Artículo 16, sobre la Naturaleza de la Asamblea General, el CES sugiere añadir al final del apartado 1 la expresión: “... y trabajadores”.

Artículo 17, Funciones: Con relación a las cuotas participativas, el presente dictamen hace una serie de consideraciones en las observaciones de carácter general, a las que remite. Sin perjuicio de ello, el Consejo recomienda se adopten, tal y como se ha indicado, las máximas cautelas para su aprobación. Para ello la Asamblea no debe poder delegar esta función. Además la autorización de la emisión de cuotas participativas debe ser aprobada, al menos, por mayoría de dos tercios de los Consejeros Generales. Y a ello se vuelve a hacer referencia expresa con los comentarios que se incluyen más adelante sobre el artículo 37.3.

Artículo 17, apartado j, en consecuencia con lo anterior, el Consejo propone modificarlo, de forma que “... la autorización de la emisión de cuotas participativas, que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios de los Consejeros Generales. La Asamblea General no podrá delegar esta función en ninguna circunstancia”.

Artículo 19, Porcentajes de Representación, apartados 1 y 2, que establecen: lo siguiente:

*“1. La representación de estos sectores se distribuirá de la siguiente forma:*

- a) El 38 por ciento del total de los Consejeros Generales será elegido en representación de los impositores de la Caja de Ahorros.*
- b) El 24 por ciento de los Consejeros Generales en representación de los Ayuntamientos donde tenga abierta oficina la Caja de Ahorros.*
- c) El 5 por ciento será elegido en representación de las Entidades o Corporaciones*

*fundadoras de la Caja. En el caso de que se desconozcan o hubieran desaparecido las Entidades o Corporaciones Fundadoras, se repartirá este porcentaje en incremento de los restantes sectores de representación, sin que en ningún caso pueda excederse el límite del 50% regulado en el apartado 2 del presente artículo.*

- d) El 8 por ciento en representación del Parlamento de Canarias.*
- e) El 5 por ciento será elegido en representación de los Cabildos Insulares.*
- f) El 5 por ciento en representación directa de los Empleados de la Caja de Ahorros.*
- g) El 5 por ciento será elegido en representación de las organizaciones e instituciones de carácter sindical más representativas de la Comunidad Autónoma de Canarias.*
- h) El 5 por ciento en representación de las organizaciones e instituciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma.*
- i) El 5 por ciento será elegido en representación de las Universidades y las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.*

*2. La representación de las Administraciones Públicas y Entidades y Corporaciones de Derecho Público en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, incluida la que corresponda a la Entidad o Corporación Fundadora cuanto ésta tenga la misma naturaleza pública, no podrá superar en su conjunto el 50 por ciento del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos, teniendo que estar representados todos los sectores señalados en el apartado anterior.”*

A este respecto, el CES formula las siguientes observaciones:

La Ley 44/2002 sobre Medidas de Reforma del Sistema Financiero en su artículo 8, apartado segundo, punto 3 establece, entre otros aspectos: “... A los efectos de su representación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros, el porcentaje de representación asignado al grupo de impositores oscilará entre un mínimo del 25 por ciento y un máximo del 50 por ciento del total de los derechos de voto en cada uno de los órganos de gobierno. El porcentaje de representación del grupo de

*empleados oscilará entre un mínimo de un 5 por ciento y un máximo de un 15 por ciento de los derechos de voto en cada órgano ...”.*

En el Anteproyecto de Ley objeto del dictamen, al grupo de impositores se le asigna un porcentaje del 38%, que viene a significar la mitad de la horquilla prevista (25-50) lo cual supone una medida extraordinariamente equilibrada. Por tanto, y en la misma línea, debería aplicarse el mismo criterio a la representación de los empleados, de tal forma que se le asignase un 10% a la misma, lo que vendría a significar la mitad de la horquilla (5-15) prevista en la norma básica. En términos similares a los impositores y en la línea seguida por otras comunidades autónomas que mantienen la media de representación de los representantes del personal en las Asambleas Generales en un 9,53%.

Para el ajuste porcentual, y de cara a preservar lo máximo posible los porcentajes de representación de todos los grupos, el Consejo entiende que lo procedente sería asignar un 35% a la representación de los impositores y un 8% a la de los empleados.

En consecuencia con todo ello, la redacción que se propone para el apartado 1 del artículo 19 es la siguiente:

*“1. La representación de estos sectores se distribuirá de la siguiente forma:*

- a) El 35 por ciento del total de los Consejeros Generales será elegido en representación de los impositores de la Caja de Ahorros.*
- b) El 24 por ciento de los Consejeros Generales en representación de los Ayuntamientos donde tenga abierta oficina la Caja de Ahorros.*
- c) El 5 por ciento será elegido en representación de las Entidades o Corporaciones fundadoras de la Caja. En el caso de que se desconozcan o hubieran desaparecido las Entidades o Corporaciones Fundadoras, se repartirá este porcentaje en incremento de los restantes sectores de representación, sin que en ningún caso pueda excederse el límite del 50% regulado en el apartado 2 del presente artículo.*
- d) El 8 por ciento en representación del Parlamento de Canarias.*

*e) El 5 por ciento será elegido en representación de los Cabildos Insulares.*

*f) El 8 por ciento en representación directa de los Empleados de la Caja de Ahorros.*

*g) El 5 por ciento será elegido en representación de las organizaciones e instituciones de carácter sindical más representativas de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

*h) El 5 por ciento en representación de las organizaciones e instituciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma.*

*i) El 5 por ciento será elegido en representación de las Universidades y las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.”*

Artículo 21, Consejeros elegidos por el sector de impositores: El Consejo, en coherencia con la que a este respecto hemos señalado en las observaciones de carácter general, recomienda modificar el apartado 1 de este precepto del Anteproyecto de Ley en el sentido de suprimir la expresión “... de entre ellos ...” de tal forma que pueda ser elegible cualquier impositor que reúna los requisitos previstos para cualquier consejero.

Artículo 22, Consejeros elegidos por las Corporaciones Locales y las Entidades y Corporaciones fundadoras: El Consejo recomienda modificar el apartado 2, párrafo 2º, en el sentido de que donde se señala: “... proporcionalmente en función del volumen de negocio bancario de naturaleza pública o privada gestionado en cada una de las referidas Comunidades Autónomas”, utilizar el mismo criterio, volumen de negocio, que aparece en el resto del artículo.

Artículo 23, Consejeros elegidos en representación del Parlamento de Canarias: El Anteproyecto de Ley incluye la siguiente redacción: “Los Consejeros Generales designados por el Parlamento de Canarias serán elegidos por el Pleno de dicha institución, de acuerdo con los procedimientos que el propio Parlamento determine”. Con relación a ello, el Consejo Económico y Social recomienda, y en coherencia con las consideraciones hechas en el apartado de observaciones de carácter general, una nueva redacción: “Los Consejeros Generales designados por el Parlamento de Canarias serán

*elegidos por el Pleno de dicha institución, de acuerdo con los procedimientos que el propio Parlamento determine y respetando la proporcionalidad de representación de los grupos políticos”.*

Artículo 24, Consejeros elegidos en representación de los Empleados, en el apartado 1 establece lo siguiente: *“Los Consejeros Generales en representación de los Empleados de La Caja serán elegidos, previa presentación de candidaturas por elección directa entre el propio personal, garantizándose la publicidad del procedimiento, el secreto del voto y la proporcionalidad en el reparto de puestos entre las diferentes candidaturas que se presenten”.* Por otra parte, el artículo 6, apartado 1, de la LORCA, establecía, al respecto, lo siguiente: *“Los Consejeros Generales representantes del personal serán elegidos mediante sistema proporcional por los representantes legales de los trabajadores”.*

Este artículo, al ser declarado no básico en *Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988*, se trasladó a la *Ley 13/1990 de Cajas de Ahorros Canarias*, en su artículo 30.1, con el siguiente tenor literal: *“Los Consejeros Generales en representación del personal de La Caja serán elegidos, previa presentación de candidaturas, por elección directa entre el propio personal”.*

Esto se traduce en que, actualmente, las elecciones son por listas abiertas y votos nominales, es decir se eligen los representantes en función del número de votos obtenidos, no teniendo, lógicamente, que aplicar *“... proporcionalidad entre las diferentes candidaturas que se presenten”*, tal y como viene a especificar el Anteproyecto de Ley.

A este respecto, en opinión del Consejo conviene aclarar si el sistema de elección va a permanecer como hasta ahora, es decir con candidaturas abiertas y votos nominales, o si, por el contrario, se deben presentar candidaturas cerradas, en cuyo caso adquiere sentido la mencionada *“... proporcionalidad entre las diferentes candidaturas que se presenten”*.

En el primero de los casos, desde el CES no se formula alegación alguna al respecto. No obstante, si se trata del segundo caso, es de-

cir listas cerradas, desde el Consejo se entiende que se pueden evitar unas elecciones sin que por ello se desvirtúe el sentir del voto de los empleados. Conviene señalar, además, que con este sistema el grupo de representación de empleados es el único que se somete a dos procesos electorales, el sindical y el de órganos de gobierno de las Cajas.

La *Ley 31/1985, de 2 de agosto de 1985*, recoge en su artículo 6, punto 1, la elección de los representantes de los empleados de la siguiente forma: *“Los Consejeros Generales representantes del personal serán elegidos, mediante sistema proporcional, por los representantes legales de los empleados. Los candidatos habrán de tener, como mínimo, una antigüedad de dos años en la plantilla de la Entidad”.*

El CES considera que se debería adoptar esta forma de elección, de tal forma que se incluya literalmente como redacción del apartado 1 del Artículo 24 del Anteproyecto de Ley que se dictamina.

A propósito de este mismo artículo 24, en su apartado 2, en opinión del Consejo se debería ampliar la excepcionalidad también al grupo de organizaciones sindicales y resto de instituciones públicas.

Artículo 37, apartado 3, sobre Votos y Acuerdos, establece: *“La emisión de cuotas participativas o la delegación de esta facultad en el Consejo de Administración por un período máximo de tres años, requerirá para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los asistentes”.* Respecto a ello, y en línea con lo que incluye el presente dictamen en las observaciones de carácter general y al inicio de las de carácter particular, el Consejo recomienda expresamente que la emisión de cuotas participativas no puede ser delegada por la Asamblea. En consecuencia se propone la siguiente redacción para este precepto: *“La emisión de cuotas participativas, por un período máximo de dos años, requerirá para su aprobación la mayoría del voto de dos tercios de los componentes de la Asamblea General”.*

Artículo 28, Causas de Inelegibilidad e Incompatibilidad: El Consejo Económico y Social sugiere la siguiente redacción alternativa al apartado 2.c del mismo: *“Los Presidentes, Consejeros, Consejeros Generales, Adminis-*

*tradores, Directores, Gerentes, Asesores o asimilados de otro establecimiento o institución de crédito de cualquier clase, o de corporaciones o entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros, salvo cuando procedan de organizaciones empresariales y sindicales, más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, a que se refiere el artículo 18.2.g) y h) de esta Ley, y no pertenezcan a los órganos de dirección de aquellas instituciones de crédito, corporaciones o entidades”.*

3.3.4.3. En cuanto al Consejo de Administración, regulado en el Capítulo III, el apartado 3 del artículo 40, Funciones, establece lo siguiente: *“El Consejo de Administración decidirá sobre la representación en las empresas o entidades participadas o dependientes de la Caja”.* Al respecto, el Consejo recomienda su modificación en el sentido siguiente: *“El Consejo de Administración decidirá sobre la representación en las empresas o entidades participadas o dependientes de la Caja, de forma equilibrada y plural entre todos los grupos”.*

Artículo 41, Composición y Elección del Consejo Administración: Por coherencia con lo incluido en otras partes del presente dictamen, el Consejo recomienda modificar el apartado 3 en el sentido siguiente *“... de al menos, un 10% ...”.*

A propósito del apartado 4 del artículo 53, Constitución y Acuerdos, que establece: *“El Secretario del Consejo dará traslado a la Comisión de Control de una copia certificada de los acuerdos adoptados por el Consejo, y en su caso, por la Comisión Ejecutiva, en el plazo de diez días naturales desde su adopción”.* Y con relación a lo que también recoge el artículo 54, en su apartado 3: *“En las Comisiones Delegadas que se pudieran constituir deberán estar representados proporcionalmente los mismos grupos que en el Consejo de Administración, siempre que el número de miembros de las mismas lo permita. Sus miembros se nombrarán por el Consejo de entre los Vocales del mismo, debiendo estar compuesta la Comisión Ejecutiva, si existiere, por personas cualificadas para el desempeño de su cargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la presente Ley”.* El Consejo Económico y Social, y con

relación a la referencia que ambos preceptos hacen a la Comisión Ejecutiva, señala que, si bien no es preceptiva su creación, en el supuesto de que la misma se constituyera, ésta debe reflejar en su composición idéntica proporción a la establecida para la Asamblea General, salvando, en su caso, las fracciones que resultaren de la reducción numérica de acuerdo a las normas establecidas para redondeo en el artículo 19.4 de este Anteproyecto de Ley, manteniendo, en cualquier caso, la presencia de un mínimo de un representante por sector.

3.3.5. En cuanto a las Actividades de las Cajas de Ahorros, reguladas en el Título III del Anteproyecto de Ley, en particular el tratamiento que se dispensa en el Capítulo I, Disposiciones Comunes, al artículo 69, apartado 2, sobre la publicidad, de forma que exige del órgano competente la autorización previa, como regla general, el Consejo Económico y Social considera que, en un escenario de fuerte competitividad en el sector que exige enorme dinamismo, tal exigencia puede restar capacidad a las Cajas de Ahorros, situándolas en un escenario de debilidad frente al resto del sistema financiero. En consecuencia con todo ello el CES propone la siguiente redacción alternativa al artículo 69.2: *“Para difundir publicidad en el territorio de la Comunidad Autónoma las Cajas de Ahorros con domicilio social en Canarias deberán comunicar a la consejería competente en materia de economía y hacienda la publicidad, con o sin contenidos económico-financieros, en los términos que reglamentariamente se determinen”.*

3.3.5.1. En el Capítulo II, Régimen Económico, el artículo 75, Distribución de Resultados, en su apartado 1 señala que: *“Corresponderá al Gobierno de Canarias aprobar los acuerdos adoptados por la Asamblea General de las Cajas de Ahorros relativos a la determinación de los excedentes y a su distribución, conforme a la normativa aplicable”.* Al respecto, desde el CES se formula como redacción alternativa la siguiente: *“Corresponderá al Gobierno de Canarias supervisar los acuerdos adoptados por la Asamblea General de las Cajas de Ahorros relativos a la determinación de los excedentes y a su distribución, conforme a la normativa aplicable”.*

El mismo artículo 75, en su apartado 2, establece: *“La solicitud de aprobación, que la Caja de Ahorros presentará dentro de los*

*quince días siguientes a la celebración de la Asamblea general que adopte el correspondiente acuerdo, deberá resolverse en el plazo de un mes contado desde su recepción, o desde el momento en que se complete la documentación exigible. Cuando en el procedimiento no haya recaído resolución en plazo, se entenderá otorgada la aprobación. La resolución denegatoria será motivada y contendrá los criterios a que deberá sujetarse la nueva solicitud". En la misma línea, el Consejo propone la siguiente redacción alternativa: "La Caja de Ahorros presentará, dentro de los quince días siguientes a la celebración de la Asamblea general que adopte el correspondiente acuerdo, la información referida a la distribución de resultados. El Gobierno de Canarias comunicará en el plazo de un mes contado desde su recepción, o desde el momento en que se complete la documentación exigible, su disconformidad, si la hubiera, y que será motivada y contendrá los criterios de dicha disconformidad. Cuando en el procedimiento no haya recaído resolución en plazo, se entenderá conforme con la decisión que al respecto haya tomado y comunicado la Asamblea General".*

- 3.3.5.2. Capítulo III, Obra Benéfico-Social: Con carácter general el CES remite al conjunto de observaciones hechas anteriormente sobre la Obra Benéfico-Social, en el apartado correspondiente del presente dictamen, y cuya premisa básica es garantizar la autonomía y capacidad de decisión, en esta materia, a las Cajas de Ahorros.

Así, el Consejo sugiere con relación al artículo 78, Normas Generales, apartado 3, que no sea potestad absoluta del Gobierno de Canarias el establecer las líneas de acción de la Obra Benéfico-Social.

Igualmente, el Consejo Económico y Social propone la siguiente redacción alternativa al artículo 79, apartado 5: *"Las Cajas de Ahorros con domicilio social en Canarias, podrán realizar conjuntamente obras en colaboración. La creación y sostenimiento de las obras benéfico-sociales conjuntas podrá impulsarse a través de la Federación de Cajas de Ahorros Canarias, de conformidad con lo previsto en el artículo 87.d) de esta Ley".*

De tal forma que no se fije el mínimo del 5%, del presupuesto anual de la Obra Benéfico-

Social, para la realización conjunta de actividades por parte de las Cajas con domicilio en Canarias.

Artículo 80, Formas de Gestión, apartado 2: El Consejo sugiere que en la composición de la Comisión de la Obra Benéfico-Social estén representantes de todos los sectores a que se refiere el artículo 18 del Anteproyecto de Ley, en línea con lo que el propio Anteproyecto establece en el artículo 61.2, al tratar la composición y elección de los miembros de la Comisión de Control. Asimismo, deberá seguirse el mismo criterio para la constitución, en su caso, de Fundaciones para la gestión de la Obra Benéfico-Social.

Artículo 82, Cajas de Ahorros no domiciliadas en Canarias, apartado 2: El Consejo recomienda su adaptación, en coherencia con la autonomía que se ha venido reclamando para las Cajas de Ahorros domiciliadas en Canarias, en materia de Obra Benéfico-Social.

- 3.3.6. Respecto a la Federación de Cajas de Ahorros de Canarias, cuya regulación se incluye en el Título IV del Anteproyecto de Ley que se dictamina, al artículo 85 sobre Federación de Cajas de Ahorros de Canarias, el Consejo recomienda añadir un apartado 3 que recoja en la composición de las Fundaciones la presencia de los mismos grupos que componen la Asamblea General.
- 3.3.7. En cuanto al Régimen Sancionador regulado en el Título V del Anteproyecto de Ley, el Consejo Económico y Social recomienda que en el apartado x) del artículo 100, se recojan como conductas expresamente tipificables como infracciones graves y, en consecuencia, se establezcan las correspondientes sanciones, aquellos comportamientos que vulneraran las normas reguladoras de los procesos electorales para la elección y designación de los órganos de gobierno, no sólo cuando fueran atribuibles a las propias Cajas de Ahorros o a los miembros de sus órganos de gobierno, sino también se atribuyeran estas conductas a los candidatos que participen en los procesos de renovación de dichos órganos.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El Consejo Económico y Social reconoce la necesidad de proceder a una adaptación de nuestro marco normativo en materia de Cajas de Ahorros.

Cuestión sobre la que se ha venido pronunciando de manera reiterada el Consejo, prácticamente desde la entrada en vigor de las normas básicas del Estado, las que se conocen como Ley Financiera y Ley de Transparencia, esencialmente.

2. En relación a esta necesaria adaptación, el CES considera que el momento escogido, próximo al cierre de la actual legislatura, quizás no contribuya a concretar el nuevo marco en un escenario de reflexión y máximo consenso.

El Consejo también quiere expresar el inconveniente que le significa, para analizar el Anteproyecto de Ley, el que se haya solicitado su preceptivo dictamen por el procedimiento de urgencia. Ello que ha condicionado la posibilidad de efectuar un análisis completo y detallado de la propuesta, tal y como hubiera sido necesario en razón de la importancia de las materias objeto de regulación.

3. Una recomendación expresa que hace el Consejo Económico y Social es la de poder expresar su parecer en relación a los desarrollos del que, en su momento, será nuevo marco normativo en materia de Cajas de Ahorros.

Tal y como reiteradamente ha venido señalando el Consejo, el tratamiento legal que excluye a los proyectos de Decreto del Gobierno del trámite de dictamen preceptivo, no ha de ser obstáculo para que, a través de solicitud facultativa, pueda el CES expresar su parecer en relación a normas de rango inferior a la Ley, que se presentan, desde el punto de vista material, innovando, modificando o desarrollando aspectos importantes desde la perspectiva económica y social.

Con relación a la materia objeto del presente dictamen, estas circunstancias se presentarán sin duda al abordarse, mediante desarrollo reglamentario, materias como, por ejemplo, la Obra Benéfico-Social de las Cajas de Ahorros con actividad en Canarias.

4. En opinión del CES, nuestro modelo de las Cajas de Ahorros ha venido generando importantes beneficios económicos y sociales para el conjunto de la sociedad, por lo que deben respetarse todos aquellos elementos que sustentan su finalidad social, sin perjuicio de su necesaria y constante adaptación a los requerimientos de la política de la competencia y al sistema de garantías, en el acceso al crédito y la utilización de los medios de pago, por los usuarios y consumidores. El Consejo Económico y Social recomienda que cualquier adaptación del marco normativo en la Comunidad Autónoma tenga presente este tipo de consideraciones.

5. En opinión del Consejo, las cuotas participativas pueden constituir un instrumento de captación de recursos que permita nuevas posibilidades de crecimiento a las Cajas, la fidelización de sus clientes y su adaptación a nuevas orientaciones estratégicas. El CES también quiere dejar claro, a este respecto, que la utilización de este instrumento no debe afectar a los aspectos esenciales ligados a la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros, ni deben alterar el estatuto de propiedad de las mismas. Por ello el Consejo recomienda de manera expresa que, sin perjuicio de la autonomía de estas entidades de depósito, el reconocimiento que el nuevo marco normativo haga de este sistema de captación de recursos, no vaya en perjuicio de la naturaleza básica de las Cajas de Ahorros y de su propia configuración jurídica.

6. El Consejo Económico y Social valora positivamente el nuevo marco normativo propuesto en la medida en que incrementa la democratización de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, involucrando en su gestión a los diferentes grupos sociales que, de una manera u otra, mantengan relación con estas entidades o con sus ámbitos de actuación.

En particular el reconocimiento a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el *Estatuto de los Trabajadores* y en la *Ley de Libertad Sindical*.

Con relación a ello desde el Consejo se recomienda suprimir, por innecesaria, la referencia que hace el Anteproyecto del Ley al Consejo Económico y Social, para explicar o motivar la representación de organizaciones empresariales y sindicales en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros.

7. Respecto de los impositores, en opinión del Consejo, habrá de propiciarse la mejora de su posición, en la medida en que éstos constituyen, por lo general y en lo que se refiere a su participación en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, un grupo disperso y con intereses divergentes, lo que les resta capacidad de supervisión de las actividades de estas entidades.
8. La presencia del Parlamento Autonómico en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, puede explicarse por la expansión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en materia de Cajas de Ahorros, y en la propia extensión geográfica de las mismas. El riesgo de añadir esta representación está en que puede incrementar la politización

de estas entidades financieras. Estos riesgos, también señala el Consejo, pueden ser evitados estableciendo medidas para que el proceso de designación de esta representación política atienda al principio de proporcionalidad de la Asamblea Legislativa, reflejando las distintas sensibilidades con presencia en el Parlamento Autonómico, asumiendo, aún así, la posibilidad de trasladar al seno de las Cajas de Ahorros la discusión política.

9. El establecimiento del carácter irrevocable de los nombramientos de los Consejeros y la limitación a doce años como período máximo de ejercicio del cargo, recogidos en el Anteproyecto de Ley, alteran la consideración habitual de relación de confianza entre consejero y grupo al que representa lo que favorece, sin duda, la estabilidad e independencia de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, e incrementa, consecuentemente, la libertad de criterio de los Consejeros. Este tratamiento ha de ser acogido favorablemente.
10. Respecto del sistema de garantía y transparencia para los consumidores, el Consejo Económico y Social recomienda que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma se vele expresamente por su desarrollo y efectividad. Habrá que estar al incremento de la actividad de las Cajas de Ahorros en Canarias para valorar la oportunidad de crear la figura del defensor del cliente, siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas.
11. El Consejo Económico y Social hace un llamamiento expreso para que se adopten oportunas medidas que permitan que el Informe de Gobierno Corporativo se constituya en elemento

referencial directamente ligado a la naturaleza fundacional y al carácter social de las Cajas de Ahorros con presencia en Canarias.

12. El Consejo Económico y Social señala que la regulación de la Obra Benéfico-Social no debe derivar hacia una disminución de la independencia de las Cajas de Ahorros para fijar el destino de la misma. Ello es compatible, también señala el CES, con las preceptivas aprobaciones o autorizaciones por los órganos competentes de los acuerdos de las Asambleas Generales sobre determinación y distribución de los excedentes.

Los riesgos de una excesiva intervención pueden dar lugar a una confusión entre los recursos de la obra social de las Cajas, y su asignación a actividades concretas, y los presupuestos públicos necesarios para estas cuestiones. En consecuencia, desde el CES se recomienda expresamente velar por la autonomía de las Cajas de Ahorros en materia de Obra Benéfico-Social.

Para el Consejo Económico y Social, el mejor escenario posible para la gestión de la Obra Benéfico-Social mantiene relación directa con la autonomía de las Cajas de Ahorros y la mejora de sus niveles de eficiencia. Para distribuir riqueza es imprescindible generarla, y esta es la mayor garantía para el mantenimiento de proyectos sociales y culturales, que están en la misma naturaleza de estas entidades financieras.

13. Por último, el Consejo quiere recomendar expresamente se atienda el conjunto de observaciones incluidas en el presente dictamen, de las que este apartado de conclusiones sólo trata de ser una apretada síntesis.

En Las Palmas de Gran Canaria, a 8 de febrero de 2007.

Vº. Bº.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez

EL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez

**VOTO PARTICULAR NÚMERO 1 QUE FORMULA LA REPRESENTACIÓN EN EL CONSEJO DE LAS CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE SANTA CRUZ DE TENERIFE Y LAS PALMAS, A TRAVÉS DE D. ISABEL CASTRO HERNÁNDEZ Y D. JOSÉ MIGUEL SUÁREZ GIL, RESPECTIVAMENTE**

Que estando de acuerdo con el resto del contenido del Dictamen sobre el *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias*, se emite el siguiente voto particular con relación a la participación que de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación se recoge en los artículos 18 y 19 del Anteproyecto.

En los artículos 18 y 19 del *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias* se ha optado por dar cabida en la Asamblea General a distintos organismos y entidades que anteriormente no se incluían, siendo éstos, el Parlamento de Canarias, los Sindicatos y las Organizaciones Empresariales como nuevos sectores representados.

Por lo que respecta a la participación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en la Asamblea General, el artículo 18, no las regula como un sector individualizado, sino que comparte grupo con las Universidades.

Entendemos que ello no se justifica, en la nueva redacción del precepto, especialmente por la posibilidad, que supone, de que las Cámaras puedan quedar fuera del Consejo de Administración, al asegurarse, en virtud de la redacción del artículo 41 del Anteproyecto, la presencia de un único representante del sector en este órgano.

Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación son corporación de derecho público, que se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, especialmente con el Gobierno de Canarias, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen.

Las Cámaras cuentan, además, directamente, por disposición legal y no meramente reglamentaria, con unas funciones de carácter público-administrativo, de una clara concreción, y con carácter obligatorio, es decir, como servicios mínimos obligatorios con sujeción a un riguroso régimen jurídico-administrativo.

A lo anterior, hay que añadir, que el papel fundamental de las Cámaras de Comercio, se ha visto reforzado, en los últimos años, a raíz de la aprobación, de la *Ley 3/1993 Básica de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación*.

A mayor abundamiento hay que señalar, que según ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional, estas corporaciones participan de la naturaleza pública de las Administraciones Públicas.

Por ello, entendemos que la importancia de las Cámaras como corporaciones públicas, a las que -además

de la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación, sin perjuicio naturalmente de la representación que corresponde a las organizaciones empresariales-, corresponde el desarrollo de competencias públicas, es suficiente argumentación para asegurar su presencia en la Asamblea General como sector independiente.

Por lo anterior, se propone la modificación del punto 2, del artículo 18 del *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorro de Canarias*, en el sentido de incluir un nuevo apartado j), que recoja como grupo diferenciado a las Cámaras de Comercio Industria y Navegación.

En consecuencia con todo ello, la representación en el Consejo de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación proponen la siguiente redacción del artículo 18.2:

*“2. Los Consejeros Generales serán elegidos en representación de los siguientes sectores:*

- a) Impositores.*
- b) Ayuntamientos.*
- c) Entidades y Corporación fundadoras.*
- d) Parlamento de Canarias.*
- e) Cabildos Insulares.*
- f) Empleados de la Caja de Ahorros.*
- g) Organizaciones e instituciones de carácter sindical más representativas de la Comunidad Autónoma.*
- h) Organizaciones e instituciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma.*
- i) Universidades.*
- j) Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.”*

En cuanto al porcentaje de participación establecido en el artículo 19, entendemos que debe adjudicarse una representatividad del 5 por ciento a las Cámaras, en base a los argumentos ya esgrimidos.

Igualmente, entendemos que el nuevo reparto de porcentajes de participación en la Asamblea General, consecuencia de la inclusión de las Cámaras como un sector individualizado, nunca debe suponer una merma de la representatividad de los grupos en representación del sector privado, especialmente con federaciones empresariales y sindicatos.

Por lo que, el eventual reajuste que se produjera consecuencia de la inclusión de las Cámaras como sector independiente en el artículo 18 y la correspondiente adjudicación del 5 por ciento de participación, se deberá realizar sobre el resto de los representantes del sector público.

Por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Santa Cruz de Tenerife

Isael Castro Hernández

En consonancia con lo expuesto, se propone, igualmente, la modificación del punto 1 del artículo 19, dándole una nueva redacción y reparto de los porcentajes de participación que otorgue un 5 por ciento de representación a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, sin que suponga menoscabo de la representatividad de los sectores privados.

Por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas

José Miguel Suárez Gil

**VOTO PARTICULAR NÚMERO 2 QUE FORMULA LA REPRESENTACIÓN EN EL CONSEJO DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE CANARIAS (UGT-CANARIAS), A TRAVÉS DE D<sup>ª</sup>. ALICIA RODRÍGUEZ BETANCOR, D. CECILIO URGOITI GONZÁLEZ Y D. MIGUEL ÁNGEL SUÁREZ GARCÍA**

La Unión General de Trabajadores (UGT-Canarias) presenta un voto particular al Dictamen preceptivo del Consejo sobre el *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias*, y con relación a la propuesta de redacción que dicho Dictamen incluye del artículo 28, apartado 2.c), en el sentido siguiente.

En opinión de UGT-Canarias no procede establecer ninguna excepción a la causa de inelegibilidad, que lo será también de incompatibilidad, de Consejeros Generales, establecida en el artículo 28, apartado 2.c), del *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias* sometido a Dictamen preceptivo del Consejo. Y ello por que, en opinión de quienes suscriben este voto particular, de aceptarse la redacción que incluye el dictamen se estaría introduciendo un fac-

tor de riesgo para las distintas estrategias de las Cajas de Ahorros con relación al objeto de su actividad, distorsionándose, asimismo, el escenario de libre competencia entre estas entidades.

En consecuencia, el mencionado precepto, artículo 28, apartado 2.c), deberá quedar redactado, tal y como se incluye en el *Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Canarias*, en los siguientes términos:

*“c) Los Presidentes, Consejeros, Consejeros Generales, Administradores, Directores, Gerentes, Asesores o asimilados de otro establecimiento o institución de crédito de cualquier clase, o de corporaciones o entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros”.*

Por la Unión General de Trabajadores de Canarias (UGT-Canarias)

Alicia Rodríguez Betancor  
Cecilio Urgoiti González  
Miguel A. Suárez García