

"DE LA CECA A LA MECA"¹ **(La intervención pública y política en las Cajas de ahorros)**

Mercedes Fuertes
Catedrática E.U. de Derecho Administrativo
Universidad de León.

Sumario: 1. El progresivo incremento de la actividad financiera de las cajas de ahorros. 2. La intervención "externa" sobre las cajas de ahorros: A) Las competencias más significativas de la Administración estatal; B) Las competencias autonómicas; 3. La intervención "interna" en la toma de decisiones: A) La doctrina constitucional sobre la normativa de organización; B) Las últimas reformas de las normas de organización de las cajas de ahorros; C) La distribución de los excedentes y la aplicación de los recursos a inversiones estratégicas. 4. Necesidad de debate en la actual encrucijada.

En las últimas décadas el mundo financiero se ha caracterizado por una continua expansión y un ágil avance hacia nuevas tendencias y demandas económicas. Nadie pone en duda la consolidación del desarrollo financiero, sin que se ignore la trascendencia de nuevos retos, como la implantación de la moneda europea, que originará movimientos de concentración de los mercados financieros e incrementará la competencia entre las distintas entidades. Sin embargo, desde esta atalaya de final de

¹ La inmensa generosidad del profesor Martín Mateo se manifiesta en su enseñanza y comentarios, vivaces, que permiten apreciar con mayor luz, como si de una radiografía se tratara, nuevos aspectos de una realidad, aspectos que se descubren además como los auténticos que esconde la convencional apariencia. Esto es conocido, y disfrutado, por todas las personas que se acercan al citado maestro. Pero quería recordarlo para que se comprendiera la razón del título de este trabajo, que es original del profesor Martín Mateo. Entre un variado conjunto de estudios relativos a las cajas de ahorros, con la expresión "de la CECA a la meca" no se quiere indicar sólo el tradicional significado de trasiego, de ir de una parte a otra, situación en la que puede decirse que se encuentran las cajas de ahorros, ante los cambios que parecen avecinarse. Tras esta locución coloquial, se ofrece otra acertada connotación: pues, por un lado, la "CECA", además de ser, como por cierto nos indica el Diccionario de la Real Academia Española, la "casa donde se labra la moneda", es en la actualidad la asociación que integra a las cajas de ahorros y que tradicionalmente ha servido como importante y eficaz medio de colaboración y expansión de estas entidades. Por otro lado, la "meca", es además de la ciudad que dio origen a esta expresión, en palabras del Diccionario de la Real Academia: el "lugar que atrae por ser centro donde una actividad determinada tiene su mayor o mejor cultivo". Y es que, en estos días, las cajas son con claridad ese lugar al que miran los gobernantes y políticos como lugar bien de acomodo, bien de obtención de importantes recursos financieros. Resume, así, esta expresión una adecuada radiografía de la situación actual en las cajas de ahorros.

siglo, recordando el pasado económico y avanzando el horizonte cercano, destaca sobremanera dentro del sistema financiero el espectacular crecimiento de las cajas de ahorros. De ser unas instituciones preferentemente locales y de limitada actividad, gestionan en la actualidad casi la mitad del mercado crediticio y administran cuantiosos recursos económicos.

Esta trascendental capacidad financiera ha originado una singular atención de los sectores económicos y políticos hacia las cajas de ahorros. Por un lado, la importante cuota de mercado crediticio resulta muy atractiva para los agentes económicos que, sin embargo, ven la imposibilidad de introducirse en la administración y consiguiente control de las cajas, al mantener éstas su naturaleza fundacional y, en consecuencia, no poder ser objeto de tráfico jurídico². Por otro lado, los importantes fondos que gestionan constituyen unos recursos económicos muy apetecibles para los distintos gobiernos que, apelando al tradicional carácter benéfico-social de las cajas, pretenden obtener una financiación complementaria a su política "social". En consecuencia, ha surgido un lógico debate sobre el futuro próximo de estas instituciones, en el que inciden tanto las apetencias de otras entidades financieras, pretendiendo su "privatización", como se incrementa la influencia de los gobiernos autonómicos y locales, que subrayan la finalidad pública de estas entidades³. En medio de estas tensiones los gestores de las cajas parecen orientarse por mantener su status actual, aunque las tendencias de armonización⁴ y de concentración⁵ derivadas de la convergencia europea exigirán sin duda ciertos cambios. En fin, son las cajas de ahorros en estos momentos una de las piezas clave en los movimientos del sistema financiero.

Es difícil predecir el resultado de estas tensiones económicas, así como el futuro de las cajas de ahorros. Sin embargo, para advertir con algún rigor los cambios que se avecinan, puede ser conveniente recordar cómo se ha llegado a la situación actual de predominio en la actividad financiera y los controles que existen tanto por parte del Banco de España, como por parte de los gobiernos autonómicos.

1. El progresivo incremento de la actividad financiera de las cajas de ahorros.

² Entre otros muchos trabajos que analizan la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros pueden verse los de F. Sánchez Calero, "La identidad de las cajas de ahorros", en *RDBB*, 1991, págs. 568 y ss; y J.M. González Moreno, "La personalidad jurídica de las cajas de ahorros", en *RDBB*, 1991, págs. 597 y ss; y con anterioridad de este mismo autor *Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros*, Madrid, 1983.

³ Una visión panorámica de los últimos acontecimientos y de los elementos que caracterizan estas posiciones se puede leer en el libro de S. Arancibia, *El dinero de la discordia. Las cajas de ahorros, entre la privatización y el control político*, Madrid, 1998.

⁴ Existe una perceptible tendencia hacia la armonización de toda la normativa relativa a las entidades financieras, como ya se adelantaba por E. Castello Muñoz en *Las Cajas de ahorros ante la Comunidad Económica Europea*, Madrid, 1982.

⁵ Sobre las posibles alternativas de expansión, J. García Roa, *Las cajas de ahorros españolas: cambios recientes, fusiones y otras estrategias de dimensionamiento*, Madrid, 1998.

El origen de las cajas de ahorros se remonta al inicio del siglo XIX y se anuda a una destacada función benéfica⁶. Los fondos obtenidos se destinaban de manera esencial a ayudar a las personas más necesitadas, que hacían uso del Monte de Piedad; además, ofrecían cierta seguridad de ahorro a la incipiente clase obrera. El origen fundacional y el ámbito local implicaban una gran autonomía en la organización, en la que levemente intervino el poder político.

El primer intento de incidir sobre estas instituciones benéficas y aprovechar los importantes recursos que podían obtenerse del ahorro de los ciudadanos se produjo con el Real Decreto de 29 de junio de 1853. Junto al imperativo de uniformar su estructura y organización, que hubiera propiciado ya la intervención de los gobernadores y alcaldes, se intentó favorecer la expansión de las cajas locales y utilizar sus fondos para adquirir y amortizar deuda pública. Sin embargo, la desconfianza quebró la eficacia de esta norma⁷ y hay que esperar a la Ley de 29 de junio de 1880 para perfilar una intervención pública sobre estas instituciones, calificadas como "establecimientos de beneficencia". A raíz de esta nueva Ley se consigue un notable crecimiento de las cajas de ahorros, al distinguir su actividad benéfica de la actividad social. El incremento de los depósitos permite orientar los fondos obtenidos a obras sociales (viviendas sociales, obras públicas, previsión social), lo que contribuye a afianzar la confianza de los ciudadanos en estas instituciones. El Gobierno consiguió ejercer un cierto protectorado sobre las cajas, además de ir progresivamente introduciendo instrumentos de un cierto control público (entre otros, la inscripción necesaria en registros administrativos o la exigencia de un porcentaje de inversión en deuda y valores públicos).

Hito destacado de la evolución jurídica de las cajas de ahorros fue el Decreto de 14 de marzo de 1933, que aprobó el Estatuto de las Cajas generales del ahorro popular, conocido como el "Estatuto Largo Caballero", al promoverlo y firmarlo en su condición de ministro de trabajo y previsión. En virtud de esta nueva normativa se calificó a las cajas como "entidades colaboradoras de la política social del gobierno" y se limitó la forma de constitución de estas entidades a la fundación benéfica, además de insistir en la falta de su lucro mercantil, como un elemento esencial de su definición⁸. Esta

⁶ Existen importantes trabajos que analizan el origen y la evolución de estas instituciones financieras. Entre los mismos cabe recordar, S. Martín-Retortillo, *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro. Aspectos jurídico-administrativos*, Madrid, 1975; *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1991, págs. 211 y ss. del segundo tomo; J. López Yepes, *Historia urgente de las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad*, Madrid, 1973; J.E. Soriano, "Cajas de ahorros" en la obra dirigida por S. Martín-Retortillo, *Estudios de Derecho público bancario*, Madrid, 1987, págs. 395 y ss. Sobre la beneficencia tiene notable interés la clásica obra de R. Martín Mateo, *La asistencia social como servicio público*, Madrid, 1967.

⁷ Aunque como con tino acierta a explicar J.E. Soriano, "Cajas de ahorros" cit., pág. 399, este intento de reforma tuvo el éxito de crear una cierta pauta de conducta, a la que fueron adecuándose las nuevas cajas que se crearon y, sobre todo, preparó una más fácil aceptación de las futuras reformas.

⁸ Este Decreto de 1933 mantiene algunos preceptos vigentes, como el importante artículo 29 que establece que "la administración de los depósitos será absolutamente gratuita para los imponentes", aspecto de notable incidencia en la práctica, a pesar de su constante incumplimiento por algunas cajas de ahorros. Una reciente sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Palma de Mallorca, de 10 de marzo de 1997, ha recordado su vigencia, al

reforma incrementó las facultades de supervisión. En principio, el control público se distribuía entre los Ministerios de Trabajo y Hacienda, pero al incardinarse en el ámbito de control económico aparecieron nuevas fórmulas de intervención, no sólo con relación al destino de los fondos, sino que también se exigía una autorización administrativa con relación a muchas de sus actividades (creación, modificación de estatutos, fusiones, etc.), además de introducir medidas sancionadoras de reacción a las infracciones.

La reforma de la normativa sobre la ordenación del crédito y banca de los años sesenta condujo a consolidar la incorporación definitiva de las cajas al sector financiero, aunque manteniendo ciertos límites en su actividad mercantil con relación a las entidades típicamente financieras, los bancos. La completa equiparación en la actividad crediticia llegó con el Real Decreto de 27 de agosto de 1977, denominado comúnmente "decreto Fuentes", en atención al entonces vicepresidente económico del gobierno, auténtico promotor de la reforma. Se estableció con rotundidad que las cajas *"podrán realizar las mismas operaciones que las autorizadas a la banca privada, sin otras limitaciones que las vigentes para esta última"*.

A partir de este momento, al calificarse a las cajas como "entidades de crédito" han quedado sometidas al mismo régimen de intervención que los bancos y otras instituciones crediticias, establecido en la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito (Ley 26/1988, de 29 de julio, en adelante, LDIEC) y que ejerce, de manera preferente aunque no única, el Banco de España.

2. La intervención "externa" sobre las cajas de ahorros.

La necesidad de garantizar la solvencia y liquidez del sistema financiero justifica sobradamente la atribución de diversos títulos de intervención pública sobre las cajas de ahorros. Para evitar la constitución de entidades sin la suficiente dotación, para supervisar la aplicación de los fondos depositados, de las condiciones generales de los contratos bancarios, de la veracidad de la publicidad, para controlar los riesgos económicos asumidos, para reaccionar contra las infracciones al Ordenamiento, etc., se reconoce a los poderes públicos un importante conjunto de facultades de intervención, supervisión y sanción. Se alude a "poderes públicos" en plural porque la descentralización política originada con la Constitución española ha posibilitado que las Comunidades autónomas hayan asumido competencias sobre las cajas de ahorros. Concurren, así, las facultades de la Administración estatal, que ejerce de manera predominante la autoridad especializada del Banco de España, en virtud de la competencia de establecer las bases de la actividad crediticia, y las competencias autonómicas, como consecuencia de sus competencias sobre las cajas de ahorros, las fundaciones y el desarrollo de la normativa estatal⁹.

declarar nula la comisión de mantenimiento que cobraba la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Baleares.

⁹ Con relación a la distribución de competencias en materia crediticia pueden consultarse S. Martín-Retortillo, *Derecho administrativo económico*, cit., págs. 100 y ss. del segundo tomo; el análisis de J.L. Piñar Mañas del artículo 42 de la LDIEC, en la obra dirigida por T.R. Fernández Rodríguez *Comentarios a la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito*, Madrid, 2ª ed. 1991, págs. 140 y ss; A. Sánchez Blanco, *El sistema económico de la*

Ambos títulos de competencias han originado una prolija normativa, a veces incluso barroca, sobre las cajas de ahorros, que no ha estado libre de generar conflictos ante el Tribunal Constitucional, lo que ha contribuido a consolidar una doctrina sobre el ejercicio de competencias públicas en el sector crediticio¹⁰.

A) Competencias más significativas de la Administración estatal.

Muchas son las facultades que posee la Administración estatal para regular, supervisar e intervenir sobre las cajas de ahorros, al amparo de la amplia interpretación dada por el Tribunal Constitucional al concepto de "bases del crédito", con el fin de conseguir la unidad del sistema financiero¹¹. Incluso, la singularidad del mercado crediticio ha justificado que muchos actos de mera ejecución e informes emitidos por el Banco de España posean la calificación de "básicos", con los importantes efectos que de ello se deriva¹².

En resumidos términos, según ha reiterado el Tribunal Constitucional en las citadas sentencias, la regulación del marco de la actividad de las cajas es competencia básica estatal, pues ha de ser un común denominador en todo el territorio. El mismo fundamento tienen la determinación de los requisitos mínimos para su constitución (como obtener un informe preceptivo del Banco de España o satisfacer al menos

Constitución española, Madrid, 1992, en especial las págs. 288 y ss; así como los trabajos de J.M. González Moreno sobre el régimen general de las cajas de ahorro y M. Crespo Rodríguez relativo a las competencias del Estado sobre cajas de ahorro y cooperativas de crédito en la obra dirigida por A. Jiménez Blanco, *El Estado de las Autonomías*, Madrid, 1997, págs. 165 y ss. y 327 y ss. del primer tomo, respectivamente. También tiene notable interés la edición preparada por los Servicios Jurídicos del Banco de España, *Comentarios a las sentencias del Tribunal Constitucional de 22 de marzo de 1988*, Madrid, 1988.

¹⁰ En este sentido, entre otras, pueden verse las sentencias del TC números 1/1982, de 28 de enero (sobre el cómputo de valores de renta fija emitidos o calificados por una Comunidad autónoma); 48/1988, de 22 de marzo (relativa a las Leyes de Calatunya y de Galicia sobre cajas de ahorros); 49/1988, de 22 de marzo (que resuelve las impugnaciones formuladas contra la LORCA); 135/1992, de 5 de octubre (que resolvió los conflictos suscitados contra la Ley sobre determinados coeficientes de inversión); 239/1992, de 17 de febrero (sobre la Ley de Murcia de cajas de ahorros); 60/1993, de 18 de febrero (relativa a la Ley de Cantabria de cajas de ahorros) 61/1993, de 18 de febrero (relativa a la Ley canaria de cajas de ahorros); 62/1993, de 18 de febrero (relativa a la Ley aragonesa sobre cajas de ahorros) 87/1993, de 11 de marzo (que resuelve conflictos planteados con relación a la ordenación del coeficiente de inversión), 96/1996, de 30 de mayo (relativa a algunos preceptos de la LDIEC).

¹¹ Sobre el principio de unidad de mercado es esencial el libro de V. Tena Piazuelo, *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Madrid, 1997.

¹² Sobre esta autoridad financiera puede verse A. Pomed Sánchez, *El régimen jurídico del Banco de España*, Madrid, 1996. Sobre la intervención financiera pueden verse A. Sánchez Blanco "La intervención administrativa sobre las cajas de ahorros", *RDM*, 1981, págs. 160 y ss. y M. Franch, *Intervención administrativa sobre bancos y cajas de ahorros*, Madrid, 1992.

determinada cantidad como fondo dotacional¹³) o las limitaciones en los primeros meses de actividad para garantizar también la solvencia de la entidad¹⁴.

Durante su actividad debe controlar el Banco de España la credibilidad económica de la entidad¹⁵. Para ello se exige el cumplimiento de unos niveles de recursos propios y de unos coeficientes de solvencia y caja¹⁶. En virtud de esta regulación se limita la capacidad de otorgar préstamos, a la vez que se aseguran unos recursos que pueden hacer frente a los riesgos asumidos y se mantienen unos fondos inmovilizados (un 2% del pasivo que se computa). Como consecuencia de estos deberes surge la obligación de envío de una permanente información contable, que otorga al Banco de España interesantes datos para la supervisión de las cajas de ahorros.

Para garantizar también la solvencia de la entidad, e incrementar su capitalización, la normativa española obliga a las cajas a destinar como mínimo la mitad de sus excedentes líquidos a reservas o fondos de provisión¹⁷. Cuando los recursos superen en más de un tercio los mínimos exigidos, podrá el Banco de España autorizar una aplicación menor de los excedentes hacia las reservas. Esta regulación ha superado el juicio de constitucionalidad, al declarar el alto Tribunal que el carácter benéfico-social de las cajas de ahorro justificaba que de manera básica se obligue a esta provisión (s. 48/88) y que no debía discutirse la competencia del Banco de España para autorizar la reducción de este porcentaje, al estar esta facultad directamente vinculada con las condiciones de solvencia de las entidades (s. 178/92).

¹³ En la actualidad alcanza los tres mil millones de pesetas, en virtud de la modificación introducida por el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio.

¹⁴ Así puede recordarse que durante los dos primeros años de actividad no puede abrir más que una oficina, ni pueden realizar operaciones en moneda extranjera.

¹⁵ Es interesante conocer que el Banco de España aunque reconoce la solvencia y rentabilidad de las cajas ha advertido recientemente "el deterioro de la eficiencia en 1997", así como de "mala tendencia" de este ratio (información de las jornadas organizadas por la CECA en abril y que recogieron todos los periódicos económicos y nacionales).

¹⁶ La concreción de esta regulación corresponde al propio Banco de España, como destacó el TC en sus sentencias 135/92, 178/92 y 87/93. En la actualidad, el coeficiente de caja se encuentra regulado en el art. 9.2 de la Ley 13/94, de autonomía del Banco de España (que ha sido modificada por la Ley 12/98, de 28 de abril, que entrará en vigor con la tercera fase de la unión económica y monetaria) y por la Circular monetaria de 27 de septiembre de 1996; mientras que la normativa relativa al coeficiente de solvencia se recoge de manera esencial en la Ley 13/85, de 25 de mayo (con la nueva redacción dada por la Ley 13/92, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada), en el Real Decreto de 6 de noviembre de 1992 y en la Circular del Banco de España 5/93, de 26 de marzo, que ha sido modificada por la Circular de 29 de noviembre de 1996.

¹⁷ La regulación de esta materia se contiene en el art. 11. núms. 4 y 5 de la Ley 13/85, de 25 de mayo, en la redacción dada por la reforma de la Ley 13/92, de 1 de junio; y en el art. 35 del Real Decreto de 6 de noviembre de 1992.

La protección de los clientes justifica otro conjunto de facultades de supervisión sobre las cajas de ahorros. En este sentido, se han regulado las condiciones generales de los contratos, los requisitos mínimos de publicidad de las operaciones financieras y el Banco de España ha de conocer de manera previa a su puesta en funcionamiento las tarifas y comisiones de la entidad, el contenido de los anuncios, las condiciones de los contratos, como los tipos de interés, etc...

Relacionada con esta materia de la protección de los ciudadanos se ha regulado recientemente la atención a las quejas y reclamaciones presentadas, que implican una importante supervisión sobre la entidad financiera, al conocer las prácticas y usos en la actuación diaria, y que puede llegar a originar un cambio de criterio en la entidad. La importancia práctica de esta cuestión me ha llevado a dedicar unas líneas a este régimen jurídico¹⁸.

El Sistema de reclamaciones del Banco de España se instauró a partir de la Orden Ministerial de 3 de marzo de 1987, que liberalizó los tipos de interés y las comisiones. Con la finalidad de recibir y resolver las quejas que pudieran suscitar los clientes en el ámbito de la disciplina financiera o de lo que se entiende por "buenas prácticas o usos bancarios", se organizó una sección dentro de los Servicios jurídicos del Banco de España y se instrumentó un procedimiento para resolver las reclamaciones¹⁹.

En líneas generales, los clientes, que se consideren perjudicados o agraviados por una actuación de una caja de ahorros, deberán presentar formalmente una queja ante la propia entidad. En muchas instituciones financieras se ha establecido ya la figura del "defensor del cliente", cuya creación también promueve el Banco de España por los favorables resultados que la práctica ofrece²⁰. Exista o no esta figura, los ciudadanos han de manifestar primeramente sus reclamaciones ante la entidad financiera, que deberá contestarlas en el plazo máximo de dos meses. A partir de este momento podrá ya dirigirse el ciudadano al Servicio de Reclamaciones del Banco de España, acreditando el intento de solución ante la entidad financiera.

El Servicio de Reclamaciones deberá tramitar y resolver la petición en el plazo máximo de tres meses, para lo que se le reconocen facultades importantes de instrucción, así como de requerir los datos e informes que estime convenientes de la entidad afectada.

¹⁸ Sobre el interesante tema de la protección de los consumidores en este ámbito puede verse S. Rivero Alemán, *Disciplina del crédito bancario y protección del consumidor*, Pamplona, 1995.

¹⁹ En la actualidad, la normativa esencial se recoge en la Orden ministerial de 12 de diciembre de 1989 y en la Circulares 8/90, de 7 de septiembre, que ha sufrido leves modificaciones en los últimos años mediante las Circulares 3/96, de 27 de febrero y 4/98, de 27 de enero.

²⁰ Se insiste en la creación de esta figura desde la Memoria de 1987. Pero un dato, facilitado en el cit. libro de S. Rivero Alemán (pág. 586), resulta expresivo de su eficacia. En 1993 se presentaron ante el Servicio de reclamaciones del Banco de España 1040 reclamaciones que no habían sido tramitadas previamente ante el correspondiente "defensor del cliente" u órgano similar de la entidad financiera. Una vez satisfecho este requisito, sólo subsistieron ante el Banco de España 144 quejas.

El procedimiento concluye con el "informe" que manifestará el parecer del Banco de España.

Icto oculis el termino "informe" puede parecer insatisfactorio, pues no connota sino la existencia de una opinión, de un dictamen, pero sin la suficiente fuerza para modificar la situación atendida, aquella sobre la que exige una solución el ciudadano perjudicado²¹. Sin embargo, esta primera intuición no debe desalentar porque no se corresponde exactamente con la realidad. Y no sólo porque en algunas situaciones, aunque escasas, de las reclamaciones de los ciudadanos se puede advertir la existencia de una infracción en el ámbito de la disciplina financiera y dar lugar, por tanto, al inicio de un expediente disciplinario, sino que, la mera posibilidad de que el Banco de España conozca las quejas de los ciudadanos origina un cambio de conducta de las entidades financieras. Muchas son las discrepancias entre clientes y entidades que quedan apaciguadas tras la mera presentación de la reclamación²². El recelo al conocimiento de la existencia de quejas con la clientela tanto por parte del Banco de España como de la opinión pública, por la difusión que de las mismas pueda existir en las estadísticas existentes, facilita la buena voluntad de la solución de conflictos, que en la mayoría de los casos, representan una insignificante cantidad económica para la entidad financiera.

Pero, además, en caso de tramitarse la reclamación y de existir un informe del Banco de España éste tiene un indudable valor de interpretación de la conflictiva situación. Pone de manifiesto el criterio de la entidad supervisora. El informe contiene el parecer de la máxima autoridad financiera y aunque sólo en algunas ocasiones se formulan explícitas indicaciones o se ilustra sobre las correcciones futuras, no es infrecuente que la entidad financiera asuma el contenido del informe por la voluntad que tienen de buen entendimiento y cooperación hacia la autoridad supervisora. De ahí el ánimo frecuente de las entidades financieras de cumplir en la medida de sus posibilidades los criterios del Banco de España. Por ello puede afirmarse que estos informes²³ tienen indudable relevancia al precisarse por parte de la máxima autoridad financiera las normas de conducta y las buenas prácticas y usos bancarios. Lo cual también permite ir encauzando de manera apacible y con buen temple, sin la imperatividad que supone la obligatoriedad de las normas o sin la coacción que representa el derecho sancionador, un marco de actuación de las entidades financieras.

En fin, el Banco de España interviene también con relación a la expansión de la entidad, en concreto, informando sobre la apertura de nuevas oficinas en territorio español (art. 10,3 (Ley 31/1985, de 2 de agosto, en adelante LORCA) o autorizando la apertura de

²¹ De ahí que la Organización de Consumidores y Usuarios reclame el carácter vinculante para la entidad de este informe.

²² En la última encuesta realizada por la Organización de Consumidores y Usuarios se facilita los datos de que el 65% de las reclamaciones presentadas por los clientes se han resuelto en la propia sucursal; un 11% en el defensor del cliente de la entidad, un 3% con la intervención del Banco de España y un 1% en los Tribunales. Aunque también se ofrece el dato de que el 20% de las reclamaciones están sin resolver.

²³ Una breve aunque interesante reseña se recoge en las Memorias que publica con periodicidad anual el Banco de España.

sucursales en el extranjero (art. 49 LDIEC)²⁴, así como informando sobre el proyecto de fusión de varias entidades. Y, por último, como es lógico, corresponde al Banco de España tramitar los expedientes sancionadores como consecuencia de las infracciones en que pueda incurrir la entidad, infracciones que se describen con carácter general en los artículos 4, 5 y 6 de la LDIEC, además de las establecidas con relación a los miembros de las comisiones de control de las cajas de ahorros en el art. 40 de la LDIEC.

B) Las competencias autonómicas.

a) La trascendencia de los títulos de atribución de competencias.

En primer lugar es conveniente recordar que las competencias específicas que una Comunidad posea sobre las cajas de ahorros dependerá de las concretas atribuciones que contenga su Estatuto de Autonomía. Este conocido postulado tiene importancia en este momento porque con relación a la intervención sobre las cajas de ahorros, del análisis de la redacción de los Estatutos se perciben tres títulos distintos de atribución de competencias que pueden incidir sobre las cajas. Uno, la competencia para desarrollar las bases estatales de la ordenación del crédito. Dos, la competencia específica sobre cajas de ahorros. Y tres, la competencia genérica sobre fundaciones. Pues bien, los Estatutos de Autonomía ni se expresan con los mismos términos, ni han asumido por el momento las mismas competencias.

Estas diferencias se debieron en gran medida a los distintos procedimientos de acceso a la autonomía. Es de sobra conocido, y no merece por ello mayores comentarios, que sólo determinadas Comunidades "privilegiadas", que accedieron mediante procedimientos especiales, podían asumir más competencias que las enunciadas con carácter limitado para el resto de las Autonomías en el artículo 148 de la CE. Por ello sólo algunas Comunidades han asumido la competencia para desarrollar las bases de la ordenación del crédito, título que otorga un mayor grado de intervención sobre las cajas. La competencia específica sobre "cajas de ahorros" no otorga facultades de supervisión de la actividad crediticia. Aunque sea una mención particular, que implica la posible regulación de estas instituciones, no puede alcanzar a la intervención de los aspectos crediticios, al vedar con claridad el texto constitucional esta materia a las Comunidades autónomas de vía lenta en un primer momento, aspecto que hasta la fecha no se ha modificado.

La específica mención por los Estatutos de autonomía de las cajas de ahorros tiene una cierta justificación, que permite también corroborar este criterio de distribución de competencias, a saber: la tradicional función benéfico-local que estas instituciones han desempeñado. Este clásico interés local es el que explica su mención en los Estatutos de autonomía. Aunque hoy en día, las funciones benéficas y culturales de las cajas de ahorros están supeditadas a su actividad financiera, que se desarrolla de manera

²⁴ No debe desconocerse que la incorporación de la denominada segunda directiva bancaria, mediante la Ley 3/94, de 14 de abril ha reconocido el principio de libre prestación de servicios, así como el denominado "pasaporte comunitario", en virtud del cual, autorizada una entidad de crédito en cualquier país comunitario, puede operar en los demás países sin necesidad de autorización alguna de las autoridades de éstos.

preferente. En conclusión, de conformidad con la doctrina constitucional, en particular la recogida en las citadas sentencias números 48 y 49/88, de 22 de marzo, puede afirmarse que las Comunidades autónomas que sólo hayan asumido competencias en materia de "cajas de ahorros" no podrán regular los aspectos que incidan en la actividad crediticia de estas entidades, al no poseer competencias para desarrollar las bases estatales. Las competencias se centrarán, en consecuencia, en regular el régimen jurídico de las cajas y sus aspectos organizativos.

b) El principio de territorialidad.

Las Comunidades Autónomas extienden sus competencias sobre aquellas cajas de ahorros, que tienen alojado el domicilio social de la entidad dentro del territorio autonómico. En virtud de este principio de territorialidad, el legislador autonómico podrá establecer las reglas relativas al estatuto personal, esto es, los requisitos para la constitución, las normas de representación, los supuestos y condiciones para la transformación o fusión, la disolución y extinción de la entidad. En este mismo sentido, todas las Comunidades tienen competencias para establecer las normas de organización y funcionamiento, en los términos que más adelante veremos, con sujeción a las bases estatales.

Pero, además, la LORCA, y según la interpretación que de la misma ha realizado el Tribunal Constitucional, ha reconocido también competencias a las Comunidades autónomas con relación a las actividades que realicen las cajas de ahorros, con independencia de su domicilio social (STC 49/88). La supervisión, inspección y sanción se extenderá no con relación a las actuaciones que realice una caja domiciliada en la Comunidad fuera de este territorio, sino con relación a las actuaciones que se desarrollen dentro del territorio autonómico por todas las cajas de ahorros, ya esté o no su sede social localizada en el mismo.

En consecuencia, la Comunidad autónoma podrá regular y, por ello, intervenir sobre la apertura de nuevas sucursales o su modificación o cierre (aunque sea preceptivo solicitar el informe al Banco de España), sobre la publicidad de los productos y servicios que ofrezca la entidad, recibirá las auditorías que se realicen sobre la misma, podrá autorizar la cantidad máxima que como dietas puedan recibir los representantes de la entidad, así como recibirá las comunicaciones sobre cuestiones de interés que afecten a la caja u otros hechos relevantes; en fin, tienen también importantes facultades sobre la aplicación de los excedentes obtenidos a actividades de carácter benéfico-social, aspecto que por su interés será objeto de posterior comentario.

3. La intervención "interna" en la toma de decisiones.

Más arriba han quedado apuntadas las distintas facultades que tienen reconocidas las autoridades para intervenir sobre la actuación de las cajas de ahorros. Sin embargo, últimamente se percibe que los conocidos títulos de intervención no satisfacen de manera suficiente a los gobiernos autonómicos. Se ha iniciado una común tendencia en muchas Comunidades autónomas para conseguir incidir en las concretas decisiones financieras, en la distribución de recursos hacia determinadas inversiones. Dos son los medios utilizados. El primero, reformar las normas sobre la composición y la designación de los órganos rectores de estas entidades para configurar una voluntad

mayoritaria fiel a las indicaciones del gobierno autonómico. La segunda, forzar el compromiso de las cajas de aplicar un porcentaje importante de recursos a los fines especificados por la Autonomía.

A) La doctrina constitucional sobre la normativa de organización.

Desde la primera sentencia, que atendió a las competencias sobre entidades financieras, el Tribunal Constitucional declaró que se integraban en el ámbito de "las bases de ordenación del crédito" y, por consiguiente, en la competencia estatal las normas relativas a la estructura y organización interna de estas instituciones (sentencia 1/82, de 28 de enero). Este criterio se mantuvo en las dos sentencias más significativas sobre las cajas de ahorros, las núms. 48 y 49, de 22 de marzo de 1988, que resolvieron los conflictos suscitados contra las leyes aprobadas en Cataluña y Galicia y el recurso planteado contra la Ley estatal de normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA). Al amparo de la idea de que "la actividad financiera depende de la organización", el Tribunal no aceptó los argumentos autonómicos que pretendían diferenciar nítidamente las disposiciones organizativas de la ordenación del crédito y mantuvo la inclusión del régimen de organización dentro de la normativa básica que ha de dictar el legislador estatal. Eso sí, dicha normativa debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca las peculiaridades que considere conveniente, en desarrollo de la normativa básica estatal.

A partir de este aserto no ha de extrañar que el Tribunal atendiera de manera singular a cada una de las precisiones organizativas para intentar determinar qué es lo básico y qué no tiene tal carácter. Análisis que en algunos casos incurre en cierto voluntarismo y parece caprichoso. Pero, a los efectos que ahora interesan, esto es, conocer el margen de actuación del legislador autonómico para modificar las normas organizativas, la doctrina constitucional puede resumirse en dos ideas. La primera que los distintos grupos de intereses, que han de estar representados en la Asamblea general, deben respetarse por el legislador autonómico. La segunda, el Tribunal ha declarado básicas las normas de funcionamiento de la Asamblea y el régimen de incapacidad e incompatibilidades de sus miembros, así como el régimen de renovación de los cargos, admitiendo el límite de cuatro años para posibilitar la renovación, aspecto éste que se considera más acorde con el principio democrático²⁵.

¿Qué contenido incluye, en consecuencia, el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas? En principio, la normativa organizativa puede especificar cuestiones relativas a la determinación, composición, competencia y actuación de los distintos órganos de las cajas de ahorros, dentro de las reglas básicas estatales. Pero también, puede incorporarse a este ámbito organizativo, la regulación de los elementos que determinan la propia existencia de la caja como persona jurídica, es decir, su constitución, su posible fusión o su extinción, como ya se apuntó con anterioridad.

²⁵ La limitación del mandato de los representantes se establece en prácticamente todas las leyes autonómicas e incluso ha sido recordado por la jurisprudencia de los Tribunales. Así, la sentencia de la Audiencia provincial de Zaragoza, de 13 de noviembre de 1995 (AC 2163), declaró nulo el nombramiento de un vocal como consejero general y como presidente del consejo de administración de la caja de ahorros al contradecir la limitación legal de dos mandatos consecutivos y superar el límite de ocho años.

En todo caso, con relación a la composición y designación de los órganos colegiados el Tribunal Constitucional, al analizar diversas opciones contenidas en las leyes autonómicas sobre cajas de ahorros, ha precisado importantes matices, entre los que cabe destacar los siguientes:

a) Se admite que el legislador autonómico incremente los grupos de intereses, que integran los órganos colegiados de la entidad, eso sí, "siempre que éstos representen intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de ahorros" (sentencia 48/88, de 22 de marzo, fundamento jurídico 17). De ahí que se declarara constitucional la inclusión de la representación de Diputaciones provinciales que establece la Ley de Cantabria (sentencia 60/93, fundamento jurídico 3).

b) Mayor interés tiene que el legislador autonómico puede determinar otros porcentajes de representación de los grupos de interesados en los órganos de gobierno (sentencias 239/92 y 60/93).

c) Asimismo tienen competencias las Comunidades autónomas para fijar el concreto procedimiento de elección de los compromisarios de los impositores y especificar requisitos especiales que deben concurrir en los mismos (sentencias 48/88 y 61/93).

d) También ha admitido el Tribunal Constitucional que el Consejo de administración puede establecer normas organizativas internas, como la delegación de funciones en comisiones, en términos más amplios que los recogidos en la legislación estatal (sentencia 62/93).

e) Incluso, las normas autonómicas pueden determinar otros supuestos de cese de los miembros del Consejo de administración, eso sí: "siempre que éstos resultaren justificados teniendo en cuenta el interés de las Cajas y no afecten a los principios de representatividad e independencia de los órganos y de sus miembros" (sentencia 48/88).

f) Con similar fundamento se admite la reelección de los miembros de la Asamblea general sin límite temporal alguno o el señalamiento de períodos para la posible reelección en el cargo y, además, es potestativa la forma concreta de la renovación parcial de los órganos (sentencia 48/88).

g) En fin, también pueden las Comunidades autónomas especificar el status del Director general y del Secretario del Consejo, estableciendo requisitos adicionales a la normativa estatal básica (sentencia 48/88). En este sentido, el Tribunal ha admitido la constitucionalidad de la norma que prohíbe las indemnizaciones o compensaciones económicas en los casos de cese, como establece la legislación canaria (sentencia 61/93).

Entre las declaraciones de inconstitucionalidad más destacadas de preceptos autonómicos, pueden recordarse las siguientes:

a) La atribución de representantes en los órganos de gobierno a sólo determinados grupos y no a todos por igual, cuando sean desconocidos los fundadores de la entidad.

Esta declaración implicó la inconstitucionalidad del artículo 15,3 de la Ley de Cantabria (sentencia 60/93).

b) La elección de los vocales del Consejo de administración y de la Comisión de Control sin respetar los distintos grupos representados en la Asamblea general de la entidad, que también afectó al último inciso del artículo 29,2 de la citada Ley cántabra (sentencia 60/93).

c) La exigencia de nacionalidad española de los Consejeros, incompatible con los dictados y principios rectores de la Comunidad europea (sentencia 62/93)

d) La inclusión del Director general de la entidad entre los órganos de gobierno, porque carece de la representatividad establecida para los órganos de gobierno e incluso la previsión de su asistencia a las reuniones de la Comisión de control (sentencia 48/88).

e) Los preceptos autonómicos que incluían "el nombramiento de personalidades de singular prestigio" en los órganos de gobierno (sentencia 48/88).

f) La prohibición autonómica de que en el Consejo de administración o en la Comisión de control se integren personas profesionalmente cualificadas, designadas por la Asamblea (sentencia 48/88).

g) La modificación o restricción de las causas de incompatibilidad para ser consejero de la entidad (sentencias 48/88, 61/93, y 62/93).

h) La exigencia de una previa autorización por un órgano autonómico del nombramiento del Director general de la entidad, al implicar un derecho de veto irreconciliable con la eliminación de la intervención de los poderes públicos sobre este órgano (sentencia 48/88).

i) La alteración de funciones básicas de la Comisión de control de la entidad (sentencia 62/93).

j) En fin, la especificación dentro del régimen sancionador de la posibilidad de destitución de los miembros de los órganos colegiados, al incidir de modo directo en la independencia y el carácter representativo de los mismos (sentencia 48/88).

B) Las últimas reformas de las normas de organización de las cajas de ahorros.

Utilizando estos márgenes de posible regulación, algunas Comunidades Autónomas han iniciado la aprobación o, en su caso, reforma de las leyes sobre la organización de las cajas de ahorros domiciliadas en el territorio autonómico, para conseguir incidir de una manera más eficaz, mediante esa participación en la organización interna, en las decisiones que se adopten por la entidad. Este es el caso de Castilla y León, que modificó su inicial regulación²⁶, para incorporar a las Cortes de Castilla y León entre

²⁶ La ley vigente se aprobó mediante el Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio, que derogó la primitiva regulación castellano-leonesa contenida en la Ley 4/1990, de 26 de abril.

los grupos con participación en la Asamblea general con una representación del 15%; de Castilla-La Mancha, cuya reciente Ley de 10 de julio de 1997 menciona entre los grupos de intereses de la Asamblea también a las Cortes autonómicas con una representación del 21%; o de Valencia, que con el Decreto Legislativo de 23 de julio de 1997 ha otorgado una participación a la Generalitat Valenciana del 28%.

Es cierto que encuentra una justificada argumentación la participación de las Comunidades autónomas en la Asamblea general de las cajas de ahorros, al constituir la Comunidad un centro de intereses específico, esto es, representa tanto a los ciudadanos que depositan sus ahorros o reciben créditos, como a los ciudadanos que se benefician de la actividad social de estas entidades²⁷. Sin embargo existen importantes matices en estas regulaciones. En primer lugar, no es lo mismo que la representación se atribuya a las Cortes autonómicas, verdadera institución representativa de los ciudadanos, o al gobierno autonómico, que no posee el pluralismo característico de la sociedad democrática²⁸. En segundo lugar, se ha jugado con la libertad de establecer porcentajes por parte del legislador autonómico para conseguir que los poderes políticos cuenten con la mayoría necesaria a la hora de conformar la voluntad social²⁹.

C) La distribución de los excedentes y la aplicación de los recursos a inversiones estratégicas.

La naturaleza fundacional de las cajas de ahorros implica que no repartan dividendos ni beneficios, pues no existe ningún capital social al que retribuir. Incluso hasta 1985 estaban prácticamente exentas de la obligación de pagar impuestos. Esto supone que los cuantiosos beneficios obtenidos en la actividad crediticia constituyen unos recursos económicos muy importantes, cuyo destino y aplicación está siendo objeto de debate en la actualidad.

Con anterioridad ya se expuso que, en principio, la normativa estatal ha establecido la obligación para las Cajas de ahorros de destinar, la mitad de sus excedentes a

²⁷ Esta idea ha llevado a afirmar a la Consejera de Economía del gobierno andaluz, como ha recogido la prensa, que las "cajas andaluzas son de todos los andaluces". Expresión que quizá pretenda amparar que la dirección de las cajas debe atribuirse a los representantes políticos que asumen la voluntad de ese "todos" genérico e indeterminado.

²⁸ Aunque también es cierto que la atribución a las Cortes se ha realizado por no originar problemas la amplia mayoría de la fuerza política dominante.

²⁹ Así, por ejemplo, la sólo representación política (del poder autonómico y local) puede alcanzar en las cajas de ahorros de Castilla y León el 50% de la Asamblea, en la actualidad este mal cálculo ha originado que en una entidad exista un empate de fuerzas en los órganos colegiados, tanto en la Asamblea como en el Consejo de Administración; en Castilla-La Mancha, puede se puede llegar al 61% y en Valencia al 56%. Es cierto que la distribución de fuerzas políticas puede disminuir esta mayorías, pero, como la práctica demuestra, existen importantes influencias sobre los otros grupos representados los impositores o imponentes y los empleados de la caja, que pueden conducir a nuevas sólidas mayorías, como en el caso de Caja Madrid.

reservas o a fondos de provisión³⁰. Como entidad financiera, una caja de ahorros ha de contar con las reservas suficientes que garanticen su negocio crediticio y corresponde al Banco de España, al afectar a la solvencia de estas entidades, la autorización para excepcionar este régimen general. El resto del excedente, aquel que no se aplique a reservas, que puede ser por voluntad de la caja superior a la mitad que fija la ley estatal, deberá destinarse necesariamente a obras sociales, al ser las cajas de ahorros fundaciones "benéfico-sociales (art. 22 del RD de 27 de agosto de 1977).

Junto a esta previsión estatal, todas las leyes autonómicas han reiterado esta distribución de reservas y obras sociales. Además, han regulado la facultad de las autoridades autonómicas para ratificar o aprobar los acuerdos de las asambleas de las cajas con relación a la distribución de los excedentes. Esta previsión se admitió por el Tribunal Constitucional como sustitución de la facultad que las normas preconstitucionales reconocen al Ministro de Hacienda en esta materia (sentencia 1/82)³¹. De ahí que la mayoría de las Comunidades Autónomas hayan sustituido la tradicional regulación estatal (en particular, la Orden de 19 de junio de 1979) y hayan asumido las competencias para aprobar los acuerdos de distribución de excedentes y las nuevas obras sociales que pretenda realizar la entidad, así como las modificaciones que las mismas sufran en su desarrollo.

Sin embargo, más que fiscalizar estas decisiones de la Asamblea, la actual pretensión de los gobiernos autonómicos es intervenir en la concreta distribución y aplicación de los recursos no capitalizados³². Así, en las últimas reformas las leyes autonómicas han introducido precisiones sobre lo que ha de entenderse por obra benéfico social. No sólo se atiende a los tradicionales y genéricos ámbitos de "la sanidad pública, la investigación, enseñanza y cultura o a servicios de asistencia social", como establece la citada Orden de 1979, sino que se han concretado otros fines más específicos como "que faciliten la integración social de colectivos marginales" (art. 49 de la Ley de Galicia de 31 de mayo de 1996) o que se dirijan al "apoyo a la economía social o el fomento del empleo" (Ley de Extremadura de 23 de diciembre de 1994). Y, en todo caso, siempre circunscritos de manera preferente al ámbito del territorio autonómico.

³⁰ No ha desaparecido la necesidad de capitalizar estas instituciones, que se realiza de manera preferente mediante estas reservas, pues no han tenido éxito otros instrumentos de financiación como las cuotas participativas. Sobre las mismas puede verse A.J. Tapia Hermida, "La financiación externa de las cajas de ahorros, en particular las obligaciones subordinadas y las cuotas participativas", *RDBB*, núm. 43, págs. 687 y ss.

³¹ En este mismo sentido, no hay que olvidar que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la pretensión inicial de la ley aragonesa que suprimía las competencias de la Comisión de control sobre la obra benéfico-social, al entender que estas facultades eran básicas y esenciales en todo el territorio porque incidían de manera directa en la gestión de la entidad y en su solvencia (sentencia 62/93).

³² Debe tenerse en cuenta que, por ejemplo, en 1996 se destinaron más de 85.000 millones de pesetas por las cajas de ahorros a obras sociales y, en 1997, la cifra ha superado los 48.000 millones, datos que recoge S. Arancibia en su obra *El dinero de la discordia...*, cit.

Existen también previsiones de futuras remisiones reglamentarias, en las que se concreten y especifiquen con mayor detalle las obras benéfico-sociales de interés (por ejemplo, la Ley de Castilla-La Mancha de 10 de julio de 1997 o la citada Ley de Extremadura de 23 de diciembre de 1994). También se ha previsto la posibilidad de que una autoridad autonómica (el Consejero correspondiente o un Instituto de Finanzas, como ocurre en Valencia) establezcan las directrices a seguir en esta materia de obra social, indicando las carencias existentes o las prioridades a considerar. Pero tras advertir esta facultad de indicación se afirma la absoluta libertad de las cajas para la elección de las inversiones concretas (art. 22 de la Ley extremeña de 23 de diciembre de 1994 o art. 51 del texto refundido que aprueba la Ley valenciana de 23 de julio de 1997).

Distinta ha sido la opción seguida en la Comunidad de Castilla y León, que ha conseguido forzar un acuerdo con todas las cajas que actúan en el ámbito autonómico. Este acuerdo se ha materializado en la constitución de una comisión *ad hoc*, en la que la Administración autonómica cuenta con la mayoría de los votos y en la que se deciden las inversiones "estratégicas" y obligatorias que deberán realizar las cajas. Las inversiones son importantes, pues la Junta puede obligar a que las cajas aporten hasta el diez por ciento de la cuantía de los depósitos que tienen en la Comunidad³³.

4. Necesidad del debate en la actual encrucijada.

La utilización de estos importantes recursos económicos para fines preferentemente autonómicos o para "estrategias" políticas en un momento determinado es una tendencia que se acrecienta y que se critica desde sectores financieros, porque puede llegar a suponer un cierto despilfarro de recursos, cuando no un grave riesgo para la solvencia y crecimiento de las cajas de ahorros. Sobre esta cuestión habrá que debatir, por su gran trascendencia, en los próximos años ante la insistencia en algunas Autonomías de configurar expresamente una entidad financiera regional o de conducir con sus iniciativas a gestionar cuantiosos fondos y recursos, que se destinen a financiar empresas no viables.

Pero no hay que olvidar, en este debate, que estas ideas surgen de criterios de estricta rentabilidad económica que habrá que ponderar con prudente medida³⁴. La tendencia

³³ La primera inversión que se ha realizado tras este forzado acuerdo ha sido la incorporación de las cajas a la sociedad azucarera Ebro, S.A., que cuenta con distintas fábricas en el territorio de la Comunidad. Como se explicó profusamente por los responsables políticos los motivos de la inversión no eran en absoluto de rentabilidad, sino de mantener un cierto control sobre una empresa con importantes activos en la Comunidad, así como influir en la conveniencia de la fusión de las empresas azucareras. El porcentaje de acciones adquirido ha otorgado el derecho de las cajas a designar a tres vocales en el consejo de administración de la sociedad. Pero, sin embargo, esta fuerte inversión no ha sido suficiente para evitar el reciente acuerdo de cierre de dos importantes factorías en la región.

³⁴ Un ejemplo del distinto modo de actuar de los bancos y las cajas se ha percibido con su actuación en el problema de las empresas azucareras. Mientras los bancos participaron en un determinado momento en las mismas, para buscar rentabilidad y obtener importante

a "privatizar" las cajas, a convertirlas en sociedades anónimas puede tener ciertas ventajas a la hora de controlar por los instrumentos que ofrece el mercado la correcta gestión y sus riesgos, así como exigir responsabilidad a los administradores. Sin embargo, tampoco hay que ocultar que la opción de convertir a las cajas en "bancos" es una opción que nos ofrece algo ya conocido y donde las inversiones a obras sociales son escasas.

Otro punto de debate, con relación al control autonómico sobre las cajas será el análisis del futuro desenvolvimiento de estas entidades. La tendencia indiscutible a la concentración, por la mayor competencia que originan los mercados, haría conveniente estudiar unas propuestas de posibles fusiones. Sin embargo, es previsible que las autoridades autonómicas no quieran ni oír hablar de fusiones, por lo que implica de pérdida de control de las entidades alojadas en su territorio, y se opongan a cualquier proyecto de expansión fuera del mismo, con el lógico perjuicio para el mantenimiento y sostenimiento de la caja en un mercado con pocos márgenes de actuación y beneficio.

En fin, se abre un interesante y necesario periodo de debate sobre el futuro de estas tradicionales instituciones, crediticias pero también sociales. Debate en el que debería jugar un papel importante la CECA, asociación que, aunque surgió como instrumento para encauzar la intervención pública, desde la reforma de Fuentes Quintana ha facilitado una innegable asistencia y colaboración entre las cajas, además de iluminar con rigurosos análisis y estudios las tendencias económicas. Quizá así la Ceca nos conduzca a la Meca...³⁵

plusvalías, la entrada de las cajas ha ido dirigida a impedir que este importante sector quedara en manos extranjeras.

³⁵ Ahora en el sentido de que de lo material (de ese lugar monetario, recuérdese lo dicho en la primera nota) se alcance la mejor opción intelectual