

III. Documentación

Regulación de las Cajas de Ahorros por las Comunidades Autónomas

M^a del Carmen López Martín

Universidad de Córdoba

Adolfo Rodero Franganillo

Universidad de Córdoba. Centra

INTRODUCCIÓN

La intervención de los distintos niveles de las administraciones públicas (AAPP) en las cajas de ahorro es un tema que suscita bastante interés, así como, frecuentemente, polémica en cuanto al grado en el que dicha intervención es ejercida. La naturaleza de las cajas como entidades de benéfico-sociales, en las que realmente prima su consideración como entidad de crédito, junto con el origen de una gran parte de las mismas, hace que hayan sido tradicionalmente objeto de protección y especial control por parte de los distintos poderes públicos, lo cual parece estar en contradicción con su carácter privado, al tiempo que suponen una situación de desigualdad con respecto a los bancos, sus grandes competidores.

A lo anterior se une el hecho de que existe una doble competencia (estatal y autonómica) en materia de cajas de ahorro (CA); ello ha originado que, al menos en parte, el control al que se someten estas instituciones sea doble y que, además, se hayan suscitado, con bastante frecuencia, *disputas* (que han llegado hasta el mismo Tribunal Constitucional) sobre el ejercicio de dichas competencias desde cada uno de los ámbitos indicados.

Teniendo en cuenta este marco, en este documento se ha sintetizado la legislación autonómica sobre cajas de ahorro en varios aspectos (competencias, normativa sobre inversiones y composición de la asamblea general) para conocer si existen diferencias entre las distintas comunidades autónomas (CCAA). Se analizan también de forma conjunta los tres aspectos comentados para intentar construir una clasificación de las CCAA en función de su mayor o menor intervencionismo.

1. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE CAJAS DE AHORRO

Según la Constitución española (artículos 38, 131, 149.1.11^a y 149.1.13^a) las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva sobre cajas de ahorro en el marco de la ordenación del crédito y de la política monetaria general. De acuerdo con la norma constitucional las CCAA han incluido en sus estatutos¹ su competencia sobre CA, que han desarrollado mediante normas de diversos rangos.

El contenido de estas normas en cuanto a sus competencias es muy similar en las distintas CCAA. De forma simplificada las competencias que se recogen en casi todos los casos son las siguientes:

- Protectorado de las cajas.
1. En los mencionados estatutos de autonomía, las distintas CCAA han recogido expresamente la competencia exclusiva sobre cajas de ahorro y sobre las instituciones de crédito cooperativo en el marco citado. Igualmente, bastantes de ellas incluyen expresamente la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución, dentro de su territorio, de la ordenación del crédito, banca y seguros según las bases correspondientes; el resto (excepto Murcia) recoge una referencia a la ejecución de la legislación del Estado en dichas materias.

- Aprobación de la creación, fusión y extinción o liquidación.
- Aprobación de la distribución de los excedentes.
- Recibir informes de gestión.
- Recibir informes de auditoría.
- Establecer normas sobre órganos de gobierno.
- Inspección y sanciones de las entidades².

Además aparecen frecuentemente normas sobre inversiones y sobre la obra social, que trataremos en apartados posteriores.

En bastantes casos, pero no en todos, se incluyen además las siguientes competencias:

- Establecer el contenido de los informes de auditoría.
- Autorizar o recibir información de la apertura de oficinas.
Asimismo, sólo en algunos estatutos aparecen las competencias que indicamos:
- Autorizar operaciones con miembros de los órganos de gobierno (Castilla y León y Madrid).
- Autorizar la emisión de cuotas participativas, deuda subordinada o valores en general (Castilla y León y Andalucía).
- Protección de la clientela o nombramiento de un defensor del cliente (Cantabria, Castilla y León, Murcia, Asturias, Galicia y Valencia).
- Autorizar o recibir previamente la publicidad (Andalucía, Extremadura y Baleares).

Hay una norma de la Comunidad Foral de Navarra, cuyo contenido se limita a dictar disposiciones sobre los órganos de gobierno y a indicar que el protectorado de las cajas de ahorro corresponde a la comunidad autónoma, no detallando otras competencias concretas.

La comunidad autónoma de Valencia tiene la peculiaridad de que la mayor parte de las competencias se ejercen por el Instituto Valenciano de Finanzas, organismo creado por el gobierno autonómico.

Otro caso peculiar es el de Castilla y León que establece que las competencias sobre aprobación de estatutos, reglamento de la designación de miembros de los órganos de gobierno y presupuesto de la obra social de las cajas fundadas por la Iglesia Católica corresponde al Ministerio de Economía.

Una reciente norma del gobierno del País Vasco³ ha dado lugar a un recurso ante el Tribunal Constitucional por parte de los partidos nacionales mayoritarios (PP y PSOE). Esta Ley dicta una disposición sobre la elección de representantes de los impositores que puede limitar el nombramiento de consejeros por parte de los impositores de otras CCAA. También se ha criticado que la citada norma establece que el gobierno vasco debe aprobar las siguientes actividades de las cajas: a) la adquisición de acciones de empresas no financieras; b) cierre y apertura de oficinas.

Dos observaciones se pueden realizar a partir de los datos anteriores:

1. No es posible realizar una clasificación de las CCAA en relación con el tema tratado. Las diferencias entre ellas no son de gran importancia; en general se puede afirmar que el tratamiento de las cajas por la diferentes CCAA se realiza mediante normas muy parecidas, que quizás se han ido *imitando* en los distintos casos.
 2. En cuanto a las normas singulares de algunas CCAA no parecen responder a criterios partidistas: la distinción de CCAA gobernadas por el PP de las regidas por el PSOE o por partidos nacionalistas no explica estas diferencias. Tampoco la clasificación entre CCAA históricas del artículo 151 de la Constitución o del artículo 143 aclara estas diferencias⁴. No existe por lo tanto una tipología que esté basada en alguno de estos criterios.
2. En la Ley de reforma de la Ley del Mercado de Valores se establece que las CCAA tendrán competencias para exigir el informe corporativo que consideren oportuno a partir de un contenido mínimo establecido en la Ley.
 3. Ley 3/2003 de 7 de mayo de la comunidad autónoma del País Vasco de modificación de la Ley de cajas de ahorro.
 4. Consideramos en el primer grupo a aquellas CCAA que accedieron inicialmente a la autonomía por el mencionado artículo 151 (es decir, Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco); en el segundo grupo, se encuentran el resto de las CCAA.

3. El grado de intervencionismo es relativamente elevado, pero no mayor que el de las normas estatales sobre CA. El control de las cajas es más amplio que el de la banca.⁵

Las normas estatales sobre entidades de depósito distribuyen las competencias entre el ministerio correspondiente y el Banco de España. En las CCAA, todas las competencias corresponden a una consejería, salvo el caso ya citado de la comunidad valenciana.

Hay un tema específico: la emisión de cuotas participativas, deuda subordinada o valores en general, que debe ser autorizada o comunicada a la consejería competente, lo cual resulta poco coherente con la regulación y liberalización de los mercados de valores.

En resumen, intervencionismo, pero no más profundo que el de las normas estatales.

2. NORMATIVA SOBRE INVERSIONES

En relación con las inversiones de las cajas, aparecen normas de contenido diverso que se pueden clasificar en cuatro grupos:

1. Calificación de activos computables en el coeficiente de inversión. Dado que la mayor parte del coeficiente debía cubrirse con deuda pública, la importancia de esta calificación era mínima. Por otra parte, este coeficiente desapareció totalmente el 31-12-1992, por consiguiente esta norma no tiene vigencia en la actualidad.
2. Autorización de los grandes créditos o de operaciones que puedan dar lugar a concentración de riesgos. Se trata por consiguiente de un control de la solvencia de las entidades en línea con las normas estatales pero acentuando el carácter intervencionista de las disposiciones de las CCAA.
3. Autorización de las inversiones en inmuebles, acciones y participaciones, es decir, aquellas inversiones que corresponden a propiedades de distintos tipos, que lógicamente no se pueden considerar como operaciones de intermediación.
4. Fijación de criterios de inversión (Aragón, Cantabria, País Vasco y Galicia). En este caso aparece una política más clara de orientación de las inversiones hacia los objetivos y prioridades establecidas por la comunidad autónoma. Aunque no aparezca de forma expresa una determinada orientación de las inversiones de las cajas, ésta es una política muy común en gran parte de las CCAA, que tratan de utilizarlas como instrumento de su política económica; hay una cierta consideración de las cajas como empresas públicas, aunque según la ley se trate de entidades privadas. Todo esto explica que las CCAA tengan un interés primordial en mantener a las cajas en el ámbito de sus competencias.

La denominada *ley financiera* (Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero) establece que las cajas de ahorro deberán crear una Comisión de inversiones y de retribuciones. En el Senado se aprobó en junio de 2003 que esta comisión fuese competencia de las CCAA, lo cual refuerza la posibilidad de orientar las inversiones de las CA por parte de las comunidades autónomas.

Como se desprende de todo lo anterior, se puede establecer una tipología de CCAA agrupando por un lado las que fijan la autorización de grandes créditos, por otro las que establecen criterios de inversión y, por último, las que no establecen normas sobre inversiones⁶. Igual que vimos en el apartado anterior, no se observan razones *partidistas* o jurídicas que explique estas diferencias.

En resumen, la normativa sobre inversiones muestra un excesivo intervencionismo de las cajas por parte de las CCAA.

5. Un ejemplo: el Ministerio de Economía ha redactado un borrador de decreto sobre cuotas participativas, que entre otras normas obliga a informar de los titulares que posean más del 3% de las mismas y que limita el dividendo a distribuir al 50% de los resultados obtenidos por la caja. No cabe duda que en cuanto a intervencionismo todos los niveles del Estado tratan de dominar el comportamiento de las cajas.
6. No consideramos las normas sobre calificación de activos computables para la cobertura del coeficiente de inversión, puesto que ya no tienen vigencia.

3. COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL

La regulación de los órganos de gobierno es el tema principal de las normas sobre cajas de ahorro. Tanto por la extensión de las disposiciones sobre estos órganos, como por la frecuencia con la que han sido regulados, es evidente la importancia que las CCAA han dado a este aspecto de la normativa.

Dado que la asamblea general es el órgano principal de las cajas y para no alargar excesivamente este escrito, limitaremos el análisis a la composición de la asamblea. No hay que olvidar, por otra parte, que los enfrentamientos con el gobierno central que han llevado incluso hasta la elaboración de una norma: la *ley financiera*, han estado centrados en la composición de este órgano de gobierno⁷.

La LORCA fijaba que en la asamblea estarían representados los siguientes colectivos: impositores (44%), corporaciones locales (40%), entidades fundadoras (11%) y personal de la entidad (5%). En principio, el gobierno central pretendía que los porcentajes, establecidos en la ley, correspondientes a dichos grupos (indicados antes entre paréntesis), no pudiesen ser modificados por las CCAA. Sin embargo, una sentencia del Tribunal Constitucional⁸ disponía que las CCAA podrían modificar estos porcentajes siempre que se mantuviesen sustancialmente las proporciones establecidas en la LORCA, admitiendo al mismo tiempo la posibilidad de que otras instituciones pudieran estar representadas en la asamblea. Esto último dio pie a la participación de las comunidades autónomas en la misma. A partir de entonces, las CCAA han fijado porcentajes diversos a los mencionados grupos, pero en todo caso se han mantenido los cuatro grupos citados en las disposiciones comunitarias⁹.

Además de dichos grupos, en casi todas las CCAA se ha incorporado un quinto grupo en representación de la propia comunidad. Hay por tanto dos tipos de comunidades: las que establecen este quinto grupo y las que mantienen sólo los cuatro de la LORCA. No se observan diferencias, desde un punto de vista *partidista*, que expliquen esta tipología: tanto en un tipo como en el otro aparecen comunidades gobernadas por el PSOE o por el PP. Sí aparece un dato relevante: tres comunidades del artículo 151 no incluyen la representación de la comunidad autónoma, sólo Andalucía incorpora a la Junta de Andalucía; quizás la fecha en la que se aprobaron las normas iniciales sobre las cajas podría explicar este dato: es decir, las normas más antiguas, pendientes de la sentencia del Tribunal Constitucional, no incorporaron esta representación, que sí fue posible después de la promulgación de la sentencia citada¹⁰. Esta incorporación tiene, sin embargo, excepciones, por lo que no se puede aceptar como una explicación plenamente justificativa.

La participación de los distintos grupos en la asamblea general responde a los siguientes porcentajes:

- Impositores. Entre 22% y 44%
- Corporaciones locales. Entre 15% y 44%
- Entidades fundadoras. Entre 5% y 35%
- Personal. Entre 5% y 15%
- El grupo de la propia comunidad autónoma aparece en nueve de las CCAA con porcentajes que oscilan entre el 6 y el 25%
- En sólo 6 comunidades existe también otro grupo con el nombre de *entidades de reconocido prestigio*, *entidades de interés general* u otros semejantes, con tantos por ciento situados entre el 5% y el 15%.

En consecuencia, existe una cierta variabilidad entre las distintas CCAA; no hay un patrón parecido de comportamiento. Lo que sí se puede indicar es que el orden de importancia de los grupos es el que se ha indicado

7. En la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), se recogen como funciones de la asamblea las siguientes: a) aprobación de estatutos y reglamento; b) definir anualmente las líneas generales del plan de actuación de la entidad; c) aprobación de la gestión del consejo de administración, de la memoria, balance anual y cuenta de resultados; etc. Esta enumeración confirma que a la asamblea le corresponden las decisiones más importantes de las cajas.
8. Sentencia de 22 de marzo de 1988.
9. La *ley financiera* ha fijado un máximo del 50% para la representación de las entidades públicas (este aspecto se comenta más adelante), entre el 25 y el 50% para los impositores y entre el 5% y el 15% para el personal.
10. Sin embargo, estas tres CCAA emitieron nuevas normas después de la sentencia del Tribunal, por lo que jurídicamente era posible incorporar a representantes de la comunidad autónoma.

más arriba, es decir: impositores, corporaciones locales, entidades fundadoras y personal; sólo en un caso (Canarias) el grupo de impositores ocupa el segundo lugar. El grupo de la comunidad autónoma, cuando aparece, suele ocupar el tercer puesto (después de las corporaciones locales y antes que las entidades fundadoras).

Hay una excepción que ha creado un contencioso entre alguna comunidad y el gobierno central: nos referimos a las cajas fundadas por la Iglesia Católica. Según la LORCA, el número de representantes de la Iglesia se registró por el contenido de sus estatutos en vigor el 17-1-1985, siempre que exista al menos un representante de cada uno de los otros grupos. La más reciente *ley financiera* indica que estas cajas se registrarán por los estatutos vigentes el 1-11-2002; asimismo, regula que el Ministerio de Economía será el encargado de aprobar los estatutos, los reglamentos sobre órganos de gobierno y el presupuesto de la obra social si así lo solicita la caja concreta. Esta posibilidad de optar por el Ministerio de Economía en lugar de la consejería de la comunidad autónoma correspondiente ha sido aprovechada por Cajasur, provocando un profundo enfrentamiento judicial entre la Consejería de Economía de la Junta de Andalucía y la entidad.

El tema que estamos tratando ha creado un contencioso con la Unión Europea (UE). La Comisión ha decidido que cuando las entidades públicas (CCAA, corporaciones locales, etc.) tengan una representación superior al 50%, las cajas deben considerarse como entidades públicas, lo que puede dar lugar a una cierta limitación de sus inversiones. Esta decisión de la UE ha motivado que en la *ley financiera* se establezca el máximo del 50% para la participación de las entidades públicas en las cajas¹¹.

Las comunidades autónomas han tenido que emitir normas para adaptarse a la mencionada *ley financiera*, sobre todo en lo que se refiere a la limitación de las entidades públicas en la asamblea. Hasta el momento de redactar este escrito, han sido once las CCAA que han aprobado disposiciones en este sentido. Siete de ellas (Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia, País Vasco y Rioja) han modificado la composición de la Asamblea para no superar el 50% de representación pública¹². Dos de ellas; Castilla y León y Cataluña, han fijado un límite del 50% de las administraciones públicas sin variar los porcentajes anteriores (en dicho 50% van incluidos, en su caso, las entidades fundadoras). Por último, en Baleares y la Comunidad Valenciana, la norma modifica ciertos aspectos de las anteriores, sin cambiar la composición de la asamblea. Lógicamente, las seis CCAA restantes deberán aprobar leyes o decretos de adaptación.

Como resumen de este apartado, podemos indicar que las CCAA han establecido un control público de las cajas que, aunque no siempre corresponde al gobierno autonómico, sí asegura el control de partido político gobernante¹³, permitiendo una orientación de las inversiones acorde con las prioridades de los organismos públicos¹⁴. Este marco se ha limitado en parte por las decisiones de la UE y del gobierno central. Otro dato a subrayar es que dentro de esta política común aparecen porcentajes de representación muy diferentes¹⁵.

11. En la ley de acompañamiento de los presupuestos generales del Estado para 2004, se han incluido nuevas normas sobre cajas de ahorros; en relación con el tema que nos afecta, se ha decidido que todas las comunidades autónomas en donde tengan abiertas oficinas estas entidades estarán representadas en la asamblea general en los grupos correspondientes a corporaciones locales e impositores. Aunque esto afecta especialmente al País Vasco, es posible que obligue a alguna adaptación de las normas de otras CCAA. No cabe duda que este continuo cambio de la legislación crea cierta inestabilidad en relación con el marco de actuación de estas entidades.
12. En el esquema que muestra la composición de la asamblea se han recogido los nuevos tantos por ciento.
13. El valorar la intervención de los partidos políticos en las cajas de ahorro a partir de la representación de las AAPP en los órganos de gobierno puede resultar engañoso. Por ejemplo, la participación de los impositores puede también ser dominada por partidos políticos, sindicatos, etc. a través de la elaboración de listas de personas afines. Es evidente que partidos, sindicatos e incluso grandes empresas intentan y consiguen, con frecuencia, formar parte de los órganos de gobierno; el caso de Caja Madrid es un ejemplo reciente de lo que decimos, pero no es el único; en muchas cajas se han producido fenómenos equivalentes que demuestran que el intervencionismo es habitual y que éste no se puede medir sólo por los porcentajes de la asamblea. Conflictos aparecidos durante los últimos meses subrayan aún más esta situación y demuestran que esta política es habitual en todos los partidos.
14. Como es lógico, no queremos decir que no exista una política de inversiones de carácter financiero en las cajas, sino que esta política puede impulsarse en uno u otro sentido por parte de la comunidad autónoma. Hay que tener en cuenta que los cuatro grupos citados y, por supuesto, el de la propia comunidad autónoma son fácilmente manipulables por los partidos políticos como ya hemos indicado.
15. A la asamblea le corresponden las grandes decisiones de las cajas de ahorro, por lo que podría mantenerse que el intervencionismo público no tiene influencia sobre el comportamiento diario. En este sentido, hay que indicar que el consejo de administración, el cual tiene unas funciones más cotidianas, se compone de representantes de los grupos que componen la asamblea, por lo que en último término, quien domine la asamblea domina también el consejo de administración. (Por razones de espacio, sólo hemos analizado la composición de la asamblea).

4. CLASIFICACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SEGÚN SU GRADO DE INTERVENCIÓN EN LAS CAJAS DE AHORRO

Como se deduce de los tres aspectos que se han analizado en los epígrafes anteriores, no se puede afirmar que existan grandes diferencias entre las CCAA españolas en cuanto al grado de intervención en las cajas de ahorro. No obstante, sí que es cierto que en cada uno de dichos criterios es posible establecer una especie de *ranking* de las comunidades autónomas según que el control que ejerzan sobre las cajas sea mayor o menor, siempre tomando como referencia lo que se establece en las normas que han aprobado, y no lo que, en la práctica, esté sucediendo realmente.

Fijándonos en las competencias que tienen asumidas, es posible establecer cinco grupos de comunidades (de menor a mayor número de competencias)¹⁶; tomando como *base* las competencias que todas ellas han asumido (tal y como se especificaba en el epígrafe 1), el grupo menos intervencionista sería el formado por las CCAA que sólo han asumido esta base; los restantes grupos están formados por las comunidades que asumen una, dos, tres y cuatro competencias más. El resultado es el que muestra la primera columna del cuadro 1, en el que se aprecia que Navarra aparece como comunidad que tiene un menor número de competencias (es la única que asume el protectorado de las cajas, pero no especifica nada más), mientras que Castilla y León es la que, al menos en las normas que ha aprobado, asume un mayor número de ellas.

En relación con la normativa sobre inversiones, para clasificar a las distintas CCAA se ha prescindido de la calificación de inversiones para el coeficiente de inversión, puesto que éste ya no está en vigor; teniendo en cuenta el resto de las normas sobre este aspecto, se han distinguido también cinco grupos, que aparecen en la segunda columna del mencionado cuadro 1, ordenados también de menor a mayor influencia sobre las inversiones de las cajas: de nuevo Navarra (junto con Andalucía) ocupa el primer lugar al no haber establecido norma alguna en este sentido; las restantes CCAA se han agrupado en los indicados cinco grupos, según autoricen sólo grandes créditos, o extiendan el control a más operaciones (concentración de riesgos, inversiones en inmuebles, fijación de criterios de inversión, etc.) En este caso, como se aprecia en el cuadro, el mayor grado de influencia lo ejercen Canarias y Cataluña.

Fijándonos ahora en la composición de la asamblea general, el criterio que hemos seguido para clasificar a las comunidades ha sido el tanto por ciento que tiene la representación de las administraciones públicas (ya sean sólo las corporaciones locales o la suma de éstas y la comunidad autónoma correspondiente) en dicho órgano¹⁷. En este caso, hay que tener en cuenta dos aspectos más: en primer lugar, puesto que en muchos casos la entidad fundadora ha sido un ente público, en ocasiones la representación de la entidad fundadora también puede corresponder a una administración pública, de ahí que al ordenar a las distintas comunidades se haya tenido en cuenta como segundo criterio esta posibilidad de que el porcentaje que corresponda a las administraciones se vea ampliado con el de la entidad fundadora; en segundo lugar, al existir comunidades que aún no se han adaptado a los preceptos de la *ley financiera*, sus porcentajes no son totalmente equiparables a los de las CCAA que sí han efectuado dicha adaptación, ya que en estos casos, normalmente ha habido que reducir la participación de las AAPP para evitar alcanzar el 50% que aparece como *tope*, tal y como hemos señalado anteriormente¹⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, también se han clasificado las CCAA en cinco grupos de menor a mayor presencia pública en la Asamblea, tal y como aparecen en la tercera columna del cuadro 1. Las comunidades en las que la presencia de las administraciones públicas es inferior al 30% son Asturias, Cataluña, Galicia, Murcia y La Rioja; entre el 30% y el 40% están País Vasco, Madrid y Andalucía; con tantos por ciento mayores o iguales al 40% pero inferiores al 50% encontramos a Navarra, Extremadura, Baleares, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla y León; finalmente, Valencia tiene un 50% y Canarias supera dicho porcentaje pero no alcanza el 60%.

16. Para hacer esta clasificación prescindimos de dos tipos de competencias que se han analizado independientemente: la legislación sobre órganos de gobierno y la normativa sobre inversiones.

17. En los dos casos en los que está prevista una *horquilla* de valores, se ha tomado el máximo posible.

18. Esta circunstancia se aprecia claramente cuando se realiza la suma de los porcentajes que corresponden a las CCLL, comunidad autónoma y entidad fundadora, que en casi todos los casos se sitúa en dicho 50%.

Teniendo en cuenta los distintos grupos establecidos en cada uno de los criterios, el cuadro 1 muestra también una clasificación de todas las CCAA, considerando *globalmente* los tres criterios comentados y la posición que cada comunidad ocupa en cada uno de ellos. Para hacer este *ranking*, se ha procedido de la siguiente forma: se han otorgado puntuaciones de 1 a 5 en cada uno de los casos, siendo 1 el menor grado de influencia y 5 el mayor¹⁹ y, posteriormente, se ha sumado la puntuación obtenida por cada comunidad. De esta forma, la puntuación más reducida (Navarra y La Rioja) corresponde a las comunidades menos intervencionistas y la mayor (Baleares y Canarias) es la de las que ejercen una mayor influencia sobre las cajas de su ámbito geográfico.

Como se puede apreciar de nuevo en el cuadro 1 (en la agrupación que se refleja en la última columna), si bien está claro quienes son las CCAA menos y más intervencionistas, también es evidente que existe una cierta graduación sin que se produzcan grandes diferencias, ya que no es habitual que una comunidad destaque en los tres criterios comentados.

CUADRO 1
CLASIFICACIÓN DE LAS CCAA SEGÚN SU GRADO DE INTERVENCIÓN EN LAS CAJAS DE AHORRO

Competencias asumidas	Normativa sobre inversiones	Participación en la asamblea general		
			GLOBAL	
Navarra	Andalucía	Rioja	Navarra	3
Aragón	Navarra	Murcia	Rioja	3
Canarias	Valencia	Cataluña	Andalucía	5
Rioja	Rioja	Galicia	Aragón	6
Cataluña	Aragón	Asturias	Asturias	6
Cantabria	Asturias	País Vasco	Madrid	6
Castilla-La Mancha	Madrid	Madrid	Murcia	6
Madrid	Murcia	Andalucía	Cataluña	7
Andalucía	Castilla y León	Extremadura	Galicia	7
Murcia	Galicia	Navarra	Valencia	8
País Vasco	Castilla-La Mancha	Baleares	Cantabria	9
Valencia	Cantabria	Castilla-La Mancha	País Vasco	9
Asturias	Extremadura	Aragón	Castilla-La Mancha	10
Galicia	Baleares	Cantabria	Castilla y León	10
Extremadura	País Vasco	Castilla y León	Extremadura	10
Baleares	Canarias	Valencia	Baleares	11
Castilla y León	Cataluña	Canarias	Canarias	11

Fuente: elaboración propia

5. CONCLUSIONES

El grado de intervención que ejercen los poderes públicos sobre las cajas de ahorro es elevado, como consecuencia tanto del especial carácter de estas entidades, como de la legislación que les afecta. Sin embargo, frecuentemente, la polémica suele surgir cuando se hace referencia a la influencia en ellas de los partidos políticos en relación con las competencias que tienen en este terreno las comunidades autónomas. No obstante, como hemos podido comprobar, no es posible afirmar que el hecho de que las CCAA tengan competencias sobre las cajas, hace que la *injerencia* en las mismas sea más elevada, puesto que también la legislación estatal les somete a un control mayor que el que existe sobre otras entidades de crédito, como los bancos, probablemente como

19. En los casos en los que alguna comunidad no tenía establecido nada (como Navarra y Andalucía en relación con las inversiones) se le ha calificado con 0.

consecuencia dos circunstancias: en primer lugar, el origen y la naturaleza de estas entidades, que llevan a que las CCAA asuman una función de protectorado de las mismas; en segundo término, la ausencia de *propietarios* que puedan ejercer esa función de control sobre el consejo de administración o bien llevar a cabo la gestión directa de la entidad.

Por otro lado, el hecho de que las diferentes CCAA hayan ido asumiendo sus competencias sobre esta materia no ha hecho que se produzcan grandes diferencias en el tratamiento que otorgan a estas entidades. Aunque frecuentemente se hace alusión a razones partidistas para explicar que unas comunidades tengan un mayor control que otras sobre las cajas, como también hemos comprobado, no es posible apoyar este razonamiento, pues, por un lado, las diferencias entre comunidades no son muy grandes y, por otro lado, tanto entre las que ejercen una mayor intervención sobre las cajas, como entre las que tienen una menor influencia, encontramos comunidades autónomas gobernadas por partidos de distinto signo político.

En cualquier caso, si se tuviera que establecer un *ranking*, encontramos que las CCAA con menor influencia son Navarra y La Rioja, mientras que las que mayor grado de intervención tienen son Baleares y Canarias.

PRINCIPALES NORMAS SOBRE CAJAS DE AHORRO

Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero

Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro

Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de normas reguladoras de cajas de ahorro. Junta de Andalucía.

Título IV sobre cajas de ahorro, de la ley 10/2002, de 21 de diciembre, de ordenación económica. Junta de Andalucía

Ley 2/2000, de 23 de junio, de normas reguladoras de las cajas de ahorro. Principado de Asturias.

Ley 16/2002, de 30 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2000, de normas reguladoras de cajas de ahorro. Principado de Asturias.

Ley 4/2000, de 28 de noviembre, de cajas de ahorro. Reforma de la ley 1/1991, de 4 de enero, de las cajas de ahorro de Aragón. Diputación General de Aragón.

Decreto núm. 92/1989, de 19 de octubre de 1989, sobre cajas de ahorro. Órganos rectores. Islas Baleares.

Decreto núm. 42/2003, de 2 de mayo de 2003, sobre cajas de ahorro. Islas Baleares.

Ley 13/1990, de 26 de julio, de regulación de las cajas de ahorro. Gobierno de Canarias.

Ley 1/1995, de 30 de enero, de cajas de ahorro. Modifica la ley 13/1990, de 26 de julio, reguladora. Gobierno de Canarias.

Ley 4/2002, de 24 de julio, de cajas de ahorro. Diputación regional de Cantabria.

Ley 5/2001, de 4 de julio, de normas reguladoras de cajas de ahorro. Junta de Castilla y León.

Ley 7/2003, de 8 de abril, de reforma de la ley 5/2001 de 4 de julio, de cajas de ahorro. Junta de Castilla y León.

Ley 4/1997, de 10 de julio. Normas reguladoras de cajas de ahorro. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Ley 13/2003, de 11 de diciembre, de modificación de la ley 4/1997 de normas reguladoras de cajas de ahorro. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Decreto legislativo de 6 de abril de 1994. texto refundido de regulación sobre cajas de ahorro. Generalidad de Cataluña.

Capítulo IV, sección 1ª, de medidas en materia de cajas de ahorro, de la ley 30/2002, de 30 de diciembre, de ordenación económica. Generalidad de Cataluña.

Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de cajas de ahorro. Normas reguladoras. Junta de Extremadura.

Ley 4/1996, de 31 de mayo, de regulación de las cajas de ahorro. Junta de Galicia.

Ley 4/2003, de 11 de marzo, de cajas de ahorro. Comunidad de Madrid.

Ley 3/1998, de 1 de julio, de normas reguladoras sobre cajas de ahorro. Comunidad autónoma de la región de Murcia.

Ley 5/2003, de 10 de abril, de modificación de la ley 3/1998, de 1 de julio, sobre cajas de ahorro de la región de Murcia. Comunidad autónoma de la región de Murcia.

Ley Foral 7/1987, de 21 de abril, de cajas de ahorro y regulación de los órganos rectores en Navarra.

Ley 3/1991, de 8 de noviembre de regulación de las cajas de ahorro. Gobierno del País Vasco.

Ley 3/2003, de 7 de mayo, de modificación de la ley 3/1991, de cajas de ahorro del País Vasco. Gobierno del País Vasco.

Decreto 240/2003, de 14 octubre, de regulación de cajas de ahorro (desarrolla la ley 3/1991, de cajas de ahorro del País Vasco). Gobierno del País Vasco.

Decreto núm. 33/88, de 8 de julio (Consejería de Economía y Hacienda). Cajas de ahorro: desarrollo de la ley de 2 de agosto de 1985, de regulación de las cajas de ahorro de la comunidad autónoma de La Rioja.

Decreto 16/2003, de 11 de abril, de órganos de gobierno de las cajas de ahorro, de la comunidad autónoma de La Rioja.

Decreto legislativo 1/1997, de 23 de julio. Cajas de ahorro: texto refundido de normas reguladoras. Generalidad Valenciana.

Ley 10/2003, de 3 de abril, de la Generalidad Valenciana, de modificación del texto refundido de la Ley sobre cajas de ahorro.

RESUMEN DE LA NORMATIVA

1. Competencias de las CCAA sobre cajas de ahorro

COMUNIDAD	COMPETENCIAS
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> • Protectorado de la comunidad • Aprobar creación, fusión y disolución • Autorizar la distribución de excedentes • Recibir comunicación previa de apertura de oficinas y publicidad • Autorizar la emisión de deuda subordinada y cuotas participativas • Realizar inspecciones e imponer sanciones • Recibir informes
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar la creación, fusión y extinción • Autorizar la distribución de resultados • Recibir comunicación previa de apertura de oficinas • Recibir informes • Recibir informes de auditoría
Asturias	<ul style="list-style-type: none"> • Protectorado de la comunidad • Aprobar creación, fusión y liquidación • Autorizar la distribución de excedentes • Realizar inspecciones e imponer sanciones • Recibir comunicación previa de apertura de oficinas y publicidad • Determinar el contenido de los informes de auditoría • Recibir informes • Proteger intereses de los clientes
Baleares	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar la creación y fusión • Autorizar la distribución de resultados • Recibir información contable y de gestión • Realizar inspecciones e imponer sanciones • Controlar el cumplimiento de la normativa de expansión • Autorizar créditos a altos cargos

COMUNIDAD	COMPETENCIAS
	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar acuerdos de colaboración con otras cajas • Autorizar proyectos de publicidad • Controlar y tutelar a las entidades
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> • Acción de gobierno • Aprobar escrituras de constitución, fusión y liquidación • Recibir informes de gestión y auditoría • Establecer normas de apertura de oficinas • Autorizar la distribución de beneficios • Realizar inspecciones e imponer sanciones
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> • Protectorado de la comunidad • Autorizar creación, fusión y extinción • Autorizar la distribución de excedentes • Decidir el contenido de los informes de auditoría • Recibir comunicación previa de apertura de oficinas • Realizar inspecciones, controlar e imponer sanciones
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> • Protectorado de la comunidad • Autorizar la creación y fusiones • Autorizar la distribución de excedentes • Realizar inspecciones e imponer sanciones • Autorizar previamente la publicidad • Decidir el contenido de los informes de auditoría • Autorizar la emisión de cuotas participativas • Decidir el contenido de los informes de auditoría • Autorizar operaciones de miembros de los órganos de gobierno • Recibir informes
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> • Protectorado de la comunidad • Autorizar la creación, fusión y liquidación • Recibir informes • Determinar el contenido de los informes de auditoría • Autorizar la distribución de excedentes • Realizar inspecciones e imponer sanciones • Recibir comunicación previa de apertura de oficinas
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> • Protectorado de la comunidad • Aprobar la fundación, fusión y liquidación • Autorizar la distribución de excedentes • Recibir comunicación previa de apertura de oficinas • Recibir informes de gestión • Realizar inspecciones, imponer sanciones y ejercer funciones de intervención
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> • Protectorado de la comunidad • Autorizar la creación, fusión y liquidación • Recibir comunicación previa de la publicidad y de la apertura de oficinas • Recibir informes • Determinar el alcance de los informes de auditoría • Autorizar la distribución de excedentes • Realizar inspecciones e imponer sanciones
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> • Acción de gobierno • Autorizar la creación y liquidación • Ratificar la fusión • Proteger a los clientes • Recibir comunicación de apertura de oficinas

COMUNIDAD	COMPETENCIAS
Madrid	• Recibir informes
	• Autorizar la distribución de excedentes
	• Realizar inspecciones e imponer sanciones
	• Establecer el alcance y contenido de los informes de auditoría
	• Autorizar la creación, fusión y liquidación
Murcia	• Recibir informes
	• Autorizar la distribución de excedentes
	• Realizar inspecciones e imponer sanciones
	• Recibir comunicación previa de apertura de oficinas
	• Autorizar créditos a los miembros del Consejo de administración
	• Protectorado de la comunidad
	• Autorizar la creación, fusión o escisión
• Proteger a los clientes	
Navarra País Vasco	• Recibir información
	• Recibir comunicación previa de las emisiones de valores
	• Autorizar la distribución de excedentes
	• Realizar inspecciones, ejercer funciones de disciplina e imponer sanciones
	• Recibir comunicación de apertura de oficinas
	• Protectorado de la comunidad
	• Protectorado de la comunidad y control público de las cajas
	• Autorizar nuevas cajas y la fusión y extinción
	• Realizar inspecciones y ejercer funciones de disciplina
	• Recibir comunicación de apertura de oficinas
Rioja	• Aprobar la distribución de resultados
	• Recibir información sobre las actividades de la caja
	• Decidir el contenido de los informes de auditoría
	• Autorizar emisiones de cuotas participativas
	• Autorizar la creación, fusión y liquidación
	• Conocer la apertura de oficinas
Valencia	• Realizar inspecciones y ejercer funciones de disciplina
	• Recibir información
	• Autorizar la distribución de excedentes
	• Protectorado de la comunidad
	• Autorizar la creación, fusión y liquidación
	• Realizar inspecciones e imponer sanciones
	• Recibir información
	• Nombrar al defensor del cliente
	• Aprobar la distribución de resultados
	• Recibir informes de auditoría
• Conocer la apertura de oficinas	
	• Recibir comunicación de las emisiones de valores

Normativa de las comunidades autónomas y elaboración propia

2. Normativa de las CCAA sobre inversiones de las cajas de ahorro

COMUNIDAD	COMPETENCIAS
Andalucía	• <i>No hay normativa sobre estos aspectos</i>
Aragón	• Establecimiento de criterios sobre la inversión del ahorro • Estímulo de acciones para mejorar el nivel económico del ámbito de actuación
Asturias	• Autorización de grandes créditos
Baleares	• Autorización de grandes riesgos y otros aspectos de las inversiones
Canarias	• Autorización de inversiones en inmuebles, acciones, etc., grandes créditos y concentración de riesgos • Determinación de activos computables en el coeficiente de inversión
Cantabria	• Autorización previa de inversiones y grandes créditos
Castilla y León	• Autorización previa de grandes créditos
Castilla-La Mancha	• Autorización de inversiones en inmuebles, acciones, etc. y grandes créditos
Cataluña	• Calificación de inversiones computables en el coeficiente de inversión • Autorización de inversiones en inmuebles, acciones, grandes créditos y concentración de riesgos
Extremadura	• Autorización de inversiones en inmuebles, acciones, etc. y grandes créditos
Galicia	• Autorización de grandes créditos • Calificación de inversiones computables en el coeficiente de inversión • Establecimiento de acuerdos para financiar sectores
Madrid	• Autorización grandes riesgos
Murcia	• Autorización de grandes créditos
Navarra	• <i>No hay normativa sobre estos aspectos</i>
País Vasco	• Autorización de participaciones de capital, inversiones, etc. • Calificación de inversiones computables en el coeficiente de inversión • Supervisión de la gestión inversora
Rioja	• Autorización de activos computables en el coeficiente de inversión
Valencia	• Calificación de activos computables en el coeficiente de inversión
Normativa de las comunidades autónomas y elaboración propia	

3. Composición de la Asamblea general de las cajas de ahorro según CCAA

COMUNIDAD	COMPOSICIÓN	Regulación (artículo de la norma vigente)
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> • 27% Impositores • 22% Corporaciones Locales • 13% Entidades fundadoras • 15% Personal • 15% Junta de Andalucía 	
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> • 8% Otras organizaciones (sindicatos, economía social, etc.) • 41% Impositores • 21% Corporaciones Locales • 10% Entidades fundadoras • 7% Personal 	Art. 57
Asturias	<ul style="list-style-type: none"> • 21% Comunidad autónoma de Aragón • 40% Impositores • 27% Corporaciones Locales • 23% Entidades fundadoras • 10% Personal 	Art. 45.1 Art. 21

COMUNIDAD	COMPOSICIÓN	Regulación (artículo de la norma vigente)
Baleares	<ul style="list-style-type: none"> • 39% Impositores • 34% Corporaciones Locales • 16% Entidades fundadoras • 5% Personal 	
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> • 6% Consejos insulares • 26% Impositores • 44% Corporaciones Locales • 10% Entidades fundadoras • 5% Personal • 10% Cabildos insulares 	Art. 6
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> • 5% Otros organismos • 23% Impositores • 23% Corporaciones Locales • 8% Entidades fundadoras • 8% Personal • 23% Parlamento de la comunidad 	Art. 25
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> • 15% Entidades de reconocido prestigio • 32% Impositores • 32% Corporaciones Locales • 5% Entidades fundadoras • 11% Personal • 15% Cortes de la comunidad • 5% Entidades de interés general 	Art. 25
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> (Límite del 50% a las administraciones públicas) • 30% Impositores • 22% Corporaciones Locales • 8% Entidades fundadoras • 9% Personal • 19% Cortes de la comunidad • 12% Entidades de reconocido prestigio 	Art. 30 y 44
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> • 35%-40% Impositores • 15%-25% Corporaciones Locales • 25%-35% Entidades fundadoras • 5%-15% Personal (Límite del 50% a las administraciones públicas) 	Art. 20
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> • 44% Impositores • 40% Corporaciones Locales • 11% Entidades fundadoras • 5% Personal 	Art. 17
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> • 30%-40% Impositores • 15%-25% Corporaciones Locales • 25%-35% Entidades fundadoras • 5%-15% Personal 	Art. 32
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> • 28% Impositores • 25% Corporaciones Locales • 20% Entidades fundadoras • 9% Personal • 10% Asamblea de Madrid • 8% Otros organismos 	Art.27 Art. 28

COMUNIDAD	COMPOSICIÓN	Regulación (artículo de la norma vigente)
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> • 40% Impositores • 25% Corporaciones Locales • 25% Entidades fundadoras • 10% Personal <p><i>(Límite del 50% a las administraciones públicas)</i></p>	Art. 36.1
Navarra	<ul style="list-style-type: none"> • 44% Impositores • 40% Corporaciones Locales • 11% Entidades fundadoras • 5% Personal 	Art. 8
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> • 43% Impositores • 30% Corporaciones Locales • 20% Entidades fundadoras • 7% Personal 	Art. 34.1
Rioja	<ul style="list-style-type: none"> • 43% Impositores • 24% Corporaciones Locales • 26% Entidades fundadoras • 7% Personal 	Art. 3
Valencia	<ul style="list-style-type: none"> • 33% Impositores • 25% Corporaciones Locales • 5% Entidades fundadoras • 12% Personal • 25% Generalitat Valenciana 	Art. 24
Normativa de las comunidades autónomas y elaboración propia		

4. Adaptación de la normativa de las CCAA a la ley financiera

COMUNIDAD	ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA
Andalucía	• Reducción de la participación de las AAPP en la Asamblea
Aragón	• <i>No está realizada la adaptación</i>
Asturias	• Reducción de la participación de las AAPP en la Asamblea
Baleares	• Modifica normas sin cambiar la composición de los órganos de gobierno
Canarias	• <i>No está realizada la adaptación</i>
Cantabria	• <i>No está realizada la adaptación</i>
Castilla y León	• Establece límite del 50% a las AAPP sin variar % (incluyendo fundadores)
Castilla-La Mancha	• Reducción de la participación de las AAPP en la Asamblea
Cataluña	• Establece límite del 50% a las AAPP sin variar % (incluyendo fundadores)
Extremadura	• <i>No está realizada la adaptación</i>
Galicia	• <i>No está realizada la adaptación</i>
Madrid	• Reducción de la participación de las AAPP en la Asamblea
Murcia	• Reducción de la participación de las AAPP en la Asamblea
Navarra	• <i>No está realizada la adaptación</i>
País Vasco	• Reducción de la participación de las AAPP en la Asamblea
Rioja	• Reducción de la participación de las AAPP en la Asamblea
Valencia	• Modifica normas sin cambiar la composición de los órganos de gobierno
Normativa de las comunidades autónomas y elaboración propia	