



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

El Excmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda, en uso de sus atribuciones, remite a este Consejo Jurídico de la Región de Murcia el Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorro de la Región de Murcia, así como la documentación que lo acompaña, con fecha 10 de marzo de 1998, a los efectos del preceptivo dictamen previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/98, de 19 de mayo. En dicha documentación figura el certificado del Sr. Secretario del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, en el que se manifiesta que, por acuerdo del órgano correspondiente, no es necesario ni conveniente recabar más consultas ni dictámenes, distintos de los que obran en el expediente, por lo que procede recabar el trámite de dictamen del Consejo Jurídico. La documentación reseñada tiene entrada en este Consejo Jurídico con fecha 11 de marzo de 1998.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES

1.- Ámbito de la regulación.

En materia de Cajas de Ahorro existe una regulación compleja y dispersa, que obedece a diferentes órdenes competenciales, a la que el Anteproyecto de referencia pretende disciplinar en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia .

Conviene hacer, a este respecto, varias consideraciones:

a) La Constitución vigente no hace atribución explícita de competencia en la materia. El art. 149.1, 11ª y 13ª, reserva a la competencia exclusiva del Estado las bases de la ordenación del crédito y la banca, así como la coordinación de la planificación general de la actividad económica. La regulación estatal, debido a la concepción material de "bases" que el Tribunal Constitucional ha defendido en reiterada jurisprudencia, se extiende más allá de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, que contiene la legislación básica estatal en la materia. La regulación, pues, alcanza a las normas reglamentarias estatales, que deban considerarse básicas, así como a otras normas estatales, incluso preconstitucionales, en cuanto resulten de aplicación por tal criterio. Con todo, la calificación de "básica" de la Ley 31/1985 ha resultado corregida en parte por las apreciaciones del Tribunal Constitucional, contenidas en la Sentencia 49/88, de 22 de marzo.

b) De otra parte, al atribuir la Constitución española a las Comunidades Autónomas, en su art. 148.1, 13ª, competencia para el fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados para la política económica nacional, al tiempo que el art. 149.3 abría la posibilidad de que las materias no atribuidas expresamente al Estado pudieran "corresponder a las

Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos", condujo a una generalizada asunción de competencias estatutarias en Cajas de Ahorro por parte de las Comunidades Autónomas que se formaron.

En unos casos las competencias se asumían como exclusivas, en otros, como ocurre en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia hasta el presente, se asumieron competencias de desarrollo legislativo y ejecución en tal materia. Cabe apuntar que la muy temprana regulación legislativa de la competencia por parte de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia, que habían asumido la competencia como exclusiva, produjo sendos recursos del Estado ante el Tribunal Constitucional que, una vez acumulados, fueron resueltos por la Sentencia 48/88, de 22 de marzo, que aportó interesante doctrina, de relevancia para nuestros efectos.

c) El Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (L.O. 4/82, de 9 de junio), establece en su art. 11 que, "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: ... c) Ordenación de las instituciones financieras públicas de ámbito regional y de las Cajas de Ahorro que operen en la Región". (El apartado c) es hoy el 3 de la nueva redacción dada al Estatuto tras las reformas operadas en dicho texto; texto que, en lo que interesa, no ha variado en nada, aún cuando es de notar que en el Proyecto de Reforma del Estatuto, en estos momentos en tramitación, se pretende la asunción de la competencia con carácter de exclusiva). En virtud de aquella competencia, los órganos de la Comunidad Autónoma dictan normas reguladoras en dicho ámbito. Se parte del Decreto 87/83, que reguló aspectos sustanciales para la operatividad de las Cajas de Ahorro, y son de resaltar la Ley regional 7/88, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro de la Región de Murcia, Órdenes de la Consejería competente, de 1987 y 1988, Decreto 16/95 que regula la Obra Benéfico Social de las Cajas de Ahorro con domicilio social en la Región de Murcia, etc... Debemos dejar constancia, para finalizar la referencia al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que en el art. 10.25 de su Estatuto se consigna la competencia exclusiva en materia de fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma. La Sentencia 49/88 del Tribunal Constitucional, anteriormente reseñada, ha restado trascendencia jurídica al título competencial en relación con las Cajas de Ahorro. Sin negar que las Cajas de Ahorro tengan un cierto carácter fundacional o puedan catalogarse dogmáticamente de fundaciones a los efectos de encajarlas en una de las figuras jurídicas reconocidas por nuestro Derecho, lo cierto es que son, en decir del supremo intérprete de la Constitución "fundaciones de carácter muy peculiar en que domina su condición de entidades de crédito, que es lo que les da su fisonomía actual" (F.J. 10).

La Exposición de Motivos del Anteproyecto objeto de dictamen señala, de entre los objetivos que pretende cubrir, la regulación en un texto único con rango de ley, como han hecho la mayoría de las Comunidades Autónomas, del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro, recogiendo las peculiaridades específicas, "pero manteniendo la uniformidad en los aspectos esenciales de estas entidades, en los términos que recogen la legislación básica del Estado y de conformidad con la interpretación que el Tribunal Constitucional ha dado sobre el particular en reiteradas sentencias. En consecuencia -refiere la Exposición de Motivos en el párrafo que sigue-, la Ley responde a la necesidad de completar la normativa autonómica sobre Cajas de Ahorro, incorporando, además, las últimas modificaciones de la legislación básica estatal a la que debe adaptarse aquélla, tales como la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e

Intervención en las Entidades de Crédito, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y la Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de entidades financieras".

2.- Carácter y propósito del Dictamen.

El art. 12.2 de la Ley 2/97, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia , previene el dictamen preceptivo cuando se trate de Anteproyectos de Ley. Sentado el carácter obligatorio de la consulta, corresponde a este Consejo el examen del referido texto contemplando, en primer término, su adecuación a la Constitución española y Estatuto de Autonomía en este momento en vigor en la Región de Murcia. En segundo lugar, y como consecuencia de la distribución de competencias apuntada más arriba, el Consejo Jurídico debe extender su atención al análisis de la correcta inserción del Anteproyecto en la legislación básica estatal, límite de la competencia de la Comunidad Autónoma, así como del bloque de la constitucionalidad en tanto señala la frontera competencial entre Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado. El dictamen debe extenderse, también, en tercer lugar, a un análisis de la congruencia interna del texto, y a su adecuación con el resto del ordenamiento jurídico, habida cuenta de la competencia limitada al desarrollo legislativo y la ejecución a que se comprime la dicción del Estatuto en el precepto referenciado (art.11.3).

3.- De la tramitación.

Más arriba ha quedado recogido el acuerdo del Consejo de Gobierno que considera cubiertos los trámites previos a la actuación de este Consejo Jurídico. El expediente debe considerarse completo a estos efectos, con lo que, desde el punto de vista formal, nada hay que decir al respecto de la corrección con que se han seguido los pasos que dan nacimiento al Anteproyecto.

4.- Estructura y forma del Anteproyecto.

La distribución del Anteproyecto en títulos, capítulos y artículos, así como el orden de las disposiciones transitorias, derogatorias y finales, obedece a la técnica legislativa más tradicional y ha de considerarse correcto. En general, y sin perjuicio de las consideraciones que se harán a parte de su articulado, el Anteproyecto cumple adecuadamente con su propósito, y su contenido ha de considerarse acertado. Supone un avance considerable sobre la regulación anterior que refunde, sustituye y completa. Por fin, en el panorama legislativo de las Comunidades Autónomas, la Ley que se pretende viene a cubrir adecuadamente el ámbito normativo regional, sin que puedan apreciarse deficiencias notorias que la hicieran desmerecer respecto de las leyes de Cajas de Ahorro vigentes, sino, muy al contrario, cabe decir que las mejora y completa en ocasiones.

Con todo, es nuestro deber señalar ciertas observaciones a su contenido que pudieran, a nuestro juicio, mejorar la formulación de sus preceptos.

5.- La potestad reglamentaria en el Anteproyecto.

La diferente naturaleza normativa de la ley y del reglamento y sus respectivas funciones en el cuadro de las fuentes del derecho administrativo no precisa, por sabida, ser recordada, pero al hilo de la proyectada ley, sí cabe hacer algunas consideraciones que vienen al caso.

En primer lugar, la ley se concibe como la norma superior que debe, por exigencia constitucional, dar cobertura a todas las regulaciones materiales a ella reservadas, sin que a la regulación del anteproyecto pueda en tal sentido atribuírsele reparo alguno.

La segunda cuestión es la colaboración que entre ley y reglamento debe establecerse para completar la regulación pretendida, en la que la técnica de la remisión normativa actúa como legítimo cauce de conexión entre ambos tipos de normas, técnica de amplia utilización en el anteproyecto, no siempre con idóneo grado de ajuste.

Así, mientras que las remisiones al reglamento realizadas en los artículos 17.3, 28.2 y 19.3 e) no plantean duda sobre su comprensión, las de los artículos 8.4 y 23.2 son remisiones en blanco que no ofrecen criterio al reglamento para desarrollar la ley.

En una posición intermedia está la remisión hecha en el artículo 21, que sólo se refiere a la forma de solicitar y conceder la autorización previa, lo que indica que el anteproyecto debería, de una parte, establecer los principios normativos materiales que deben identificar las inversiones susceptibles de ser sometidas a autorización, y de otra, someter su desarrollo también a la posterior remisión reglamentaria.

A este respecto, las remisiones realizadas en los artículos 24.2 y 25.1 también deberían ser más explícitas en cuanto a la orientación que debe presidir el desarrollo reglamentario, especificando los criterios y finalidades pretendidos.

III.- CONSIDERACIONES AL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

1. Exposición de motivos.

Comienza el texto, en la versión que se ha remitido en el Expediente que figura en este Consejo, con una cita del Estatuto regional que no puede considerarse hoy adecuada. Cuando la primera línea dice "artículo 11 c)" debería decir "artículo 11.3", según la actual configuración del mencionado artículo.

2.1. Artículo 1.- Varias consideraciones nos sugiere su lectura, si bien no todas de la misma entidad:

a) De una parte, al referirse el texto a las Cajas sin domicilio social en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, limita su ámbito de aplicación a "las domiciliadas en otras Comunidades Autónomas". La redacción tiene un cierto carácter restrictivo. Una formulación distinta, así "y las no domiciliadas en ella", daría mayores posibilidades, guardando igualmente la salvedad que se previene a continuación. Piénsese que el futuro ha de quedar siempre abierto.

b) El último inciso de este mismo párrafo constriñe el ámbito de aplicación de la norma futura a las "actividades realizadas en el territorio de la Región de Murcia". Se trata de una cláusula no generalizada en la legislación sobre la materia de las Comunidades Autónomas con competencia de desarrollo legislativo, que, en general, reducen aún más dicho ámbito a las

Cajas de Ahorro con domicilio social en la Región. No es este el caso de Comunidades como la de Extremadura y, con forma diferente, Canarias, en que sí extienden su regulación sobre la materia a las actividades que las Cajas de Ahorro con domicilio social fuera de las respectivas Regiones realizaran en el interior de las mismas. El problema competencial queda resuelto, a nuestro juicio, por el modo peculiar como se recoge la competencia en el propio Estatuto. A diferencia de como se hace en los demás Estatutos de Autonomía, en el de la Región de Murcia se habla de las "Cajas de Ahorro que operen en la Región". Ahora bien, no cabe duda que el ámbito de aplicación ha de ser más restrictivo en el caso de las Cajas de Ahorro que tienen su domicilio social fuera de la Región de Murcia. En este orden de cuestiones es preciso tener en cuenta: 1º) Que el marco normativo global de las Cajas de Ahorro se rigen tanto por el estatuto territorial como por el personal, con lo que resulta de relevancia la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, muy en particular las Sentencias 48/88 (F.J. 4) y la 49/88 (F.J.34), de donde cabe resumir que si bien la competencia de la Comunidad Autónoma ha de entenderse en general territorial, ésta debe circunscribirse, en lo que respecta a las Cajas con domicilio social fuera de su ámbito territorial, a las actividades, y lo que de ello deriva en orden a su función benéfico social, que sean de su competencia. 2º) La determinación de qué sean "actividades" es, pues, la cuestión. En este propósito cabe distinguir regulaciones amplias e imprecisas (forma que es común en las Comunidades con competencias exclusivas en la materia y, en relación con las que tienen competencia de desarrollo legislativo, también se emplea dicha fórmula, idéntica a la del Anteproyecto, en la Ley extremeña) de otras formas de regulación más precisas, técnicamente preferibles, que, como sucede en la Ley castellano-leonesa, especifica qué artículos son de aplicación a las Cajas con domicilio social fuera de la región. 3º) Por lo que respecta al inciso del Anteproyecto objeto de estas reflexiones, cabría entender que la muy necesaria concreción del ámbito de aplicación de la futura norma se realiza adecuadamente si se entiende referida al Título II ("Actividades de las Cajas"), donde, efectivamente, se distingue entre uno y otro tipo. Pero no todas las normas aplicables a las Cajas de Ahorro que proceden de otras Comunidades y operan en la Región de Murcia están comprendidos en dicho Título. Un mayor esfuerzo de concreción en este orden elevaría el nivel técnico del Anteproyecto.

c) El segundo párrafo del art. 1.1 puede inducir a confusión tal como está redactado. La Expresión "Cajas de Ahorro de la Región de Murcia" puede hacer pensar en la titularidad y no en la residencia del domicilio social. Por ello resulta preferible la dicción "Cajas de Ahorro con domicilio social en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia", sobre todo si se piensa en alguna entidad de tal naturaleza aún existente y las que, a la luz del propio Anteproyecto (Vid. Número 3 de este mismo artículo y art. 3), pudieran crearse en el futuro.

2.2 Artículo 4

a) En la documentación que debe acompañar la solicitud de creación de una nueva Caja de Ahorros, se exige, en el párrafo d), de su apartado 1, "relación de miembros y circunstancias" tanto de los fundadores como "de los miembros futuros de su Consejo de Administración". Esta segunda relación puede resultar de difícil cumplimiento en el momento inicial del proceso. Tanto más si se tiene en cuenta lo prevenido en los artículos 6 e) y 8 del Anteproyecto, por lo que debería limitarse a los fundadores.

b) En el párrafo f), del mismo apartado, debería suprimirse la palabra "iniciales". No añade nada y resulta redundante.

c) El párrafo 2 se refiere a los documentos que deben ser aprobados por la Consejería de

Economía y Hacienda. Es obvio que la "admisión" de la escritura fundacional y los estatutos es algo distinto de la "inscripción" en el Registro. En tanto lo primero es un acto debido a la luz de la regulación administrativa general, lo segundo sí requiere un acto formal de aprobación, por lo que es la inscripción a la que, probablemente, quiere referirse el precepto.

2.3 Artículo 5.- El apartado 3 de este artículo se refiere a la no transmisibilidad de las "inscripciones concedidas". Las inscripciones realmente se practican, en tanto que lo que sí otorga derechos negociables es la concesión. Por ello en la legislación de las Comunidades Autónomas se encuentran prohibiciones de este tenor. Así, en tanto en la Ley valenciana se da un precepto idéntico (art. 7.5) al del Anteproyecto, en la extremeña se dice, con mayor rigor a nuestro juicio, "autorizaciones".

2.4 Artículo 6

a) La estructura del artículo resulta defectuosa. Debería dividirse en dos números, dedicando el 1 al contenido mínimo de la escritura fundacional, separando con un número 2 lo que ahora figura como apartado f), por cuanto su tenor es perfectamente diferenciable de la cuestión principal a la que atiende el apartado precedente.

b) El contenido mínimo de la escritura pública no puede reducirse sólo a los Estatutos, en cuanto reguladores del "funcionamiento de la futura caja" (art. 6.C). ¿Qué sucede entonces con la importantísima parte orgánica? Si el art. 7, f) contempla un ámbito más completo, no parece lógico que el precepto comentado aquí reduzca el contenido de los Estatutos. Debería por tanto suprimirse " el funcionamiento de " para una mayor corrección del texto.

c) Respecto del párrafo e), en su comienzo, quedaría mejor la redacción si en vez de "circunstancias personales de las personas que...", se dijera "circunstancias personales de quienes, en número...". De otra parte, establecer con carácter obligatorio el nombramiento de un Director General, aunque sea provisional, en esta fase tan inicial del proceso, puede resultar una imposición inconveniente. El nombramiento en la escritura fundacional no se justifica, si se hace en modo imperativo, pues los principios de profesionalidad y gestión eficaz, a que obedece la figura, deben jugar desde el momento en que la Caja comience sus actividades. No obstante, si se considera que algunas de las gestiones iniciales se practicarían de mejor forma existiendo un Director General, la redacción del precepto debería transformarse en potestativa de modo que la expresión "nombrarán" fuera sustituida por "podrán nombrar".

2.5 Artículo 7.- En su párrafo n) se habla de la forma de elección, cese y renovación "del Presidente". Toda vez que en el artículo se habla de diferentes órganos debería precisarse a qué Presidente se refiere, si al de la entidad, al de la Asamblea General, al del Consejo de Administración, etc...

2.6 Artículo 8

a) En su apartado 1 se señala el plazo para que las Cajas de nueva creación constituyan sus órganos de gobierno, que se contara "a partir del comienzo de sus operaciones". Con ser una fórmula muy frecuentada en el derecho vigente en otras Comunidades, la redacción dada es imprecisa. ¿Cuándo se entiende que una entidad ha dado comienzo a sus operaciones?. El principio de seguridad jurídica quedaría mejor guardado si el cómputo se iniciara a partir de la fecha cierta de la autorización, tal como se prevé en el art. 9, a) en lo referente a la revocación.

b) En la misma línea intencional de procurar mayor certeza en el cumplimiento de los plazos, alguna Comunidad Autónoma, como Galicia, establece un plazo inferior a los dos años para iniciar el proceso de constitución de los órganos de gobierno de la nueva Caja. Así, en su art.

13.2, fija en nueve meses el plazo para la constitución de su primera asamblea general; punto de arranque, como es sabido, para la formación de los demás órganos. Esta mayor precisión fuerza al cumplimiento de lo preceptuado en forma gradual, para que el proceso global resulte cumplido en el tiempo señalado. Con lo anteriormente expresado solo aportamos una sugerencia valorable en términos de oportunidad, aunque con intención de mejorar la regulación.

c) En el apartado 2 se podría suprimir "de nueva creación", dado el tenor general del artículo.

2.7 Artículo 11.- No se comprende muy bien a que quiere referirse el texto con la "escisión" a que se refiere el párrafo segundo. De una parte, no se alude a esta operación en los artículos 18 y 19. De otra, ¿que tipo de operación encierra que no este ya contemplada? Y, por lo demás, si con ello se da ocasión al nacimiento de una nueva Caja, ¿no le es de aplicación la regulación general que, con tal motivo, previene el Anteproyecto? Por último, establecer que las normas aplicables son las mismas que las de la operación en principio contraria, la fusión, no deja de producir también extrañeza. Resulta por todo ello oportuno una mayor concentración en este apartado, caso que se considere con entidad y trascendencia suficiente para subsistir en el Anteproyecto.

2.8 Artículo 17.- En su apartado tercero el precepto se refiere a "la norma fundacional". No queda muy claro a que tipo de norma se refiere. Si lo que se quiere decir es la escritura constitutiva debería expresarse así.

2.9 Artículo 19.- Por las razones apuntadas en el punto 2. 1 a), debería decir "tengan su domicilio social fuera de la misma".

2.10 Artículo 20

a) No se refiere el Anteproyecto a qué haya de considerarse "Monte de Piedad" como entidad diferenciada de las Cajas de Ahorro, ni cual es su régimen, ni las formas de intervención, etc...

b) De otra parte debería haber una coma tras "su denominación".

2.11 Artículo 21.- En general se trata de un artículo poco preciso y que se presta a interpretaciones diversas. De un lado, no se dice a qué tipo de inversiones hace referencia, cosa que sí concretan las leyes de otras Comunidades Autónomas. De otra, y como cuestión más relevante, el hacer referencia en el inicio del precepto a la normativa básica del Estado, en cuyo "marco" se entiende la autorización previa de las inversiones, puede entenderse que la competencia de la Comunidad Autónoma se refiere fundamentalmente a modos de actuación para ejecutar la legislación estatal, fundamentalmente la Ley 13/85 (en especial art. 9), cuya Exposición de Motivos fija la finalidad de la ley. En este caso nada habría que decir. Si de lo que se trata es de establecer nuevas formas de control que reglamentariamente pudieran ejercerse, podríamos estar ante una forma de intervención no justificada e incidente en el principio de libertad de empresa (art. 38 CE).

2.12 Artículo 22.- En su apartado segundo, por coherencia con lo dicho más arriba, se debería sustituir "en otras Comunidades Autónomas" por "fuera de la Comunidad Autónoma".

2.13 Artículo 23.- La innovación introducida en su apartado 2, que celebramos, pende en su eficacia de las condiciones de prestigio, competencia profesional e independencia del "defensor del cliente". No se dice nada de la competencia profesional, como sería de desear y sí se

recoge en la legislación de otras Comunidades. Por lo demás, la independencia se garantiza de mejor forma si el nombramiento se hace por una cuace externo a la propia Caja, que si se realiza por la Asmablea General y para cad entidad.

2.14 Artículo 25.- En el número 1, segundo inciso, debería sustituirse "en otra" por "fuera de la", como venimos defendiendo. En el número 3, "in fine", creemos es más acomodado a Derecho suprimir "penales y las demás". La referencia genérica es más oportuna desde la técnica legislativa.

2.15 Artículo 26.- La auditoria quedaría sin eficacia en cuanto a la función de protectorado, si no se da a conocer a la Consejería competente. Por ello podría añadirse un párrafo en tal sentido que indicara, no sólo que las auditorias serán comunicadas o remitidas, sino también, que la Consejería podrá recabar la información complementaria que estime pertinente, tanto a la Caja como a la entidad auditora. Y, en este mismo orden de cosas, debería ser preceptiva la remisión del resultado de las inspecciones que el Banco de España, o cualquier otro órgano competente, realice.

2.16 Artículo 29.- El título del artículo está incompleto debe decir "Autorización de las acuerdos..."

2.17 Artículo 33.- Su apartado segundo, por cuanto se refiere a todos los órganos de gobierno, incluida la Asmablea General, puede resultar excesivo y poco orientativo en cuanto a la obligación general de secreto de las deliberaciones. Cierto que para el Consejo de Administración, tal imposición es obligada por el carácter básico del art. 20.3 de la Ley 31/85. Pero no se justifica si se referie al supuesto de la Asamblea General, por su propia composición amplia y por los principios de democracia y transparencia. En todo caso, la declaración de un asunto o la deliberación como secreta puede resultar en algún caso conveniente. Por esta razón sería preferible utilizar una fórmula menos global, como "Las deliberaciones de la Asamblea General serán secertas cuando así lo determine el propio órgano". Generalizando el secreto a los demás órganos de gobierno.

2.18 Artículo 37.- Respecto de los Consejeros elegidos popr las Corporaciones Municipales, se comprende y comparte la precisión que se hace en el apartado 3. Pero ¿qué ocurre cuando, como se da el caso, una Caja de Ahorros con domicilio social en la Comunidad tiene un ámbito de actuación reducido a uno o dos municipios? Es evidente que se legisla pensando en las Cajas de Ahorro de gran implantación, pero no debe descuidarse las peculiaridades de la pequeña y modesta actividad de las Cajas que existen o pudieran en el futuro crearse. Constreñirlas con una reglamentación severa, y en punros, restirctiva, pondría en peligro su existencia. Por lo que respecta al precepto sometido a examen sería oportuno introducir un segundo inciso que se refiera a la posibilidad de que una Caja tenga actividad o implantación en menos de cinco municipios.

2.19 Artículo 38

- a) El apartado primero debería incluir, tras "de entre ellos", "y asimismo los suplentes que corresponda", por exigirlo así el art. 44.1,B).
- b) Los Estatutos y Reglamentos de Procedimiento electoral quedan a la libre disposición de los enetes crediticios de los que hablamos. Se trata de una cuestión relevante cara a la finalidad proclamada en el Anteproyecto de buscar la transparencia y mayor democratización, por lo que la actividad de protectorado de la Consejería debería hacerse presente en estas

reglamentaciones, aunque sólo fuera con la oportuna comunicación y autorización.

2.20 Artículo 39.- Cabría entender que la representación de los intereses generales se expresan en forma más plural en la Asamblea legislativa, órgano de la representación del pueblo, pero parece excluirse esa defensa de los intereses generales cuando se refiere el artículo al Consejo de Gobierno, y esto no es defendible. Por lo demás, habiendo exigido ciertos requisitos a los elegidos por la Asamblea, no se entiende bien por qué no son igualmente exigibles competencia y profesionalidad en los designados por el Consejo de gobierno.

2.21 Artículo 41

a) La exigencia de tener la condición de impositor a compromisarios y Consejeros Generales, durante el desempeño del cargo, cualquiera que sea el grupo del que procedan y la causa de su representación, tal como se previene en el apartado c), parece excesiva.

b) El apartado e) quedaría con una mejor redacción si concluye diciendo "en la misma", en vez de "en dicha plantilla fija".

c) Debería incluirse un apartado relativo a la no incompatibilidad o inelegibilidad, toda vez que no se exigen distintos requisitos para ser compromisarios u consejeros, que podría darse el caso de compromisarios que no pudieran ser elegibles consejeros y, además, por requerirlo así la legislación básica (art. 7.2 de la Ley 31/85) y parece deducirse de la STC 49/88, F.J. 21.

2.22 Artículo 42

a) La referencia "apenas" del primer apartado debe sustituirse por la más correcta de "a penas".

b) Se restringe injustificadamente la normativa básica estatal cuando, en el apartado a), se refiere a los sancionados por infracciones calificadas de graves o muy graves, reduciendo tales infracciones al "ordenamiento jurídico financiero", cuando la legislación básica se refiere al "ordenamiento jurídico", sin mayores precisiones. La STC 49/88, F.J. 21 consiste en que la legislación autonómica pueda "añadir otros motivos o precisiones razonables o desarrollar con más detalle...", pero no restringir. Por lo demás, ¿puede considerarse una imposición razonable la restricción comentada? Ciertamente que la Ley extremeña así lo hace, pero no es tan general y, desde luego, la Ley valenciana espeta la dicción estatal como, a nuestro juicio, debe ser.

c) En similar sentido, el apartado e), 1 habla de "deudas vencidas o exigibles". Se respetaría mejor la normativa básica si se dijera "deudas vencidas y exigibles" como, por otra parte, parece más razonable.

2.23 Artículo 43.- En la renovación parcial de los Consejeros Generales debería incluirse que se deba guardar la proporcionalidad de los grupos. El respeto a la proporcionalidad viene exigido por la legislación básica (art. 9.2 de la Ley 31/85) que en este punto, la STC 49/88 mantiene en su F.J. 22 con carácter básico.

2.24 Artículo 48.- En el apartado 5 se abre la posibilidad de la impugnación de los acuerdos adoptados por la Asamblea General. En la normativa básica, Ley 31/1985, no hay mención alguna a esta vía, de la que el precepto fue desarrollo. Pero, según el F.J. número 6 de la STC número 146/1996, "... la implantación o establecimiento de un sistema o mecanismo jurisdiccional como medio de resolución de las controversias.... es materia propia de la legislación procesal, reservada al Estado con carácter exclusivo por el artículo 149.1.6 C.E., cuya atribución responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de instrumentos

jurisdiccionales..." . Por la razón aludida debería suprimirse este apartado 5.

2.25 Artículo 54.- En la renovación de los vocales del Consejo de Administración (apartado 4) se debería exigir también el mismo criterio de guardar la proporcionalidad que hemos apuntado más arriba (2.23).

2.26 Artículo 55.- En su apartado 1 precisa de una coma con posterioridad a "conyuges".

2.27 Artículo 59

a) No se hace referencia en el apartado 1 al quórum de constitución del órgano. Ciertamente que a la vista del apartado 7 podría entenderse que la cuestión queda para reglamentación posterior, pero sería más conveniente una mayor precisión en este punto, indicando abiertamente el número de asistentes necesario para que el órgano pueda funcionar en primera y segunda convocatoria.

b) Se omite a lo largo del artículo la exigencia del secreto de las deliberaciones y acuerdos, según dispone la norma básica estatal (art. 20 de la Ley 31/85).

2.28 Artículo 61

a) En el apartado 1, a) es necesario introducir también la información a la Asamblea General, según dispone el art. 24.1, 1º de la Ley 31/85.

b) En el párrafo e) debería decir "afectan injusta y gravemente" y no "injusta o gravemente", si se quiere respetar la legislación estatal (art.24.1, 5º de la Ley 31/85).

2.29 Artículo 63.- De nuevo debe prestarse atención y consignarse cuál es el quórum necesario para el funcionamiento del órgano. Recordamos lo expuesto con anterioridad (2.27, a).

2.30 Artículo 65.- En su apartado 3 debería incluirse, a la hora de la renovación, que se debe guardar la necesaria proporcionalidad entre los grupos.

2.31 Artículo 69.- En su apartado 1 se hace referencia "in fine" a que "procederá a la inscripción tras comprobar su adecuación a las normas vigentes". Parece deducirse de su redacción que el cometido no es simplemente el de llevar una especie de censo de cargos de las Cajas, sino el de realizar un control de la adecuación de tales nombramientos y ceses a las normas existentes, lo que implica una cierta función interventora. Si esto es así, convendría determinar un sistema de recursos y el órgano ante el cual pudiera eventualmente suscitarse.

2.32 Artículo 71.- Dice el artículo, en su apartado 1 "quienes ostenten cargos de administración y dirección". Debería respetarse en este punto la redacción dada en la legislación básica estatal, como se hace en otras Leyes de las Comunidades Autónomas, y decir "cargos de administración o dirección" (art. 1.1 de la Ley 26/88).

2.33 Artículo 73

a) Respecto de las infracciones muy graves, debe sustituirse la palabra "absoluciones" por "absorciones" en el número 1 de la letra a).

b) En la letra e) se advierte una diferente redacción, de consecuencias importantes para la definición del tipo, respecto de la falta descrita en la letra i) del art. 4 de la Ley 26/88. No es igual decir "... o requieran el ejercicio de sus funciones", como se afirma en el texto del Anteproyecto, que "... o requieran en el ejercicio de sus funciones". Debería rectificarse la redacción, pues en el primer caso se alude a necesidades genéricas de funcionamiento, en

tanto en el segundo a un acto de naturaleza perfectamente definida como es un requerimiento.

2.34 Artículo 74.- En la letra d) hace alusión a los números 2 y 3 del art. 48 de la Ley estatal que cita. A la vista del contenido de los preceptos debería suprimirse "y 3", y poner en singular la frase.

2.35 Artículo 76.- Para una redacción más correcta del apartado 3 debería incluirse comas. El texto quedaría así:

"la prescripción se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, volviendo..."

2.36 Artículo 78.- Existe un error de sistemática en la cita de ciertos preceptos, que proviene, con toda probabilidad, de la ordenación que tienen en la legislación estatal (arts. 12 y 13 de la Ley 26/88). Así, en el segundo párrafo del número 1 debe decir "No obstante lo dispuesto en el párrafo primero de este número". Asimismo en el número 2, en el segundo párrafo, debe decir "No obstante.... en el párrafo primero de este número".

2.37 Artículo 81.- El número 2 se refiere exclusivamente a los miembros del Consejo de Administración, en tanto la Ley estatal (26/88, art. 15). Dice "adminsitradores o miembros de sus órganos colegiados de administración", redacción ésta que debe prevalecer.

2.38 Artículo 82.- En materia de infracciones el Anteproyecto presenta un paralelismo casi absoluto con la normativa básica del Estado, contenida en la Ley 26/88. La tipificación de las infracciones es fiel reproducción de las previstas en dicha Ley, de la que sólo se aparta en contadas ocasiones, coincidentes en su casi totalidad con las conductas en las que, en todo caso (letras b, c y f del art. 4, y letras f, g, h, j, y o del art. 5) la competencia para sancionar está reservada a los órganos estatales, según lo determinado por su art. 42. Lo anterior parece responder al loable propósito de dejar establecidos claramente los límites de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma, dado que, lo que en ningún caso puede sancionar es lo no previsto. Y lo confirma el que, en aquellas infracciones en las que, dependiendo de determinadas circunstancias, podría hacerlo (letras a y h del art. 4, por ejemplo), sí se regulan. No obstante, en la regulación regional no se incluyen algunas infracciones que no han sido reservadas para la competencia exclusiva del Estado. Así, como infracción muy grave, "el ejercicio de actividades ajenas al objeto exclusivo legalmente determinado" (art. 4 d) de la Ley 26/88). Así también en dos infracciones graves: cuando esta misma infracción tenga carácter ocasional y aislado (art. 5, c) y la dotación insuficiente de reservas obligatorias (apartado k) del mismo artículo). Como la propia Ley de Disciplina las tipifica, la potestad sancionadora podría ejercerse por la C.A., pero al no haberse previsto en el Anteproyecto, y reduciéndose la facultad sancionatoria de la C.A. a lo previsto en la Ley (art. 82.1) quedan fuera de su ámbito, a no ser que se incluyan. Sólo cabría ponerlo en conocimiento del órgano estatal para su sanción por el Banco de España (art. 42.5 de la Ley 26/88). Al referirse el artículo 82.3 del Anteproyecto al deber de comunicar los hechos sancionables "exclusivamente" por la Administración del Estado parece que se reduce el deber de comunicarlo, a las sanciones e infracciones de competencia exclusiva estatal. Se plantea la cuestión de si la infracción no es detectada por el Estado y la C.A. no lo comunica, porque no tiene el deber de comunicarlo, tales conductas quedarían impunes. Con suprimir la expresión "exclusivamente" se solventaría el problema.

2.39 Artículo 84 y 85.- Regulan la intervención y sustitución de los órganos de administración de las Cajas de Ahorro. Se puede dudar de la competencia de la comunidad para adoptar las

medidas de intervención de las Cajas por las siguientes razones:

3. Disposición Transitoria Tercera .- No contempla el procedimiento que se habrá de seguir para alcanzar la cifra de representantes de los impositores en la Asamblea Constituyente, una vez adaptados los Estatutos a la nueva Ley, toda vez que su número se ha de incrementar.

4. Disposición Transitoria Quinta .- En la primera línea por error se dice "renovaciones de realicen" mientras debería decir "renovaciones se realicen"; al igual en el segundo párrfo "in fine", donde dice "de eta ley" debe decir "de esta ley".

IV.- CONCLUSIONES

Como puede apreciarse, las observaciones al Anteproyecto son de diferente entidad. En unos casos apuntamos dudas interpretativas y reflexiones, que el órgano consultante habrá de valorar. En otros, el Consejo estima precisas ciertas modificaciones. Son a estos últimos supuestos a los que el requirente de la consulta habrá de someterse si desea emplear la fórmula "de conformidad con el Consejo Jurídico".

No obstante, V.E., resolverá.

