

# **LA CRISIS DEL SISTEMA FINANCIERO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS EN ESPAÑA<sup>1</sup>**

Juan A. Ureña Salcedo  
Profesor Titular de Derecho administrativo  
Universitat de València

## **I.- LA CRISIS DEL SISTEMA FINANCIERO COMO TELÓN DE FONDO**

Una importante crisis económica, demasiadas vacilaciones y varios despropósitos han revolucionando el sistema financiero estos últimos años<sup>2</sup>. Muchas líneas, algunos desvelos e impagables esfuerzos, se han dedicado ya al análisis de las crisis financieras<sup>3</sup>. Es por ello que no conviene detenerse en estas páginas en las causas que nos han traído hasta aquí. A la globalización de las finanzas, a la complejidad y variabilidad de los productos financieros<sup>4</sup>, a

---

<sup>1</sup> Este apunte fue publicado en el libro *Derecho de la regulación económica. X Sistema bancario*, Iustel, Madrid, 2013, pp. 367-393, dirigido por Santiago Muñoz Machado y Juan Manuel Vega Serrano, y coordinado por la Profesora María José Bobes.

<sup>2</sup> Resulta posible introducirse en la historia de la crisis económica a través de la lectura del trabajo del Profesor EMBID IRUJO, A., "El derecho público de la crisis económica", en *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo*. A. BLASCO ESTEVE (Coord.), INAP, Madrid, 2011, p. 21 y siguientes. Allí se recuerda el origen de la crisis en EEUU, la nacionalización de bancos en Europa, pero también que algunos países estaban creciendo en estos tiempos (China, Brasil...). El mismo Profesor se había ocupado de algunas de estas cuestiones en *El derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2009. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup> AMPARO, "El riesgo sistémico en la regulación bancaria: respuestas tras la crisis", *Derecho administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011, p. 1359 y siguientes, apunta las discusiones sobre las causas de la crisis en EEUU y el desacuerdo doctrinal que todavía reina al respecto. En REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012, también pueden encontrarse algunos trabajos que se fijan en las normas norteamericanas más recientes.

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Aspectos administrativos de las crisis bancarias", en *Aspectos jurídicos de las crisis bancarias (respuesta del Ordenamiento jurídico)*, Madrid, 1988, p. 195 y siguientes. MARTÍN-RETORTILLO, S., "Panorama general de las crisis bancarias", REDA, nº 59, 1988. MUÑOZ MACHADO, S., "Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica", en *Derecho de la regulación económica I., Fundamentos e instituciones de la regulación*, Muñoz Machado, Esteve Pardo (editores), Iustel, Madrid, 2009.

<sup>4</sup> La complejidad de los productos bancarios alcanza, lógicamente, a los ofrecidos a los clientes. Cabría hacer una reflexión sobre la defensa de los depositantes, inversores o usuarios

las inversiones inmobiliarias<sup>5</sup>, a la confusión entre actividades económicas que durante algún tiempo se creyeron separadas y contaron con regulación propia (banca, bolsa, seguros)<sup>6</sup>, y, sobre todo, a los fallos en la supervisión prudencial (pública y privada), ya se han referido muchos otros<sup>7</sup>.

---

de banca y cajas de ahorros a través de asociaciones con legitimación extraordinaria e importantes ayudas públicas. También cabría detenerse en la escasa información que han recibido los impositores y clientes de las Cajas ante cambios tan trascendentes en entidades a las que han confiado ahorros y otros desvelos. Otro asunto sería el análisis de la actuación durante todo este tiempo de la figura del Defensor del cliente y el estudio del régimen jurídico de las quejas y reclamaciones que resuelve el Banco de España. Sobre el régimen jurídico de estas reclamaciones puede verse el artículo 31 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en relación con el artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Reforma del Sistema Financiero, y la regulación contenida en el Real Decreto 303/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros. También puede verse, entre las normas más recientes, la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid (BOE de 22 de junio de 2012), que en su artículo 3 exige que se facilite al consumidor una “información especialmente detallada, cuya redacción deberá ser transparente, clara, concreta y sencilla. El tamaño de la letra será el apropiado para facilitar su lectura”.

<sup>5</sup> SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas. Adiós al modelo de las cajas de ahorros*, Ediciones invisibles, Barcelona, 2011, p. 117, aporta algunos datos ofrecidos por el Banco de España sobre “la exposición al ladrillo”. Alguna integración de Cajas, según se nos ha dicho, ha dado lugar a que la nueva entidad sume casi 200 empresas urbanísticas participadas. Cuando se redactaba la primera versión de estas líneas se publicó el Real Decreto-ley 18/2012, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero que, como veremos después, permite la creación de sociedades para la gestión de activos vinculados a los bancos, e incluye importantes reformas tributarias en relación con los bienes inmuebles. En la segunda versión de este trabajo ya se había publicado el Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, de restructuración y resolución de entidades de crédito, que insiste en la creación de sociedades de gestión de activos y en la posibilidad de crear bancos puente.

<sup>6</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M., SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup> A., “Nuevas fórmulas de génesis y ejecución normativa en la globalización: el caso de la regulación de la actividad financiera”, *RAP*, 183, septiembre-diciembre, 2010, p. 139 y siguientes. Véase, como curiosidad, la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, el 21 de abril de 2012, del acuerdo de venta de acciones de Irish Life Limited, como medida de saneamiento, al Ministerio de Economía de Irlanda. El acuerdo se refiere expresamente a la necesidad de alcanzar, entre otras cosas, “la separación de los negocios de seguros y banca de ILP”.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Aspectos administrativos cit.,” p. 195 y siguientes, ya hace años que sostuvo que las crisis siempre cogían a contrapié al ordenamiento existente. Apuntaba que evitarlas resultaba difícil, dada la “tremenda movilidad y el extraordinario dinamismo del mundo financiero”. El citado Profesor apuntó que una de las causas de la crisis había sido que las normas no se habían aplicado. Algo parecido parece haber ocurrido ahora. SALA ARQUER, J. M., “Fusiones de Cajas de Ahorros y crisis financieras: los poderes de supervisión de los organismos reguladores”, *REDA*, nº 149, p. 9 y siguientes, crítica, como muchos otros, los fallos en la supervisión prudencial internacional. ARIÑO ORTIZ, G., “Reflexión sobre las Cajas y su régimen jurídico dual”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 22, p. 34 y p. 37.

En estas páginas nuestro interés principal es el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. Nos basta con subrayar, así las cosas, la avalancha normativa que se ha producido tanto en el plano internacional como en el nacional. En la Unión Europea, tras el estallido de la crisis, se han aprobado infinidad de normas, informes y recomendaciones<sup>8</sup>. Las normas aprobadas por Europa con ocasión de la crisis, como es público y notorio, no sólo alcanzan al sistema financiero<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Las normas aprobadas por la UE específicamente referidas al sistema financiero son tan abundantes que la propia Unión se ha atrevido a hablar de un nuevo sistema. Basta con recordar el título del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo “Después de la crisis: un nuevo sistema financiero para el mercado interior” (2011/C 48/08). También puede verse el Libro Verde sobre los sistemas bancarios en la sombra, de 19 de marzo de 2012, COM (2012) 102 final. No debería olvidarse el papel del Banco Central Europeo y, más recientemente la asistencia financiera europea para la recapitalización de las entidades financieras españolas. El Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, contiene numerosas referencias al Derecho de la Unión Europea. Afirma que la aprobación de esta norma se enmarca en el programa de asistencia a España para la recapitalización del sector financiero, “que nuestro país ha acordado en el seno del Eurogrupo y que se ha traducido, entre otros documentos, en la aprobación de un Memorando de Entendimiento”, y anuncia en su exposición de motivos nuevas reformas “en el momento en que se avancen los trabajos desarrollados en los foros internacionales y, especialmente, cuando en el ámbito de la Unión Europea se acuerde un texto final de directiva sobre rescate y resolución de entidades de crédito”. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup> AMPARO, “El riesgo sistémico en la regulación bancaria: respuestas tras la crisis”, *Derecho administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortíz*, La Ley, Madrid, 2011, p. 1368 y siguientes, hace un repaso de algunas de las normas aprobadas por la Unión Europea, por ejemplo, el Reglamento 1092/2010, de 24 de noviembre, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea. NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Too big to fail”: intervención y mercado en la aproximación europea a la crisis financiera”, p. 412 y siguientes, y FERNANDO PABLO, M. M., “Nuevo marco europeo de supervisión financiera: una visión desde España”, p. 422 y siguientes, ambos en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica...*, *cit.*, también analizan el marco europeo de supervisión financiera.

<sup>9</sup> La incidencia de la crisis, es de perogrullo, va más allá del sistema financiero. Piénsese en el control europeo de los Presupuestos de los Estados, y en el plano interno en el control y las limitaciones a los Presupuestos autonómicos y locales. Recuérdese la modificación del artículo 135 de la Constitución española, acúdase a la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, o al Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, y téngase en cuenta la reforma del artículo 136 TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (DOUE de 6 de abril de 2011), el Tratado internacional sobre la estabilidad, la coordinación y la gobernanza en el seno de la Unión económica y monetaria, de 1 de marzo de 2012, o los Reglamentos 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, 1174/2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, 1175/2011, por el que se modifica uno anterior sobre refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, o el Reglamento 1176/2011, como todos los anteriores de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Sobre estas cuestiones puede verse MARTÍN-RETORTILLO, L., “Crisis económica y transformaciones administrativas”, *REDA*, 153, enero-marzo 2012. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “La reforma del artículo 135 de la Constitución española”, *RAP*, 187, enero-abril 2012, p. 31 y siguientes. El Consejo constitucional francés, mediante la Décision 2012-653 DC, de 9 de agosto de 2012, ha

En el plano interno la producción normativa referida a las entidades de crédito no ha ido a la zaga. Numerosas son las normas, con rango de ley y reglamentario, como iremos viendo a lo largo de este trabajo, que se han aprobado por autoridades, estatales y autonómicas, muy distintas. Casi siempre, además, consagrando importantes intervenciones públicas. Prácticamente todos los aspectos esenciales del sistema financiero, y muy en particular del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, han sido modificados, retocados o revisados estos últimos años (y no una sino varias veces). Se ha prestado gran atención, lógicamente, a cuestiones clave, como la reestructuración del sistema (con la reducción del número de entidades), la solvencia y los recursos propios<sup>10</sup>.

En ese escenario de crisis económica y financiera, y directamente afectadas por esta importante avalancha normativa, llevan años moviéndose las Cajas de Ahorros españolas. Las transformaciones que están sufriendo estas entidades son más que notables, desde luego. Su pervivencia en el conjunto del Estado, pese a todo, está asegurada durante algún tiempo (aunque sea, como veremos, bajo mantos y en manos muy distintas). Entramos seguidamente en la distribución constitucional de competencias en relación con las Cajas de Ahorros y en algunos de los muchos e importantes cambios habidos en su régimen jurídico.

---

entendido que no era necesaria reforma constitucional alguna para la ratificación del Tratado sobre estabilidad.

<sup>10</sup> Al margen de la imponente bibliografía que ya se ha publicado sobre el sistema financiero y sobre las Cajas de Ahorros, y de la que en este trabajo se encuentra una mínima muestra, existen importantes informes jurídicos y económicos al alcance de cualquiera en Internet. Así, por ejemplo, estos últimos tiempos nos han sido de gran interés y utilidad algunos de los informes del centro Ekai del País Vasco, y del centro PwC/IE, que dirigía Luis de Guindos. Puede verse, entre muchos otros, el informe del centro Ekai, *El fracaso de la globalización financiera*, y el informe del centro PwC/IE, *La reestructuración de las Cajas de Ahorros y la reforma de su regulación*, que según SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas...*, cit., pp. 21-22, tiene detrás la pluma del actual Ministro Luis de Guindos. Todavía no hemos tenido ocasión de leer, pese a su extraordinaria importancia, VVAA, *Cajas de Ahorros. Nueva normativa*, FUNCAS, Madrid, 2011. DE GUINDOS, L., MARTÍNEZ-PUJALTE, V., SEVILLA, J., (Dir.), *Pasado, presente y futuro de las Cajas de Ahorros*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009.

## **II).- LAS CAJAS DE AHORROS Y EL ESTADO AUTONÓMICO.**

La conflictividad vinculada a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las Cajas de Ahorros viene de lejos y es bien conocida por los especialistas. Existe un importante *corpus* doctrinal y jurisprudencial al que no podemos sino remitirnos<sup>11</sup>.

Nos centraremos aquí en las novedades existentes en relación con el reparto de responsabilidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre las Cajas de Ahorros. Adelantamos ya que existiendo competencias compartidas entre el Estado y las CCAA en relación con la regulación, supervisión y control de estas entidades de crédito, ha sido el Estado, que también era el que ostentaba mayores poderes, el que ha acabado dirigiendo la reestructuración del conjunto de las Cajas y asumiendo la dirección y el gobierno de algunas de estas entidades que, no se olvide, en su día afirmábamos que se integraban en el sector público autonómico, al menos desde el punto de vista funcional y económico.

### **1).- Las competencias autonómicas y la resistencia inicial a perder el control de las Cajas**

El Tribunal Constitucional había reconocido en diversas ocasiones que las Comunidades Autónomas ostentaban potestades normativas y ejecutivas en relación tanto con las Cajas de Ahorros que tuviesen el domicilio social en su territorio como, en algunos casos, con las que simplemente operasen en el mismo. Ya hemos descrito en otro lugar la utilización del poder normativo

---

<sup>11</sup> Recuérdese, para empezar, que el constituyente olvidó mencionar a las Cajas de Ahorros en los artículos 148 y 149 de la Constitución, con lo que se discutió, incluso, cuáles eran los títulos que amparaban las actuaciones estatales y autonómicas. En UREÑA SALCEDO, J. A., *La influencia pública...*, cit., p. 56 y siguientes, pueden encontrarse las referencias a las fundamentales SSTC recaídas en relación con la legislación estatal y autonómica sobre Cajas de Ahorros hasta el año 2005. Son bien conocidas, entre muchas otras, las SSTC 1/1982, 48 y 49/1988, de 22 de marzo, y la 134/1992, de 5 de octubre. Cuando se revisan estas líneas por primera vez se ha publicado la STC 121/2012, de 5 de junio, conflicto en defensa de la autonomía local 460-2001, promovido por el Ayuntamiento de Gijón y otros municipios en relación con diversos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000.

autonómico durante el último tercio del siglo XX, entre otras cosas, para incrementar la presencia pública en los órganos de gobierno y administración de las Cajas, e imponer a estas entidades de crédito la obtención de numerosas autorizaciones administrativas, etcétera<sup>12</sup>.

Las últimas modificaciones de los Estatutos de Autonomía reconocieron expresamente dichas competencias normativas y ejecutivas (exclusivas o compartidas con el Estado)<sup>13</sup>. El ejercicio del poder normativo por parte de las Comunidades Autónomas estos últimos años también ha sido intenso. Normalmente se ha ejercido para adaptarse a los cambios que imponía la normativa básica del Estado, pero reservándose, al menos sobre el papel,

---

<sup>12</sup> Conviene dejar constancia en estas páginas, en fin, de la curiosa oposición de algunas Cajas a las normas autonómicas donde se concretaban algunos controles autonómicos, y del enfrentamiento entre entes locales de una misma Comunidad por su presencia en los órganos de gobierno y dirección de las Cajas. Resulta fundamental el análisis de las SSTs de 19 y 20 de enero de 2010. Tanto la STS 19 de enero de 2010, recurso de casación 5086/2005, Ponente, Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, como la de 20 de enero de 2010, recurso de casación 6930/2005, ponente Excmo. Sr. Manuel Campos Sánchez-Bordona, se refieren a las sentencias de instancia que analizaron la legalidad de algunas normas de Euskadi. Gran parte de la sentencia de 19 de enero de 2010 se dedica a explicar los "límites al examen de fondo de los motivos de casación". Entra en la motivación de las resoluciones judiciales, con admisión de la "desestimación tácita cuya motivación pueda deducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución", ya que la sentencia debe ser "congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes". El Tribunal no entra en si era una extralimitación reglamentaria imponer la revocación de la autorización como sanción por una infracción muy grave. En el fondo, viene a decir el TS, el acierto o desacierto del razonamiento judicial es indiferente a estas alturas y por el concreto motivo de casación empleado, si formalmente la sentencia ha sido motivada. En la STS de 20 de enero de 2010 se recuerda que el debate en la instancia "ha girado básicamente en torno" a la adecuación del Decreto del Gobierno vasco 240/2003, de 14 de diciembre, de Cajas de Ahorros, "a las leyes autonómicas que regulan la materia por lo que la referencia a las normas estatales ha estado, en gran medida, ausente de él". Se trataba de las autorizaciones administrativas necesarias en el caso de operaciones que pudieran poner en riesgo la estabilidad de la Caja, aunque también del cese o sustitución de consejeros generales, cierre de oficinas, etcétera. En relación con la designación de Consejeros generales también puede verse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 24 de octubre de 2003, sobre la norma foral 3/2001, de 28 de febrero, de las Juntas Generales de Guipuzkoa.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 75 de la Ley Orgánica 2/2007, Estatuto de Autonomía de Andalucía, que dice que la potestad normativa de la Comunidad Autónoma incluye "la regulación de las agrupaciones de cajas de ahorro con sede social en Andalucía y de las restantes entidades a las que se refiere este apartado". El artículo 120 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, decía, entre otras cosas, que "la Generalitat efectuará el seguimiento del proceso de emisión y distribución de cuotas participativas", y que le correspondía la potestad normativa sobre "el régimen jurídico de la creación, la fusión, la liquidación y el registro", y la "regulación de las agrupaciones de cajas de ahorros con sede social en Cataluña". Debería verse, lógicamente, la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña.

cierta intervención en la adopción de las decisiones más importantes (por ejemplo las referidas a sus nuevas dimensiones y formas)<sup>14</sup>.

En la actualidad, como veremos, parece que existe una oposición entre el tenor literal de muchas leyes autonómicas, donde sigue diciéndose que la Comunidad Autónoma debe autorizar la fusión de las Cajas con domicilio social en el territorio autonómico, o la integración en un grupo consolidado de entidades de crédito, y las últimas normas estatales. Las CCAA se reservan la autorización, previo informe del Banco de España, de la escisión y de la cesión global de activo y pasivo de las Cajas (la segregación del negocio financiero), y, desde luego, la renuncia a la condición de entidad de crédito y su transformación en fundaciones de carácter especial<sup>15</sup>.

La resistencia autonómica a perder el control sobre las Cajas de Ahorros, aunque se hace patente con la simple lectura de sus normas, en la práctica, no obstante, parece haberse mitigado bastante conforme han ido pasando los meses y los años. La posición de las CCAA, dicho de otro modo, se ha debilitado conforme se ha ido agudizando la crisis. El Estado ha ido imponiendo su fuerza. La cantidad de normas estatales adoptadas, y la velocidad en

---

<sup>14</sup> La queja por los cambios constantes en la organización de las Cajas puede leerse en el Decreto-Ley 1/2012, de 21 de febrero, del Gobierno de Aragón, de medidas en materia de Cajas de Ahorros, que se refiere al carácter potestativo de la Comisión de Control, y tras anunciar una nueva modificación de la ley aragonesa, dice que “se considera preciso que, con carácter urgente y para evitar disfuncionalidades en la designación de los órganos de gobierno de estas entidades, se proceda a la suspensión de los procesos de renovación en los órganos de gobierno de las citadas cajas, máxime cuando el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, no ha determinado un régimen transitorio que afecte al plazo temporal de adaptación de la normativa autonómica a la estatal”. Decide, por ello, suspender dichos procesos de renovación.

<sup>15</sup> Véase la Ley 6/2011, de 2 de noviembre, por la que se modifica la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía. Valgan también como ejemplos el Decreto-Ley 5/2010, de 3 de agosto (BOE de 2 de octubre de 2010), que exigía la aprobación por el Gobierno de Cataluña de la participación de una Caja catalana en un SIP y el ejercicio de su objeto mediante una entidad bancaria (a la que se aportase todo el negocio financiero). La transformación de Cajas de Ahorros en fundaciones especiales también tienen que ser autorizadas por el Gobierno de la Generalitat. El proceso de transformación “tiene que ser controlado por un representante de la Generalitat”. También la Ley gallega 10/2009, de 30 de diciembre, por la que se modificaba el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia, se refería expresamente a la “laguna legal de la norma básica” en los procesos de fusión, y a la autorización por el Consejo de la Xunta de la fusión entre las Cajas gallegas. Esta Ley, que fue impugnada ante el Tribunal Constitucional y suspendida por el Auto 75/2010, de 30 de junio, también establecía que el acuerdo de emisión de cuotas participativas debía ser autorizado por la Consejería competente.

hacerlo, ha provocado, al menos en algunos casos, un claro enfrentamiento entre el tenor literal de las normas autonómicas y las últimas normas estatales que, como vemos a continuación, conceden todo el protagonismo al Estado. La intervención de las CCAA en los procesos de reestructuración y resolución de algunas Cajas, por ejemplo, se reduce, según la última legislación estatal, a la emisión de un informe en el breve plazo de 10 días<sup>16</sup>. Si esa normativa estatal es contraria a la distribución constitucional de competencias es algo que resolverá el Alto Tribunal dentro de algunos años y en lo que tampoco podemos detenernos ahora<sup>17</sup>. Destacamos, simplemente, que las Comunidades Autónomas quieren seguir controlando, en el peor de los casos, las fundaciones especiales a que pueda dar lugar la transformación de las Cajas de Ahorros<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Véase el artículo 14.5 del Real Decreto-ley 24/2012, que exige que el Banco de España solicite, con carácter previo a la aprobación del correspondiente plan de reestructuración, dicho informe autonómico, y el artículo 23.3 que exige exactamente lo mismo antes de la aprobación del plan de resolución.

<sup>17</sup> EMBID IRUJO, A., *El derecho público...*, cit., p. 47 y siguientes, sostiene la constitucionalidad del FROB y la limitación de la intervención autonómica a la emisión de un informe no vinculante. ARIÑO ORTIZ, G., "Reflexión sobre las Cajas...", cit., p. 37 y siguientes, que "esta batalla no ha terminado", que las Cajas "siguen bajo una legislación autonómica francamente intrusiva". Algunos recursos de inconstitucionalidad, dada la velocidad de los cambios legislativos, no han podido siquiera ser resueltos por el Alto Tribunal. Véase, en este sentido, el BOE de 24 de julio de 2012, donde consta la referencia a algunos autos del TC que declaran extinguidos, por pérdida del objeto, determinados recursos frente a la Ley de Cajas de Ahorro de Euskadi.

<sup>18</sup> Puede verse la Ley 9/2012, de 25 de julio, de modificación del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Cataluña, que sigue exigiendo la autorización del Gobierno autonómico para la transformación de las cajas en fundaciones especiales (9 ter.4). Añade que "el proceso de transformación de las cajas de ahorros siempre debe estar controlado por un representante o una representante de la Generalidad, nombrado por el Gobierno. Este representante debe actuar bajo la dependencia directa del Gobierno" (9 ter.5). Al control de las fundaciones especiales por la Administración de la Generalidad se refiere expresamente el artículo 67 del mismo texto legal. Sobre la regulación de estas fundaciones especiales puede verse, por ejemplo, el artículo 54 de la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat valenciana, que reconoce importantes funciones de control al Instituto valenciano de finanzas. En el Decreto 54/2011, de 20 de mayo, del Consell, por el que se modifica el Decreto 81/1990, de 28 de mayo, del Consell, sobre órganos de gobierno de cajas de ahorros, se dice que "El presupuesto anual y su liquidación, así como los estatutos sociales y sus modificaciones posteriores, requerirán el informe previo favorable del Institut Valencià de Finances", que también "velará por el cumplimiento de la (...) representación" en el patronato de las "fundaciones de carácter especial de cajas de ahorros", en el que el conseller competente en materia de economía podrá designar un representante.



El Tribunal Constitucional, sea como fuere, ha seguido reconociendo las competencias normativas y ejecutivas autonómicas. Basta con citar la STC 118/2011, de 5 de julio, sobre determinados preceptos de la Ley 44/2002, con una redefinición por el Alto Tribunal de lo básico. Después vendrían las Sentencias del TC 138/2011, y 139/2011, ambas de 14 de septiembre, con interesantes reflexiones sobre la supletoriedad del Derecho estatal, así como las SSTC 151/2011, de 29 de septiembre, y 160/2011, de 19 de octubre. El Alto Tribunal se ha manifestado sobre la fijación de los porcentajes de representación y la duración de los mandatos (de competencia estatal), sobre la regulación de las posibilidades de reelección y el tiempo máximo de ocupación de los cargos (de competencia autonómica), y sobre la supervisión y control de las Cajas de Ahorros vinculadas con la Iglesia Católica, que considera una competencia autonómica<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> La Sentencia fundamental sobre la distribución constitucional de competencias en relación con las Cajas de Ahorros vinculadas con la Iglesia Católica es la 118/2011, de 5 de julio. La doctrina de esta resolución, sin embargo, también puede encontrarse en las SSTC 151/2011 y 160/2011. En el caso de la Caja de Ahorros de Córdoba se aprobó una norma estatal para sustraer la competencia de supervisión e inspección a la Junta de Andalucía. Una breve descripción de los hechos con cita de las principales normas, autonómicas y estatales, y mención de algunas resoluciones judiciales, puede verse en UREÑA SALCEDO, J.A., "Las vías de hecho y la suspensión cautelar", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 53, 2004. El Auto del TC 264/2003, de 15 de julio, sobre levantamiento de la suspensión de la normativa andaluza, fue una pieza más. Hubo después varios Autos del Tribunal Supremo, uno de ellos de 13 de marzo de 2009, sobre la imposición de multa económica y amonestación pública a Cajasur. Y finalmente se llegó a su intervención. La resolución de 21 de mayo de 2010 de la Comisión Ejecutiva del Banco de España (BOE 22 de mayo de 2010), acordó "sustituir provisionalmente al órgano de administración de Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba, designándose como administrador provisional al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria que, a su vez, nombrará a la persona o personas físicas que, en su nombre, ejercerán las funciones y facultades propias de esa condición". El acuerdo se mantendrá "hasta que se lleven a cabo las medidas en que se concrete el plan de reestructuración". La teórica libertad en la elección de la persona no admite discusión, como tampoco la vigencia indefinida del acuerdo. En el mismo BOE de 22 de mayo de 2010 se hace público el acuerdo de personas designadas por el Fondo y se les apodera para ejercer, mancomunadamente entre dos de ellos, "todas y cada una de las facultades que corresponden al Fondo", pudiendo, entre otras "dirigir, controlar y ejecutar la actividad diaria de la caja de ahorros, nombrar el equipo de dirección que crean oportuno para cumplir sus funciones y conceder y revocar poderes, incluso los que en la actualidad se encuentren vigentes". MUÑOZ MACHADO, S., "Regulaciones económicas...", cit., p. 79 y siguientes, explica detalladamente la intervención de CajaSur. Aporta argumentos jurídicos para la defensa de la reclamación presentada por el Cabildo Catedral al Banco de España. Entra en la difícil distinción entre medidas de igual contenido (intervención bancaria) y distinta naturaleza jurídica.

## **2).- La superioridad estatal**

El TC admitió bien pronto que algunos de los títulos del artículo 149 de la Constitución amparaban el ejercicio de competencias normativas y ejecutivas (incluyendo la aprobación de normas de carácter reglamentario y el dictado de actos ejecutivos, ambos con carácter básico).

El Estado, en efecto, tiene reconocidas importantísimas competencias normativas y ejecutivas en relación con todas las entidades de crédito, también cuando de Cajas de Ahorros se trata. En los últimos dos años, y es importante insistir en ello, se ha producido un reforzamiento de su posición<sup>20</sup>. Incluso se ha encontrado un nuevo título competencial (la legislación mercantil), que junto a los anteriormente reconocidos (“las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros” del artículo 149.1.11<sup>a</sup> CE, y las bases de la planificación general de la actividad económica, del artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE), justifica la intervención estatal<sup>21</sup>. Nos limitamos en las siguientes líneas a poner algunos ejemplos del ejercicio de dichas competencias normativas y de la previsión en las normas de competencias ejecutivas en manos del Estado que es, como decíamos más atrás, el que está dirigiendo el saneamiento del sistema financiero y, muy en particular, la reestructuración de las Cajas de Ahorros.

### **a).- El ejercicio de la potestad normativa: legal y reglamentaria**

El papel de actor principal que está jugando el Estado se confirma con la simple comprobación de la cantidad de normas que ha aprobado estos últimos

---

<sup>20</sup> ARZOZ SANTISTEBAN, X., “La versatilidad de lo básico en materia económica, con especial referencia a la crisis financiera y las Cajas de Ahorros”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica...*, cit., p. 515, se refiere a la “expansión imparable” de las competencias estatales. En la p. 519 apunta, lo que ya es un lugar común, la fuerza centralizadora del Derecho de la Unión Europea, e insiste en la p. 522 en el reforzamiento de las competencias estatales. Es posible que aprovechando la crisis que padecemos entremos en una nueva etapa en el Estado autonómico, con un reforzamiento general de las competencias estatales. A la evolución del Estado autonómico, que ya ha atravesado diversas fases, con algunas referencias bibliográficas, nos hemos referido, entre otros lugares, en UREÑA SALCEDO, J. A., *Régimen público de la gestión colectiva de derechos de autor*, Lustel, Madrid, 2011, p. 170 y siguientes.

<sup>21</sup> ARIÑO ORTIZ, G., “Reflexión sobre las Cajas y su régimen jurídico dual”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 22, p. 38 y siguientes.

años. La cantidad de leyes y, sobre todo, de normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno es notabilísima. Muchas de estas normas legales, lógicamente, se refieren a todas las entidades de crédito, con independencia de que se trate de Bancos, Cajas o Cooperativas de crédito. Algunas, sin embargo, son específicas de las Cajas de Ahorros, como el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, que rebajaba la presencia pública en los órganos de gobierno de estas entidades al 40%, o algunos preceptos del Real Decreto-ley 2/2012, que exigen la conversión de determinadas Cajas en entidades bancarias en forma de sociedad anónima y la simplificación de la estructura organizativa de las Cajas que ejerzan su actividad de forma indirecta<sup>22</sup>.

Las normas con rango legal del Estado, además, no han sido las únicas normas publicadas. También el ejercicio de la potestad reglamentaria ha sido muy intenso. No nos detenemos aquí en la discusión sobre el carácter básico de las normas reglamentarias estatales (confirmado por el TC, entre otras, en las Sentencias 1/1982, de 28 de enero, 49/1988, de 22 de marzo, o 96/1996, de 30 de mayo). Simplemente recordamos que son numerosos los Reales

---

<sup>22</sup> Por citar sólo algunas de las muchas normas estatales con rango de ley que han sido aprobadas y que están relacionadas con el asunto que nos ocupa: el Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (derogado por el Real Decreto-ley 24/2012); el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros; el Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, o el Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. También puede verse la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la Ley 6/2011, de 11 de abril, de recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros; la Ley 15/2011, de 16 de junio, sobre Agencias crediticias; la Ley 21/2011, de 26 de julio, de dinero electrónico. Más recientes e importantes son las modificaciones introducidas en el ordenamiento por el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. El Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que contiene una disposición adicional sobre indemnizaciones por terminación del contrato con algunas entidades de crédito. El Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (que modifica la Ley 44/2002 e introduce la regulación de las cédulas de internacionalización), el Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, que contiene una disposición adicional quinta sobre la asistencia financiera europea para la recapitalización de las entidades financieras españolas, o el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Decretos y las Órdenes ministeriales aprobadas<sup>23</sup>. Por no citar la regulación técnica y de detalle que se encuentra en las Circulares del Banco de España<sup>24</sup>. Esta avalancha normativa en la que, insistimos, pueden encontrarse normas sobre la organización de las Cajas, sobre sus nuevas dimensiones y formas, no puede esconder que siguen siendo numerosas las cuestiones de cierta relevancia, de carácter técnico y de detalle, que exigen un desarrollo reglamentario que todavía no se ha producido<sup>25</sup>.

## **b).- Otros actos ejecutivos en manos estatales**

Pueden encontrarse en las normas del sistema financiero, en manos del Estado, todas las técnicas de intervención pública en la economía. Acabamos

---

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, el Real Decreto 771/2011, de 3 de junio, de recursos propios y fondos de garantía de depósitos (por el que se modifica el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, y el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre), la Orden/EHA 2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios; la Orden ECC/1762/2012, de 3 de agosto, por la que se desarrolla el artículo 5 del Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, en materia de remuneraciones en las entidades que reciban apoyo financiero público para su saneamiento o reestructuración, o el más antiguo Real Decreto 712/2010, en relación con las normas sobre servicios de pago.

<sup>24</sup> Algunas de las Circulares aprobadas por el Banco de España son la 1/2009, sobre estructura de capital y cuotas participativas, la circular 7/2010 (BOE de 6 de diciembre de 2010), del mercado hipotecario, la 8/2010, sobre normas de información pública y reservada, y modelos de estados financieros (a los que también se referían las circulares 2 y 3 del año 2010), la circular 9/2010, sobre determinación y control de recursos propios mínimos, la 5/2010, sobre información del adquirente potencial, la circular 6/2010, sobre publicidad de servicios y productos bancarios, la circular 3/2011, sobre entidades adscritas a un fondo de garantía de depósitos y aportaciones adicionales, la circular 4/2011, de 30 de noviembre, determinación y control de recursos propios, la circular 5/2011, sobre normas de información pública y reservada, y modelos de estados financieros, la circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos (BOE de 6 de julio). Véase, en fin, la Circular 6/2012, de 28 de septiembre, de modificación de la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros.

<sup>25</sup> El detalle sobre el régimen de la valoración de los activos que se transfieran a la sociedad de gestión de activos todavía tiene que ser desarrollado reglamentariamente (artículo 35 del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito). En el artículo 8.2 de la misma norma se dice que el Banco de España podrá, mediante circular, aprobar reglas y principios generales concretando los objetivos y compromisos del plan de negocio que debe incluir el plan de actuación en los supuestos de actuación temprana. La disposición adicional octava dice que “reglamentariamente se determinarán los activos a transmitir” a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria. Véase también la disposición final decimocuarta del citado Real Decreto-ley, que faculta al Banco de España para dictar las disposiciones precisas para la debida ejecución de determinadas cuestiones.

de referirnos al abundante uso de la potestad normativa (legal o reglamentaria). Ahora pondremos algunos ejemplos de competencias ejecutivas en muy variadas manos estatales (el Ministerio de Economía, el Banco de España, el FROB o el Ministerio de Hacienda) que, como decíamos, dejan escaso espacio al ejercicio de competencias ejecutivas por parte de las Comunidades Autónomas en relación con las Cajas de Ahorros<sup>26</sup>.

La complejidad administrativa, acorde con la importancia de la materia, es, como puede intuirse, grande. No extrañan, por ello, las constantes llamadas a la cooperación y coordinación administrativa (nacional e internacional)<sup>27</sup>. Llama poderosamente la atención, eso sí, la brevedad de los plazos que se imponen a la actuación administrativa y, en ocasiones, el carácter positivo del silencio administrativo<sup>28</sup>. El protagonismo en muchas de las cuestiones que plantea la reestructuración del sistema financiero, sea como fuere, corresponde al Banco de España, que ha asumido funciones que no hace mucho se atribuían al

---

<sup>26</sup> Conviene destacar, al margen de la intervención del Ministerio de Economía, del Ministerio de Hacienda, del FROB o del Banco de España la creación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, Sociedad Anónima, “destinada a adquirir los activos de aquellas entidades que el FROB determine, conforme a lo previsto en el capítulo VI” del Real Decreto-ley 24/2012. Su regulación puede encontrarse en la disposición adicional séptima del citado Real Decreto-ley. En ningún caso, según se dice expresamente, “la participación pública podrá ser igual o superior al cincuenta por ciento del capital de la sociedad”. El FROB, además, “podrá constituir una sociedad gestora cuyo objeto consistirá en la gestión y administración del patrimonio de la sociedad de gestión de activos (...) Esta sociedad gestora adaptará su régimen jurídico a lo dispuesto en la Ley de Sociedades de Capital y en las demás normas del ordenamiento jurídico-privado”.

No entramos aquí en la interesante cuestión de la innecesariedad de tener reconocida la personalidad (física o jurídica) para ser titular de derechos y obligaciones. Remitimos simplemente a la lectura de la disposición adicional décima del Real Decreto-ley 24/2012, que dice que podrán constituirse agrupaciones de activos y pasivos de una sociedad de gestión de activos que constituirán patrimonios separados, sin personalidad jurídica pero titulares de derechos y obligaciones.

<sup>27</sup> Puede verse, al margen de las referencias a la remisión cruzada de información entre administraciones y otro tipo de personificaciones, el artículo 55 del Real Decreto-ley 24/2012, sobre cooperación y coordinación del FROB con otras autoridades competentes nacionales, así como el artículo 56 de la misma norma, sobre cooperación y coordinación con otras autoridades competentes internacionales. A la colaboración con la Comisión Europea se refiere expresamente el artículo 58.

<sup>28</sup> El artículo 3 del Real Decreto-ley 18/2012 dice que el FROB, con carácter previo a la decisión de creación de sociedades para la gestión de activos, debe elevar al Ministerio de Hacienda una memoria económica sobre la que informará la Intervención General de la Administración del Estado. Este Ministerio, en el plazo de “diez días a contar desde que le sea elevada la citada memoria”, podrá oponerse motivadamente.

Ministerio de Economía y Competitividad, pero también se han reforzado los poderes del FROB, que puede solicitar del Banco de España la adopción de determinadas medidas.

Al margen de la supervisión y control de las Cajas de Ahorros, corresponde al Estado la aprobación y modificación de planes, la sustitución provisional de los órganos de administración de dichas entidades, y la adopción de cualesquiera otras medidas necesarias.

### **b.1).- La supervisión y control de la actividad**

La supervisión e inspección de las Cajas de Ahorros, teóricamente al menos, se comparte entre el Banco de España y las Comunidades Autónomas. En la práctica, y dejando a un lado el debate sobre la supervisión prudencial a nivel europeo o mundial, aunque el Tribunal Constitucional haya reconocido la competencia autonómica para la supervisión y control de las Cajas de Ahorros, la mayor parte del peso sigue recayendo en el Banco de España<sup>29</sup>.

El ejercicio de las competencias autonómicas de supervisión e inspección antes de la crisis, en cualquier caso, también planteó enfrentamientos entre poderes públicos y dió lugar a interesantes resoluciones del Tribunal Supremo en las que tampoco ahora podemos detenernos<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> UREÑA SALCEDO, J. A., *La influencia pública...*, cit., p. 85 y siguientes. Véase, entre otras normas, el Real Decreto-ley 10/2012, de 23 de marzo, por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades Europeas de Supervisión.

<sup>30</sup> No podemos dejar de citar la STS de 4 de mayo de 2010, recurso de casación 3856/2007, ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado, en relación con el control autonómico de las Cajas de Ahorros Vascas. El Gobierno de Euskadi, tras la inspección y supervisión del desarrollo de la actividad de alguna Caja vasca, había formulado un requerimiento de actuación<sup>30</sup>. El Banco de España impugnó la Orden del Gobierno Vasco. Se trata de una interesantísima sentencia que, además, tiene por objeto un "informe de inspección" que contiene "decisiones administrativas". El litigio, en el fondo, como sostuvo el Gobierno vasco, es un conflicto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma<sup>30</sup>. El Tribunal Supremo, en el caso traído a colación, reconoció la competencia autonómica de supervisión. La Comunidad Autónoma podría formular "valoraciones y recomendaciones prudenciales (...) pero sin llegar a juicios técnicos sobre su cumplimiento y, menos aún, a formular requerimientos de actuación". El Gobierno de Euskadi, a su juicio, debería haber informado al Banco de España. Declaró correcta la anulación de los apartados por los que se ordenaban determinadas actuaciones.

## **b.2).- La aprobación y modificación de planes**

Nuestro Banco central es el competente para aprobar los planes de actuación, reestructuración o resolución que, según su situación, deben presentar las Cajas de Ahorros u otras entidades de crédito. Se necesita, eso sí, el informe favorable del FROB, que también debe informar sus modificaciones<sup>31</sup>.

La aprobación por el Banco de España de estos planes supone que las operaciones vinculadas a los mismos “no requieran ninguna autorización administrativa ulterior en el ámbito de las entidades de crédito”, sin perjuicio de una posible oposición del Ministerio de Hacienda<sup>32</sup>.

## **b.3) La sustitución provisional de los órganos de administración**

Una de las intervenciones públicas más graves, qué duda cabe, es la designación de nuevos administradores en una entidad de crédito, que corresponde al Banco de España, con la intervención del Fondo de Reestructuración bancaria<sup>33</sup>. Algunas Cajas de Ahorros, es bien sabido, han sido intervenidas por el Estado.

---

<sup>31</sup> Véanse los artículos 7, 14 y 23 del Real Decreto-ley 24/2012. El FROB puede requerir la modificación del plan de reestructuración antes de que sea aprobado por el Banco de España.

<sup>32</sup> Véase el artículo 28 del Real Decreto-ley 24/2012. También antes se requería la autorización por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de la superación de los límites de recursos ajenos obtenidos por el FROB (artículo 2.5 Real Decreto-ley 9/2009, en la redacción dada en el año 2012). El Ministro de Hacienda también puede oponerse, en el plazo de 5 días hábiles, a la suscripción de títulos por el FROB. El artículo 2 del Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, establece que el plan de desinversión de activos relacionados con riesgos inmobiliarios tiene que ser aprobado por el Banco de España (en el plazo de quince días hábiles) que, curiosamente, puede imponer que se solicite ayuda del FROB.

<sup>33</sup> Véanse, entre otros, los artículos 9, 10 y 22 del Real Decreto-ley 24/2012. En el procedimiento de resolución el Banco de España designará como administrador al FROB que, a su vez, nombrará a las personas físicas o jurídicas que “en su nombre, ejercerán las funciones y facultades propias de esa condición”. MUÑOZ MACHADO, S., “Regulaciones económicas y despojos patrimoniales (Sobre los límites de la intervención de entidades de crédito por el Banco de España: el ejemplo de las Cajas de Ahorros)”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 19, p. 76 y siguientes, analiza las SSTs sobre la intervención bancaria de Banesto (de 5 de mayo de 2004 y 14 de marzo de 2006), donde también hubo ayudas del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios. Se excluyó, como recuerda el citado Profesor, “que fueran aplicables a estas medidas de intervención las garantías del procedimiento sancionador”.

### **c).- El ámbito de libertad en la actuación de la Administración estatal**

Las normas, repletas de conceptos jurídicos indeterminados, dejan amplia libertad al Banco de España para que pueda adoptar las medidas que resulten necesarias para el cumplimiento de los planes que se hayan presentado<sup>34</sup>. La valoración económica de la entidad o de los correspondientes activos y pasivos, que es previa a la adopción de cualquier medida de reestructuración o de resolución, por ejemplo, corresponde al FROB, de conformidad con los criterios que determine el propio Fondo, que también puede suspender contratos y garantías<sup>35</sup>. Resulta extraordinariamente atractiva la discusión sobre el carácter técnico o discrecional de muchas de estas potestades y decisiones ejecutivas estatales. Pero nos detenemos aquí<sup>36</sup>.

### **d).- El carácter ejecutivo, y en ocasiones irrecorrible, de las decisiones estatales**

La difícil situación de una parte de las entidades que integran nuestro sistema financiero, y la necesidad de encontrar soluciones definitivas, explica, más que probablemente, que en alguna norma se haya establecido que algunas decisiones estatales se impondrán con independencia de su aceptación por los interesados, a los que se les niega, cuando menos dificulta, cualquier

---

<sup>34</sup> Vid el artículo 11.3 y el artículo 17 del Real Decreto-ley 24/2012. En el artículo 16 de la misma norma se dice que el FROB, a propuesta del Banco de España, podrá incluir “cualquier medida de actuación temprana en los planes de reestructuración”.

<sup>35</sup> A las “facultades administrativas generales” del FROB se refiere el artículo 62 del Real Decreto-ley 24/2012. A la suspensión de contratos y garantías el artículo 68.

<sup>36</sup> A la discrecionalidad administrativa en general se han dedicado miles de páginas. Véase para estas cuestiones, y entre los trabajos más recientes, IZQUIERDO CARRASCO, M., “La supervisión pública sobre las entidades bancarias”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica...*, cit., p. 200 y siguientes, que se refiere a la discrecionalidad de los organismos supervisores, pero también a la imposición de órdenes, a la exigencia del cumplimiento de deberes, sin que existan “incumplimientos constitutivos de infracción”. NÚÑEZ LOZANO, M<sup>a</sup> CARMEN, “El control sobre la adquisición e incremento de participaciones significativas”, en el citado libro colectivo, p. 453, también se refiere a la discrecionalidad técnica del Banco de España en la adquisición e incremento de participaciones empresariales. SALA ARQUER, J. M., “Fusiones de Cajas de Ahorros y crisis financieras: los poderes de supervisión de los organismos reguladores”, *REDA*, nº 149, p. 13 y siguientes, se refiere a la discrecionalidad y a los criterios objetivos en relación con las autorizaciones administrativas sobre fusiones entre Cajas de Ahorros.



posibilidad de recurso<sup>37</sup>. Señalamos, una vez más sin detenernos, las importantes especialidades procesales referidas a la legitimación para impugnar, la limitación de los efectos de los fallos de las sentencias o la previsión de la imposibilidad de ejecución de las resoluciones judiciales<sup>38</sup>.

En conclusión, y como decíamos unas líneas más atrás, pese a las competencias autonómicas en la materia, ha sido el Estado el que, con la bendición de las resoluciones de los Tribunales, y más recientemente parece que con el beneplácito de las CCAA, ha asumido el papel director tanto en el plano normativo como en el ejecutivo en la restructuración de nuestro sistema financiero, muy en particular de las Cajas de Ahorros<sup>39</sup>.

### **III).- LAS CAJAS DE AHORROS EN LA ENCRUCIJADA**

#### **1.- Las nuevas dimensiones y formas**

Las fusiones, absorciones y otras posibilidades de actuación conjunta de las Cajas de Ahorros son un tema clásico en la materia<sup>40</sup>. A nadie escapa que en

---

<sup>37</sup> Véase el artículo 26.2 del Real Decreto-ley 24/2012 sobre la transmisión de activos y pasivos de entidades en resolución. El artículo 47 de esa misma norma establece que, fuera de lo dispuesto en el artículo 69, “los titulares de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada afectados no podrán iniciar ningún otro procedimiento de reclamación de cantidad” con base en un incumplimiento de los términos y condiciones de la emisión correspondiente”. La lectura del artículo 63, que lleva por rúbrica “carácter ejecutivo de las medidas”, resulta indispensable.

<sup>38</sup> Artículo 69 y siguientes del Real Decreto-ley 24/2012. La disposición adicional quinta establece la inadmisión de solicitudes judiciales de concurso.

<sup>39</sup> VEGA SERRANO, J.M., “El futuro de las Cajas de Ahorros españolas”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica...*, cit., p. 609, apunta la ausencia de financiación autonómica para el “rescate” de sus Cajas.

<sup>40</sup> Una referencia a la autorización de las fusiones interregionales puede verse en UREÑA SALCEDO, J. A., *La influencia pública...*, cit., p. 176 y siguientes. PRIETO ÁLVAREZ, T., “Cajas de Ahorro: de la tradición a su bancarización”, *Derecho administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011, p.1345, analiza el artículo 3.24 del Real Decreto-Ley 11/2010, que introdujo una nueva disposición adicional sexta en la LORCA para establecer que las CCAA únicamente podrían denegar la autorización de una fusión “mediante resolución motivada, cuando la entidad resultante pudiera incumplir cualquiera de los requisitos objetivos previstos en la citada normativa”. Denunciaba que el procedimiento de autorización quedase en mano autonómica. En la práctica la dirección del proceso, si ha

los últimos tiempos su importancia práctica ha crecido exponencialmente. El argumento más utilizado para imponer, cuando menos sugerir, la reducción del número de Cajas de Ahorros ha sido la necesidad de sanear balances y asegurar la solvencia de la entidad resultante.

Las soluciones para una actuación conjunta de las Cajas que han permitido las normas estatales, sea como fuere, han sido varias. Hasta el momento hemos visto fusiones, absorciones, sistemas institucionales de protección, separación de la actividad crediticia (que desarrolla un banco) de la obra benéfico-social (a cargo de una fundación), con mantenimiento o extinción, según los casos, de la personalidad jurídica de las Cajas de Ahorros<sup>41</sup>.

Las Cajas podían optar, desde luego, por seguir operando como entidades de crédito. Para mejorar su solvencia, caso de ser necesario, podían emitir cuotas participativas. Conocidas desde hace años en nuestro Ordenamiento el principal problema que planteaban era el reconocimiento de derechos políticos. El temor, curiosamente, era que se abriese una puerta a la privatización<sup>42</sup>. En

---

existido, ha sido estatal. También puede verse SALA ARQUER, J. M., “Fusiones de Cajas de Ahorros...”, cit., p. 7 y siguientes.

<sup>41</sup> Véase el Real Decreto-Ley 2/2011, para el reforzamiento del sistema financiero, y el importantísimo Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, que recuerda que las cajas han pasado de ser 45 a ser 15 “equiparando su estructura de gobierno a la de los bancos cotizados, a través, fundamentalmente, de su transformación jurídica en cajas de ejercicio indirecto”. EMBID IRUJO, A., *El derecho público...*, cit., p. 69 y siguientes, analiza las distintas posibilidades organizativas que se abrían para las Cajas con el Real Decreto-Ley 11/2010. VEGA SERRANO, J.M., “El futuro de las Cajas de Ahorros españolas”, cit., p. 603 y siguientes también analiza el proceso de reestructuración de las Cajas hasta finales de junio de 2010. Señala que casi dos terceras partes de las Cajas estaban recibiendo algún tipo de asistencia pública. Sobre las ayudas del FROB y la reestructuración de las Cajas también puede verse GUILLÉN CARAMÉS, J., “Reflexiones acerca del nuevo régimen jurídico de las Cajas de Ahorros”, p. 619 y siguientes.

<sup>42</sup> Es imposible detenerse en todo lo que ha ocurrido con las cuotas participativas estos últimos años. Resulta fundamental, para empezar, la lectura del Real Decreto 302/2004, de 20 de febrero, sobre cuotas participativas de las Cajas de Ahorros. También es importante el estudio de la STS, 26 de octubre de 2005, que anuló la regulación reglamentaria que establecía la aprobación por el sindicato de cuotapartícipes de la supresión del derecho de suscripción preferente y de la amortización anticipada de las cuotas. No estaría de más recordar el teórico sometimiento de su emisión a un fin de autorizaciones o controles administrativos y que, por unas cosas u otras, su utilización, al menos antes del estallido de la crisis, fue escasa. En la primera redacción del Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, se contenía una nueva regulación de las cuotas participativas y el derecho excepcional de representación en los órganos de gobierno de las Cajas. Sobre las cuotas participativas, tema estrella donde los

la práctica, tal vez por ello, prefirió acudir, al menos en algunos momentos, a préstamos interbancarios, a participaciones preferentes, incluso a financiaciones subordinadas a través de sociedades filiales.

Entre los años 2009-2011, por supuesto, muchas Cajas optaron por integrarse en Sistemas Institucionales de Protección<sup>43</sup>. Se ha dicho que el Banco de España impulsó estos procesos de integración, y que Europa, a su vez, había permitido la suscripción por parte del FROB de participaciones preferentes<sup>44</sup>.

---

haya, y los procesos de reestructuración con intervención del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, también debe recordarse la normativa del Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. No se olvide el Real Decreto 1817/2009, de 27 de noviembre, por el que se modifican el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sobre creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito y el Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, sobre el régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito. El Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, entre otras muchas cosas, se refería al “principio de libertad de emisión de las cuotas sin que deba mediar autorización administrativa previa”. UREÑA SALCEDO, J. A., *La influencia pública...*, cit., p. 200 y siguientes. PRIETO ÁLVAREZ, T., “Cajas de Ahorro...”, cit., p.1343, considera que las cuotas participativas con derechos políticos no menoscabarían el carácter fundacional de las Cajas. VEGA SERRANO, J.M., “El futuro de las Cajas de Ahorros españolas”, cit., p. 604 y siguientes también analiza el Real Decreto-Ley 11/2010, y las cuotas participativas (con el reconocimiento de derechos políticos o la cotización en mercados secundarios).

<sup>43</sup> EMBID IRUJO, J. M., “La inserción de una fundación en un grupo de empresas: Problemas jurídicos”, *Revista de Derecho Mercantil*, nº 278, octubre-diciembre de 2010, p. 1395 y siguientes, considera que el SIP constituye un ejemplo de contrato de grupo en el ámbito de un grupo dirigido por una fundación.

<sup>44</sup> Puede verse CALVO VÉRGUEZ, J., *Los sistemas institucionales de protección (SIPs) en el ámbito de las Cajas de Ahorros*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, que apunta interesantes ideas y algunos datos (como las ayudas del FROB a Cajas rurales y a Cajas de Ahorros, p. 18). Recuerda que el Banco de España podía condicionar la autorización del SIP al cumplimiento de determinadas instrucciones. Las primeras normas, contenidas en la Ley 36/2007, de 16 de noviembre, el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, o la circular 3/2008, de 10 de junio, dejaban gran libertad de pactos a las entidades. Esta libertad en parte fue limitada con el Real Decreto-Ley 9/2009 y la intervención del FROB. La Comisión, asegura Calvo Vérguez, aprobó ayudas del FROB en enero del año 2010 (p. 48). El 70% del total de la financiación que podían obtener del FROB, según este autor, podía emplearse en reducir personal (p. 66). Los SIPs, en cualquier caso, no suponían extinción alguna de Caja de Ahorros, pues mantenían su identidad y obra social (p. 57 a 61), simplemente había un “apoyo del resto de sus socios en caso de necesidad”. Apunta, no obstante, que el Banco de España estaba exigiendo que las sociedades centrales fuesen bancos (p. 61). SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas...*, cit., p. 28, sostiene que el FROB aportó al SIP de Bankia 4.465 millones de euros. En la p. 35 explica que el 90% de los votos del SIP gallego correspondían al FROB por sus aportaciones, y aporta algunos datos sobre las ayudas del FROB a otras entidades de crédito.

En algunos casos, de esa ligera integración entre entidades, que únicamente implicaba un compromiso mutuo para garantizar su solvencia y liquidez, se pasó a la absorción de unas Cajas por otras y, en muchos casos, al traspaso de la actividad financiera de las Cajas que integraban el SIP a un banco<sup>45</sup>. Algunos autores anunciaron la conversión de las Cajas de Ahorros en entidades bancarias en forma de sociedad anónima<sup>46</sup>. No faltaron voces que criticasen la imposición de esta como la única opción aunque se requiriese el auxilio público<sup>47</sup>. El Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, sin embargo, impuso esta solución para la gestión del negocio financiero cuando se requiriesen aportaciones públicas<sup>48</sup>, que es lo mismo que establece el artículo 30 del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto<sup>49</sup>.

El Real Decreto-ley 2/2012 exige la simplificación de la estructura organizativa y los requisitos operativos de las Cajas que ejerzan su actividad de forma indirecta. Si la participación en el Banco no alcanza el 25% de los derechos de voto, por ejemplo, “deberán renunciar a la autorización para actuar como entidad de crédito”<sup>50</sup>. Las Cajas en este caso deberán transformarse, dice la

---

<sup>45</sup> Tampoco se trata de novedad alguna. Piénsese en la Ley 3/2009, de 3 de abril, de modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles (que reguló fusiones y cesiones globales de activos entre entidades de crédito).

<sup>46</sup> ARIÑO ORTIZ, G., “Reflexión sobre las Cajas...”, cit., p. 37 y siguientes, apunta que había otras opciones al margen de la conversión en bancos, por ejemplo un sistema de cajas con cuotas participativas. La opción por la bancarización, según sostiene, ha sido adoptada para “liberarse de la presencia e influencia de los partidos políticos” y “del poder autonómico”. La conversión de las Cajas en sociedades anónimas de ámbito nacional, en todo caso, según el Profesor Ariño, era la única manera que se ocurrió de alejarlas del poder autonómico.

<sup>47</sup> PRIETO ÁLVAREZ, T., “Cajas de Ahorro...”, cit., p.1334 y 1349.

<sup>48</sup> Hoy pueden verse en el BOE, sea como fuere, ejemplos de inscripción de Bancos producto de la segregación del negocio financiero de algunas Cajas. Véase el BOE de 23 de diciembre de 2011 sobre la inscripción del “Banco de Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, SA”, que desarrolla el negocio financiero de Caja España.

<sup>49</sup> Dice este precepto que para ser beneficiarias de la recapitalización por parte del FROB las Cajas de Ahorros deberán traspasar previamente su actividad financiera a un banco “en el plazo máximo de tres meses desde la fecha en la que se les notifique la aprobación del plan de reestructuración”.

<sup>50</sup> La Ley 3/2010, de 13 de mayo, de modificación de la Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorros de Castilla-La Mancha, establece que el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha deberá autorizar la renuncia a la condición de entidad de crédito.

norma, en una fundación especial. Los cambios que estas reformas estructurales están suponiendo en los órganos de gobierno de las Cajas, lógicamente, son muy importantes (pues no pueden mantenerse las mismas estructuras en unas entidades que no ejercen directamente negocio financiero alguno). Habrá que seguir atentos. Los procesos de reestructuración de las Cajas de Ahorros y sus conglomerados empresariales no sólo no han finalizado sino que cuentan con una nueva normativa<sup>51</sup>.

## 2.- A vueltas con la naturaleza de las Cajas

La discusión sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros, y no sólo españolas, ha sido el tema estrella entre la doctrina científica durante muchísimo tiempo<sup>52</sup>. Se ha discutido si eran públicas, privadas, o un *tertium genus*, incluso se ha debatido, y mucho, si se ajustaban a la fundación-empresa, o eran fundaciones especiales, como ahora reconocen expresamente las normas para algunos casos. Mucho se dijo también, lógicamente, sobre la ocupación de sus órganos de gobierno<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> El Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, dice en su artículo 25 que son instrumentos de resolución la venta del negocio de la entidad, la transmisión de activos y pasivos a un banco puente, la transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos, y el apoyo financiero a los adquirentes del negocio, al banco puente o a la sociedad de gestión de activos cuando resulte necesario para facilitar la implementación de los instrumentos anteriores y para minimizar el uso de recursos públicos. Antes ya el Real Decreto-ley 2/2012, fomentaba nuevos procesos de integración, incluso establecía como plazo máximo para la conclusión de algunos procedimientos de integración el día 1 de enero de 2013. El Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, insistió en la idea de integración, contiene interesantes preceptos sobre “entidades participadas mayoritariamente por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria”, y dedica artículos fundamentales a la creación de sociedades para la gestión de activos inmobiliarios.

<sup>52</sup> Parte de la imponente bibliografía al respecto puede verse, entre muchos otros sitios, en UREÑA SALCEDO, J.A., *La influencia pública...*, cit., p. 99 y siguientes. ALLÍ TURRILLAS, J-C., *Fundaciones y Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2010, dedica interesantísimas páginas a este particular. A las fundaciones-empresa y a las fundaciones con empresa también se ha referido el Profesor EMBID IRUJO, J. M., “La inserción de una fundación...”, cit., p. 1373 y siguientes. VEGA SERRANO, J.M., “El futuro de las Cajas de Ahorros españolas”, cit., p. 609, sostuvo que las Cajas, con el tiempo, devinieron en bancos públicos de las CCAA.

<sup>53</sup> La rápida descripción de la evolución de la normativa sobre órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, desde el Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, pasando por la Ley 31/1985, de 2 de agosto, entreteniéndose con la legislación autonómica y llegando a la Ley 44/2002, puede verse en muchos sitios. UREÑA SALCEDO, J.A., *La influencia pública...*, cit., p. 106 y siguientes. FERNÁNDEZ FARRERES, G., “La presencia de las Administraciones públicas en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 108, octubre-diciembre 2007. SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas...*, cit., p. 77 y siguientes, describe esta evolución con el valor añadido de la visión práctica. PRIETO ÁLVAREZ,

Ahora nos limitaremos a concluir recordando que las Cajas o las entidades a través de las cuales ejercen el negocio financiero han podido recibir el impulso económico, bajo distintas formas, del Estado<sup>54</sup>. En relación con esta inyección de dinero, al menos en parte público, hay que remitir a la regulación del FROB, y a las normas sobre adquisición de participaciones preferentes y participación en el capital de los bancos<sup>55</sup>.

La inyección de capital público, procedente de la Unión Europea y del esfuerzo de la ciudadanía, la compensación de deuda, en cualquier caso, ha permitido defender una hipotética estatalización de estas entidades<sup>56</sup>. Únicamente estamos, al menos de momento, ante entidades de crédito que durante los próximos meses o años estarán vinculadas al sector público estatal<sup>57</sup>. Las últimas normas aprobadas, sin embargo, establecen que los bancos puentes controlados o adquiridos por el FROB serán gestionados y administrados con el

---

T., "Cajas de Ahorro...", p. 1336. La rebaja al 40% de la presencia pública, ya lo hemos dicho, se impuso con el artículo 3 del Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio (BOE 13 de julio). Puede verse, relacionado con este asunto, el artículo 11 del Decreto Ley 4/2010, de 30 de diciembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros (DOCV 3 de febrero de 2011).

<sup>54</sup> Este tema nos lleva a recordar que la aplicación de las normas europeas sobre ayudas públicas al sistema financiero fue suspendida para permitir la intervención de entidades de otros países. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup> AMPARO, "El riesgo sistémico...", cit., p. 1368. Recuerda el Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros y el Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre, por el que se habilita al Gobierno para otorgar avales del Estado a operaciones de financiación de las entidades de crédito. A las fusiones entre Cajas y la defensa de la competencia ya nos referimos en UREÑA SALCEDO, J.A., *La influencia pública...*, cit., p. 187 y siguientes.

<sup>55</sup> SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas...*, cit., p. 24, recuerda que las participaciones preferentes devengaban un interés nada despreciable, entre el 7 y el 10% anual, aunque también cabía la participación en el capital con los correspondientes derechos políticos. Véase el artículo 28.4 *in fine* del Real Decreto-ley 24/2012.

<sup>56</sup> El Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, dice que el Fondo se nutrirá, en los términos que reglamentariamente se determine, con aportaciones anuales de las entidades de crédito. Caben, lógicamente, medidas especiales, preventivas y de saneamiento, que podrá adoptar el Fondo si la situación hace previsible que él mismo tendrá que hacer a los pagos. El Real Decreto-Ley 19/2011, de 2 de diciembre, modificó el Real Decreto-Ley 16/2011, insistiendo en las aportaciones de las entidades de crédito y en las competencias de la Comisión Gestora del Fondo en algunas reestructuraciones ordenadas de entidades de crédito

<sup>57</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup> AMPARO, "De la banca pública a las entidades de crédito públicas: delimitación y tipología. El caso español", *RDBB*, 121, enero-marzo, 2011, p. 114. En la p. 133, sostuvo que a la luz de las nuevas normas y acontecimientos algunas Cajas podrían ser calificadas de entidades de crédito públicas.

objetivo de venderlos (en un plazo máximo de cinco años)<sup>58</sup>. Habrá que estar atentos a las condiciones para la enajenación que en su día pueda producirse. En el Real Decreto-ley 24/2012 se insiste, eso sí, en que se hará en condiciones de mercado y con la máxima transparencia y publicidad<sup>59</sup>.

#### **IV).- CONCLUSIÓN**

Muchas cosas se escribirán todavía sobre esta crisis y sobre las Cajas de Ahorros españolas (sin duda con mayor conocimiento de causa y por plumas más reputadas que la nuestra).

Es cierto que las Comunidades Autónomas se resistieron a perder el control sobre las Cajas hasta el último momento (concretamente hasta la fecha en que se planteó la necesidad de inyectar capital público). Buena prueba de su resistencia inicial es la cantidad de normas que han aprobado, los importantes controles que han intentado reservarse en este proceso de reestructuración, y los recursos que han presentado ante el propio Tribunal Constitucional. Ahora apúntese la reflexión, simplemente, sobre si la tardanza en resolver los problemas de las Cajas de Ahorros españolas es únicamente imputable a su vinculación con el sector público autonómico y la resistencia de las Comunidades Autónomas a perder su teórico control. Nosotros intuimos que, al

---

<sup>58</sup> Véase el artículo 27 del Real Decreto-ley 24/2012. El Real Decreto-ley 2/2012 modificó el Real Decreto-ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Retocó el régimen jurídico de la adquisición de acciones por el FROB, remitiendo respecto del precio de adquisición o suscripción al que fuese fijado por expertos independientes nombrados por el FROB que atenderían al “valor económico de la entidad de crédito”, y la posterior desinversión “en un plazo no superior a los tres años a contar desde la fecha de su suscripción”. Se dió nueva redacción a las medidas de apoyo a procesos de integración de entidades de crédito y, en fin, se permitió diferir el pago de la remuneración prevista por las participaciones preferentes u otros instrumentos de deuda obligatoriamente convertibles en acciones durante un año. Una nueva normativa sobre estas cuestiones se contuvo en el Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, y ahora, ya lo hemos visto, en el Real Decreto-ley 24/2012.

<sup>59</sup> En el Real Decreto-ley 24/2012 se insiste en distintos preceptos en que las transmisiones de acciones, o de todo o parte de los activos y pasivos de las entidades se hará “en condiciones de mercado teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto” (26.2). La venta del banco puente o de sus activos y pasivos “se realizará en condiciones de mercado y se desarrollará en el marco de procedimientos competitivos, transparentes y no discriminatorios” (artículo 27.5).

margen de esas, existen otras causas. Resulta claro, eso sí, que ha resultado especialmente grave la tardanza en resolver el problema. Conforme ha ido pasando el tiempo se ha incrementado el número de entidades que ha solicitado asistencia financiera pública y, lo que es peor, cada vez son más las que han sido intervenidas en sus órganos de dirección y gobierno por el Estado<sup>60</sup>.

En nuestra opinión, a la criticable influencia política que han podido sufrir las Cajas hay que añadir, al menos en ocasiones, una desacertada intervención técnica o profesional<sup>61</sup>. Es obligatorio destacar que si ha habido fallos en los controles públicos, y es indudable que los ha habido (pues estaban previstas varias autorizaciones administrativas y diversos controles públicos sobre distribución de resultados, grandes riesgos, participaciones empresariales, recursos propios, solvencia y obra benéfico-social), tampoco parecen haber funcionado ni servido demasiado bien a su teórico fin los controles internos o externos establecidos por las propias entidades para garantizar una gestión bancaria prudente<sup>62</sup>. Voces muy autorizadas han sostenido públicamente, en

---

<sup>60</sup> Es bien sabido que algún banco, producto del SIP entre varias Cajas, salió a buscar capital en la bolsa y ha sido intervenida mientras se redactaban estas líneas. La CNMV autorizó la salida a bolsa escasos días antes de que el BOE de 29 de junio de 2011 publicase la Ley 1/2011, de 14 de enero, por la que se adapta la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid, al Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, donde seguía haciéndose referencia a la autorización del Gobierno autonómico de las fusiones, o la autorización de la Consejería competente para participar en un SIP.

<sup>61</sup> SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas...*, cit., p. 69, nos recuerda que la influencia política se ha notado más en unas Cajas que en otras.

<sup>62</sup> Sobre estos controles y autorizaciones puede verse UREÑA SALCEDO, J.A., *La influencia pública...*, cit., p. 200 y siguientes. En teoría con tanta autorización y control, estatal y autonómico, las Cajas carecían de libertad. Los controles, lógicamente, no se han ejercido correctamente y la libertad parece haber sido máxima. Otro tema es qué ha ocurrido con los análisis de riesgos realizados por personal de la propia entidad o con las costosas auditorías externas. SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas...*, cit., p. 125, recuerda que unos pocos ejecutivos bancarios americanos pusieron en duda “la ortodoxia de los criterios aplicados en el cálculo del riesgo de los sofisticados títulos que iban a emitir” y fueron despedidos, por lo que señala el autor que “el coste de no seguir la manada puede ser muy elevado”. GALBRAITH, J. K., *Breve historia de la euforia financiera*, Ariel, Barcelona, 1991, como otros, considera que la euforia forma parte del episodio de la especulación. Véase sobre la posible responsabilidad de los auditores, OTERO CRESPO, M., “La responsabilidad civil del auditor frente a terceros al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Estudios jurídicos en memoria del Profesor José Manuel Lete del Río*, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009. A la exigencia de responsabilidad, a la imposición de sanciones, a los malos gestores, ya se refirió la Profesora MERCEDES FUERTES hace algunos años (más recientemente ha insistido en el *Diccionario de sanciones administrativas*, de la editorial Lustel). Los casos que ha recogido la prensa sobre



todo caso, que la causa principal de la transformación de las Cajas de Ahorros ha sido, precisamente, la pérdida de su espíritu y la equiparación en el desarrollo de su actividad a los Bancos<sup>63</sup>.

Queda mucho por decidir, y algunas cosas por contar. La creación de sociedades para la gestión de activos inmobiliarios, a la que se refiere el Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, o de bancos puente, regulados por el Real Decreto-ley 24/2012, la asistencia financiera europea para la recapitalización de determinadas entidades financieras españolas, y la rapidez de los acontecimientos, en fin, no nos permite avanzar mucho más. Las claves siguen siendo las de siempre, cómo se depuran responsabilidades y quiénes acabarán adueñándose de unas entidades que, participando en importantes conglomerados económicos, al menos en su día, constituyeron casi el 50% del sistema financiero español<sup>64</sup>.

---

indemnizaciones a directivos de las Cajas y de los Bancos son bien conocidos. Véase, entre las normas más recientes, el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, sobre el límite a las indemnizaciones por terminación de contrato en entidades de crédito participadas mayoritariamente o apoyadas financieramente por el FROB, o sobre extinción del contrato, sin indemnización, por imposición de sanciones. Sobre normas anteriores puede verse SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup> AMPARO, “El riesgo sistémico...”, cit., p. 1379 y siguientes. No se olvide que algunas de estas indemnizaciones no fueron aprobadas por los órganos competentes ni, en algunos casos, autorizadas por la Administración, como sin duda imponía el tenor literal, cuando menos el espíritu, de la mayoría de normas autonómicas. SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas...*, cit., p. 98, recuerda algunos casos de inaplicación de normas sobre dietas y retribuciones, denuncia la falta de coherencia “entre lo legislado y su aplicación”. En la p. 181 pone algunos ejemplos de remuneraciones a directivos y gestores.

<sup>63</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Las Cajas de Ahorro: el principio del fin”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 18, p. 7. SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas. Adiós al modelo de las cajas de ahorros*, Ediciones invisibles, Barcelona, 2011, p. 134, recuerda que “unas entidades que habían nacido para recoger y administrar el ahorro popular se habían metatarseado en apéndices de los mercados internacionales”.

<sup>64</sup> Algo parecido sostuvo en su día el Profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Aspectos administrativos...”, cit., p. 215.

## V).- BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALLÍ TURRILLAS, J-C., *Fundaciones y Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

ARIÑO ORTIZ, G., “Reflexión sobre las Cajas y su régimen jurídico dual”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 22.

ARZOZ SANTISTEBAN, X., “Las competencias autonómicas de supervisión de las entidades de crédito”, *RAP*, 178, 2009.

ARZOZ SANTISTEBAN, X., “La versatilidad de lo básico en materia económica, con especial referencia a la crisis financiera y las Cajas de Ahorros”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

CALVO VÉRGUEZ, J., *Los sistemas institucionales de protección (SIPs) en el ámbito de las Cajas de Ahorros*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011.

DE GUINDOS, L., MARTÍNEZ-PUJALTE, V., SEVILLA, J., (Dir.), *Pasado, presente y futuro de las Cajas de Ahorros*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009.

DARNACULLETA I GARDELLA, M., SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup> A., “Nuevas fórmulas de génesis y ejecución normativa en la globalización: el caso de la regulación de la actividad financiera”, *RAP*, 183, septiembre-diciembre, 2010.

EMBED IRUJO, A., “El derecho público de la crisis económica”, en *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo*. A. BLASCO ESTEVE (Coord.), INAP, Madrid, 2011.

EMBID IRUJO, A., *El derecho de la crisis económica*, Prensas universitarias de Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2009.

EMBID IRUJO, J. M., “La inserción de una fundación en un grupo de empresas: Problemas jurídicos”, *Revista de Derecho Mercantil*, nº 278, octubre-diciembre de 2010.

ESTEVE PARDO, J., “El encuadre de la regulación de la economía en la sistemática del Derecho público”, en *Derecho de la regulación económica I., Fundamentos e instituciones de la regulación*, Muñoz Machado, Esteve Pardo (editores), Iustel, Madrid, 2009.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., “La presencia de las Administraciones públicas en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 108, octubre-diciembre 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Aspectos administrativos de las crisis bancarias”, en *Aspectos jurídicos de las crisis bancarias (respuesta del Ordenamiento jurídico)*, Madrid, 1988.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La doble dependencia de las Cajas de Ahorros”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 108, octubre-diciembre 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Las Cajas de Ahorro: el principio del fin”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 18.

FERNANDO PABLO, M. M., “Nuevo marco europeo de supervisión financiera: una visión desde España”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

GALBRAITH, J. K., *Breve historia de la euforia financiera*, Ariel, Barcelona, 1991.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “La reforma del artículo 135 de la Constitución española”, RAP, 187, enero-abril 2012.

GUILLÉN CARAMÉS, J., “Reflexiones acerca del nuevo régimen jurídico de las Cajas de Ahorros”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

IZQUIERDO CARRASCO, M., “La supervisión pública sobre las entidades bancarias”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

MARTÍN-RETORTILLO, S., “Panorama general de las crisis bancarias”, REDA, nº 59, 1988.

MARTÍN-RETORTILLO, L., “Crisis económica y transformaciones administrativas”, REDA, 153, enero-marzo 2012.

MUÑOZ MACHADO, S., “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”, en *Derecho de la regulación económica I., Fundamentos e instituciones de la regulación*, Muñoz Machado, Esteve Pardo (editores), Iustel, Madrid, 2009.

MUÑOZ MACHADO, S., “Regulaciones económicas y despojos patrimoniales (Sobre los límites de la intervención de entidades de crédito por el Banco de España: el ejemplo de las Cajas de Ahorros)”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 19.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Too big to fail”: intervención y mercado en la aproximación europea a la crisis financiera”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

OTERO CRESPO, M., “La responsabilidad civil del auditor frente a terceros al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Estudios jurídicos en memoria del Profesor José Manuel Lete del Río*, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009.

PRIETO ÁLVAREZ, T., “Cajas de Ahorro: de la tradición a su bancarización”, *Derecho administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011.

REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

SALA ARQUER, J. M., “Fusiones de Cajas de Ahorros y crisis financieras: los poderes de supervisión de los organismos reguladores”, *REDA*, nº 149, enero-marzo 2011.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup> A., “De la banca pública a las entidades de crédito públicas: delimitación y tipología. El caso español”, *RDBB*, 121, enero-marzo, 2011.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M<sup>a</sup> A., “El riesgo sistémico en la regulación bancaria: respuestas tras la crisis”, *Derecho administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011.

SEQUEIRA MARTÍN, A., “La relevancia de la fusión de Cajas de Ahorros”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 108, octubre-diciembre 2007.

SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas. Adiós al modelo de las cajas de ahorros*, Ediciones invisibles, Barcelona, 2011.

UREÑA SALCEDO, J.A., “Las vías de hecho y la suspensión cautelar”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 53, enero-marzo 2004.

UREÑA SALCEDO, J. A., *La influencia pública en las Cajas de Ahorros*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

UREÑA SALCEDO, J. A., *Régimen público de la gestión colectiva de derechos de autor*, Iustel, Madrid, 2011.

VEGA SERRANO, J.M., “El futuro de las Cajas de Ahorros españolas”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.