

IP 6/10

**Informe Previo sobre el proyecto de Decreto  
por el que se desarrolla el procedimiento  
para la adhesión de las Cajas de Ahorro con  
domicilio en Castilla y León a Sistemas  
Institucionales de Protección**

Fecha de aprobación:  
*Comisión Permanente 24 de febrero de 2010*



## **Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla el procedimiento para la adhesión de las Cajas de Ahorro con domicilio en Castilla y León a sistemas institucionales de protección.**

Con fecha 18 de febrero de 2010 ha tenido entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla el procedimiento para la adhesión de las Cajas de Ahorro con domicilio en Castilla y León a sistemas institucionales de protección, una vez completado en su totalidad el expediente.

A la solicitud realizada por la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León se acompaña el Proyecto de Decreto sobre el que se solicita Informe.

De conformidad con lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Castilla y León, la Consejería solicita por el procedimiento de urgencia dicho Informe, justificando la misma en que se *considera necesario acometer su aplicación y desarrollo (del Decreto) en el menor plazo de tiempo posible.*

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión Permanente, dada la solicitud de tramitación urgente, que lo aprobó en su sesión de 24 de febrero de 2010, acordando dar cuenta del mismo al siguiente Pleno del CES.

### **I.- Antecedentes**

#### **a) Europeos**



- Directiva 2006/48/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (refundición), particularmente su artículo 80, norma traspuesta al ordenamiento jurídico español por Real Decreto 216/2008.

#### **b) Estatales**

- Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), modificada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre.
- Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, de carácter básico, al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.
- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificó, entre otras, la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros y la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.
- Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros y por la que se modifican otras leyes del sector financiero, que modifica, entre otros aspectos, la Disposición Adicional Segunda de la mencionada Ley 31/1985, de 2 de agosto.
- Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, particularmente, su artículo 26. Esta norma traspuso la Directiva 2006/48/CE.
- Circular 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos, concretamente su norma decimoquinta.
- Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, por cuyo Capítulo I del Título I se crea el *Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)* al que se asigna el doble objeto de gestionar los procesos de



reestructuración de entidades de crédito y de contribuir a reforzar los recursos propios de las mismas.

### **c) De Castilla y León**

- *Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, que en su *artículo 70.1.19ª* establece la competencia exclusiva de nuestra Comunidad en materia de Cajas de Ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en el uso de sus facultades dicte el Estado.

El *artículo 71.1* del Estatuto, relativo a competencias de ejecución, establece en su *apartado 6º* la función ejecutiva de nuestra Comunidad en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.

También ha de mencionarse su *artículo 80* por el que se establece que *“La Comunidad de Castilla y León ejercerá, en coordinación con las políticas del Estado, las competencias que le correspondan en relación con las instituciones de crédito y ahorro, con los establecimientos financieros de crédito y con el resto de entidades e instituciones que conformen el sistema financiero autonómico, con los objetivos de fortalecimiento del sistema financiero de Castilla y León, cumplimiento de su función económica y social, fomento de su participación en los objetivos económicos estratégicos de la Comunidad, protección de los derechos e intereses de los usuarios, promoción de la inversión en la Comunidad, vigilancia del cumplimiento de las normas de ordenación y disciplina, y protección de su independencia, prestigio y estabilidad”*.

- Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, modificado por la Ley 5/2007, de 28 de marzo; por la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, por la Ley 7/2009, de 16 de junio y *por la Ley 10/2009, de 17 de diciembre*.



- Ley 10/2009, de 17 de diciembre, de Medidas Financieras de Castilla y León para 2010, que modifica los artículos 21 y 51 del Decreto Legislativo 1/2005, que será desarrollada en lo relativo a los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) por el Proyecto de Decreto que se informa.
- Decreto 23/2009, de 26 de marzo, sobre medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.
- Decreto 66/2005, de 22 de septiembre, por el que se desarrolla en materia de órganos de gobierno y de dirección el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio.
- Decreto 39/2004, de 22 de abril, por el que se regula la Obra Social de las Cajas de Ahorro de Castilla y León.
- Decreto 62/2000, de 23 de marzo, por el que se establecen determinadas obligaciones de información de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Castilla y León.

### c) De otras Comunidades Autónomas

- Como precedentes relativos a los Sistemas Institucionales de Protección (SIP):
  - *Galicia*: Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia.
  - *Andalucía*: Decreto-Ley 2/2009, de 20 de octubre, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía.
  - *Madrid*: Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.
- Como precedentes de carácter general pueden citarse normas de diversas Comunidades Autónomas sobre Cajas de Ahorros:



- Aragón, Ley 1/1991, modificada por la Ley 4/2000; Asturias, Ley 2/2000, modificada por la Ley 1/2005; Canarias, Ley 13/1990, modificada por la Ley 1/1995; Cantabria, Ley 4/2002, modificada por la Ley 4/2004; Comunidad Valenciana, Decreto Legislativo 1/1997, modificado por la Ley 10/2003; Castilla-La Mancha, Ley 4/1997, modificada por la Ley 13/2003; Cataluña, Decreto Legislativo 1/2008; Extremadura, Ley 8/1994, modificada por la Ley 3/2004; Murcia, Ley 3/1998, modificada por las Leyes 5/2003 y 1/2004; País Vasco, Ley 3/1991, modificada por la Ley 3/2003; La Rioja, Ley 6/2004.
  - Como excepción, la Comunidad de Navarra y de Baleares carecen de normativa de carácter general sobre Cajas de Ahorro, aunque cuentan con instrumentos legales sólo en lo relativo a órganos rectores:
- Ley Foral 7/1987, de Navarra y Decreto 42/2003, de Baleares.

#### **d) Otros antecedentes**

- Informe Previo IP 22/06 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio.
- Informe Previo IP 10/05 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla en materia de órganos de gobierno y de dirección el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León.
- Informe Previo IP 8/04 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 5/2001, de Cajas de Ahorro de Castilla y León.
- Informe Previo IP 6/03 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la Obra Social de las Cajas de Ahorro de Castilla y León.



- Informe a Iniciativa Propia IIP 4/02 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre incidencia y participación de las Cajas de Ahorro en el desarrollo de la actividad productiva de Castilla y León.
- Informe Previo IP 6/01 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 5/2001, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, en materia de órganos de gobierno y dirección.
- Informe Previo 11/00 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León.

## II.- Estructura del Anteproyecto de Ley

El Proyecto de Decreto consta de ocho artículos, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales.

En el articulado se regulan el Objeto (*artículo 1*), la *Aprobación por la Asamblea General (artículo 2)*, la *Documentación a presentar ante la Asamblea General para su aprobación (artículo 3)*, la *Autorización de la Junta de Castilla y León (artículo 4)* la *Documentación a acompañar a la solicitud de autorización (artículo 5)*, los *Requisitos para la autorización (artículo 6)*, el *Plazo para otorgar la autorización (artículo 7)*, y la *Modificación de los términos de la adhesión al sistema institucional de protección (artículo 8)*.

La *Disposición Transitoria*, en su *apartado 1*, establece que el *presente Decreto* se aplicará en su totalidad a los procedimientos de adhesión a sistemas institucionales de protección iniciados con anterioridad a su entrada en vigor en los casos en los que no se hubiese adoptado aún el acuerdo de aprobación por parte de la Asamblea General.



Asimismo, la *Disposición Transitoria* contiene un apartado 2 en el que se establece que “en los supuestos en que, habiéndose aprobado la adhesión por la *Asamblea General*, a la entrada en vigor del presente Decreto no se hubiera obtenido la autorización de la *Junta de Castilla y León*, resultarán de aplicación las exigencias procedimentales, requisitos y demás previsiones contenidas en los artículos 4 y siguientes”.

Por último, las *Disposiciones Finales* prevén el desarrollo y la entrada en vigor de la norma.

### III.- Observaciones Generales

**Primera.-** La *Ley 10/2009, de 17 de diciembre, de Medidas Financieras de Castilla y León para 2010*, dispuso en su *Disposición Final Séptima* (apartados 4, 5 y 7), diversas modificaciones que afectan a los artículos 21 y 51 del vigente *Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio* (en adelante *TRLCACYL*).

Dichas modificaciones vienen a establecer que corresponde a la *Junta de Castilla y León*, a propuesta de la *Consejería competente en materia de ordenación y supervisión de entidades de crédito*, autorizar la adhesión de las cajas de ahorro con domicilio social en Castilla y León a los posibles “*sistemas institucionales de protección*” (en adelante *SIP*), de manera análoga a los supuestos ya previstos para las autorizaciones para las posibles fusiones de Cajas de Ahorro en la Comunidad, en lo que resulte aplicable.





**Segunda.-** Las Cajas de Ahorro, como entidades de crédito, están sujetas actualmente a una regulación desde tres niveles – Unión Europea, Estado y Comunidad Autónoma – y a una supervisión desde dos niveles – Estado y Comunidad Autónoma -.

La Unión Europea no regula específicamente la figura de las Cajas de Ahorro, al no existir en todos los países de la Unión, refiriéndose el mercado único bancario al concepto genérico de *entidad de crédito*, siendo cada país el que define qué instituciones concretas responden a este concepto.

**Tercera.-** Sin embargo, la *Directiva 2006/48/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio*, traspuesta al ordenamiento jurídico español por el *Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero de recursos propios de las Entidades Financieras*, recogió la figura del sistema institucional de protección, permitiendo a las entidades de crédito pertenecientes a uno de esos sistemas la exención de alguno de los requisitos para el cálculo de las exposiciones ponderadas por riesgo, lo que vino a introducir de hecho esta figura jurídica como posibilidad de actuación entre las entidades de crédito.

En el mismo sentido, la *Circular 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España*, en su *Norma Decimoquinta* vino a confirmar la aplicación de una ponderación de riesgo del cero por ciento a las entidades de crédito pertenecientes a un SIP, frente a contrapartes que pertenezcan al mismo sistema, facilitando así la posibilidad de adopción de esta fórmula jurídica de asociación entre nuestras entidades de crédito.

Las reordenaciones o reestructuraciones del sistema financiero respecto a las Cajas de Ahorro, se han venido haciendo mediante fusiones clásicas, buscando así cumplir los objetivos de mejora de la eficiencia y racionalización de estructuras que debe presidir siempre un proceso de reorganización financiera. La introducción en la Ley de modificaciones que posibilitan que esta reestructuración posible pueda hacerse mediante otro tipo de alianzas o adhesiones (tales como un SIP), plantea algunas



dudas sobre la consecución efectiva de los mencionados objetivos de mejora y, sobre todo, hace cuestionarse la forma jurídica del órgano “*coordinador*” de las Cajas de Ahorro integrantes en un posible proceso de esta naturaleza.

**Cuarta.-** Todas las Comunidades Autónomas tienen regulación específica sobre Cajas de Ahorro, en virtud de unas competencias que no se derivan directamente de la *Constitución Española*, sino de los *Estatutos de Autonomía*, porque éstos lógicamente regulan el marco de actuación para las Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito con domicilio social en la propia Comunidad Autónoma, siempre en la comprensión de que el Estado posee las competencias sobre los aspectos básicos de las Cajas de Ahorro, tanto en su consideración como instituciones, como en su función de entidades de crédito, en la vigilancia exigible a la “*solvencia*” de estas entidades, para asegurar la unidad y la estabilidad del sistema financiero.

Paralelamente todas las Comunidades Autónomas han regulado aspectos organizativos y de funcionamiento institucional de las Cajas de Ahorro y, en concreto, los aspectos referidos a la creación, fusión, expansión y liquidación de las mismas.

**Quinta.-** Sin embargo, las normas vigentes, y en concreto nuestro TRLCACYL, refiriéndose a “*fusiones*” posibles de Cajas de Ahorro, regulaban expresamente los procedimientos en su caso, y no contemplaban procesos distintos a dichas fusiones, al no haber aparecido entonces aún otras formulaciones novedosas legalmente en materia de alianzas, integraciones, o de adhesiones a los denominados recientemente como *sistemas institucionales de protección*.

**Sexta.-** Ha de tenerse en cuenta, que las que se han venido a denominar como “*fusiones virtuales*” o “*fusiones frías*” (al referirse a los SIP), en el fondo vienen a



significar un acuerdo de apoyo financiero recíproco entre dos o más entidades de crédito para reforzar su solvencia y liquidez que implica, a su vez, un sistema común de seguimiento y monitorización de riesgos, sobre el que la normativa bancaria ha establecido tratos más favorables a los riesgos que mantengan entre sí sus miembros.

No obstante, en la común denominación SIP se engloba una variada escala de posibles procesos de adhesión, que irían desde el más básico acuerdo de colaboración hasta la posible creación de un grupo contractual estable y cohesionado, con creación de una fuerte estructura común de negocio y servicios.

Y es en esta posible estructura común, por encima de las Cajas adheridas, en la que se han planteado diferencias de puntos de vista sobre la verdadera naturaleza jurídica que habría de tener dicha estructura: para unos, necesariamente debería ser una sociedad central (es decir, en realidad un Banco de Cajas), y para otros, debería mantenerse en todo caso la misma configuración jurídica que tuvieran los entes adheridos (es decir, una Entidad Financiera de Crédito de naturaleza análoga a la de una Caja de Ahorros).

**Séptima.-** Aparecidas estas nuevas (y controvertidas) figuras jurídicas, alguna Comunidad Autónoma (*Galicia, Madrid y Andalucía*) ha abordado ya la modificación de sus normas en materia de Cajas de Ahorro, para contemplar los nuevos procedimientos posibles y, en este sentido, nuestra legislación autonómica introdujo esta materia en la Comunidad, en el TRLCACYL, mediante modificación efectuada por la *Disposición Final Séptima de la Ley 10/2009, de 17 de diciembre, de medidas Financieras para 2010 en Castilla y León*, modificación que hacía necesario su desarrollo reglamentario, lo que es el objeto del Proyecto de Decreto que ahora informa el CES.



**Octava.-** Es evidente para este Consejo la importancia que las Cajas de Ahorro tienen para el denominado “*sistema financiero regional*” y la trascendencia que para nuestro sistema productivo tienen su solidez, solvencia y compromiso con la Comunidad.

Ha sido opinión permanente del CES que “*las Cajas de Ahorro de Castilla y León deberían comprometerse, mucho más de lo que lo vienen haciendo, con el desarrollo económico de la Comunidad, actuando en una doble vertiente, como intermediarios financieros y como agentes directamente responsables en la toma de decisiones empresariales, tomando participaciones en empresas, bien con carácter temporal a través de capital riesgo, bien con voluntad de permanencia en empresas ya creadas, preferentemente en sectores emergentes y estratégicos para la Comunidad, tales como el agroalimentario, energía en todas sus variantes, telecomunicaciones y turismo, entre otros*” (*Informe del CES sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 2006*), por lo que la regulación del procedimiento que establece el Proyecto objeto de este Informe, deberá asegurar, en todo caso, el mejor resultado para los intereses objetivos de la Comunidad, es decir, responder al interés regional y no a intereses particulares, de grupo o foráneos.

**Novena.-** El presente Informe ha sido solicitado por el trámite de urgencia. El CES quiere reiterar una vez más que este trámite dificulta el sosegado análisis y la adecuada discusión sobre el contenido de los proyectos normativos a informar por parte de los consejeros de esta Institución, por lo que solicita de la Administración la utilización cautelosa de este procedimiento administrativo en su solicitud de Informes a esta Institución.



### III.- Observaciones Particulares

**Primera.-** (*artículo 1*) Este artículo dispone cuál es el objeto del Decreto, refiriéndose al nuevo procedimiento a utilizar en los casos de adhesiones a un SIP mediante variadas fórmulas, ya sea mediante mecanismos puramente contractuales o mediante la creación de Entidades para la realización de actividades comunes.

**Segunda.-** (*artículo 2*) Entendemos que la regulación contenida en este artículo viene derivada necesariamente de la inclusión de un nuevo *apartado f*) en el *artículo 51* del TRLCACYL, mediante la modificación operada por la *Disposición Final Séptima, apartado 5 de la Ley 10/2009, de 17 de diciembre*, al establecer expresamente esta “*función*” entre las que corresponden “*especialmente a la Asamblea General (de cada Caja de Ahorros) dentro de sus facultades generales de gobierno*”.

Asimismo, modificado por ley el citado *apartado f) del artículo 51*, es evidente que opera aquí necesariamente, y así lo concreta el *artículo 2* del Proyecto que se informa, el régimen de mayorías fijado en el *apartado 5.2 párrafo segundo, del artículo 55* del vigente TRLCACYL, es decir, que “*se exigirá la asistencia de la mayoría de los miembros de la Asamblea General y el voto favorable de dos tercios de los asistentes*” para la adopción del acuerdo que permitiría la posible adhesión a un SIP por una Caja de Ahorro con domicilio social en Castilla y León, y eso deberá ser así aunque la Asamblea se hubiera constituido en segunda convocatoria.

**Tercera.-** (*artículo 3*) Este artículo viene a detallar la documentación que el Consejo de Administración de la Caja de Ahorro que pretenda adherirse a un SIP debe poner a disposición de los miembros de su Asamblea General, desde el mismo momento que efectúe la obligada convocatoria de la Asamblea para que ejerza sus funciones en esta materia.



Opina el CES que la documentación a ofrecer es bastante exhaustiva y muy detallada, lo que consideramos altamente favorable, ya que permitirá a la totalidad de miembros de la Asamblea General conocer suficientemente todos los datos y elementos que han permitido a su Consejo de Administración formarse un juicio de valor solvente en el proceso iniciado, aportando claridad e información adecuada al procedimiento, entendiendo que esta exigencia afectará a aquellas adhesiones a un SIP acordadas por los Consejos de Administración *“con posterioridad al día 4 de diciembre de 2009”* tal y como establece el *apartado 7 de la Disposición Final Séptima de la Ley 10/2009, de 17 de diciembre*.

**Cuarta.- (artículo 4)** En el mismo sentido que lo indicado para el *artículo 2* del Proyecto, la autorización establecida como competencia de la Junta de Castilla y León para las pretendidas adhesiones a un SIP por una Caja de Ahorro con domicilio social en Castilla y León, viene derivada también de la modificación efectuada al TRLCACYL por la *Ley 10/2009*, para los procedimientos iniciados a partir del 4 de diciembre de 2009.

Es evidente para este Consejo que la solicitud de autorización la deberá hacer el Consejo de Administración *“una vez adoptado por la Asamblea General el acuerdo por el que se apruebe (la adhesión) en la forma prevista en el presente Decreto”*, ya que ese acuerdo previo entra dentro de las funciones que le corresponden *“especialmente a la Asamblea General”*.

Considera el CES muy acertada la inclusión del *apartado 3* de este *artículo 4* del Proyecto informado, por cuanto viene a recordar, como no podría ser de otra manera, que la Junta de Castilla y León ha de velar por los objetivos que le impone el *artículo 80 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, en el sentido de buscar el *“fortalecimiento del sistema financiero”* de la Comunidad, así como el cumplimiento de la función económica y social de las instituciones financieras autonómicas y el



“fomento de su participación en los objetivos económicos estratégicos de la Comunidad”, en acertada expresión del texto estatutario.

**Quinta.-** (*artículo 5*) Parece lógico para esta Institución que la documentación a acompañar a la posible *solicitud de autorización* deba contener al menos, toda la documentación puesta a disposición de los Consejeros Generales de la correspondiente Caja de Ahorro, además de la certificación literal de los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración y por la Asamblea General respectiva.

Sin embargo, parece algo inconcreta la redacción del *apartado 2* de este *artículo 5*, que habla de requerimientos posibles y sus plazos, ya que consideramos en el CES que la “*Consejería competente en materia de ordenación y supervisión de entidades de crédito*” (expresión que debería sustituir en todo caso a la alusión expresa a un determinado órgano directivo central), debería disponer de un tiempo tasado para “*requerir de la entidad solicitante o de cualquier otra persona o entidad*” documentación o información complementaria.

Asimismo el texto informado debiera ser más concreto en la expresión “*establecer el plazo en que la misma* (documentación requerida con carácter complementario) *deba ser suministrada*”, todo ello para no dar una falsa impresión en el sentido de que el trámite de autorización pudiera dilatarse a criterio de la Administración competente, algo que evidentemente está alejado del trámite real.

**Sexta.-** También respecto al requerimiento de documentación a que se refieren los *artículos 5*, incluso el *artículo 3*, sería conveniente especificar que, en todo caso, las solicitudes complementarias de documentación deberán respetar lo que dispone al respecto el *Decreto 23/2009, de 26 de marzo, sobre medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos*, ya que es obvio que no es lo mismo el supuesto de la adhesión a un SIP entre Cajas de Ahorro que



tengan todas ellas domicilio social en esta Comunidad, que la hipótesis de posibles adhesiones a un SIP con Cajas de Ahorro cuyo domicilio social se encuentre en algún caso en otra Comunidad autónoma, ya que en el primer supuesto la Consejería competente del “*protectorado financiero*” podrá disponer de alguna documentación con la que evidentemente no cuenta en el segundo supuesto.

**Séptima.-** (*artículo 6*) Considera el CES muy adecuado que se haya especificado, con carácter público y reglamentariamente, toda una concreta y detallada gama de requisitos a los que el órgano competente de la administración de la Comunidad deberá atenerse para resolver sobre las autorizaciones solicitadas en este campo.

Así, parece fundamental para este Consejo, el compromiso futuro que ha de garantizar la entidad solicitante sobre la continuidad de la *obra social* en cumplimiento claro de lo que dispone el *artículo 87* del TRLCACYL.

De manera más acusada aún, el CES comparte la exigencia de que antes de cualquier autorización, el órgano competente de nuestra Administración Autonómica deberá *verificar* que la pretendida adhesión no es contraria a los objetivos y fines definidos en el *artículo 4* del TRLCACYL, cuyo *apartado 2* expresa que “*su actuación* (la de las cajas de ahorro) *también irá orientada a contribuir al desarrollo social y económico de su ámbito de actuación, especialmente en Castilla y León*”.

También compartimos en esta Institución la previsión contenida en el Proyecto respecto a que la adhesión solicitada no puede resultar contraria a los principios que el *artículo 5 del* TRLCACYL exige para que la Administración de la Comunidad pueda ejercer adecuadamente el *protectorado público* sobre este tipo de entidades financieras.





En cualquier caso, la exigencia prevista en el *apartado 2 d)* de este *artículo 6*, puede plantear dudas en cuanto a la aplicación de las distintas posibilidades que la normativa reguladora de los SIP prevé para su configuración.

**Octava.-** (*artículo 6.3*) Considera el CES que la expresión “*podrá*” incluida en este apartado que se refiere al supuesto de solicitud de información sobre comprobación de condiciones y circunstancias a diversos entes o expertos, deja en la más absoluta indeterminación los supuestos en que la Administración ha de recabar informe a las instituciones, órganos y personas que el Proyecto menciona.

**Novena.-** (*artículo 7*) Este artículo concreta el *plazo para otorgar la autorización en estos supuestos*, limitándose a recordar lo que indican los *artículos 21.3 y 17.4* del TRLCACYL, en una interpretación absolutamente literal de la Ley.

Considera el CES que, más allá de lo regulado a este respecto, el nuevo espíritu del funcionamiento de una moderna Administración exige las resoluciones expresas en los procedimientos administrativos, en plazo, evitando en lo posible recurrir a la figura del *silencio administrativo* que, además, entendemos *que debería ser positivo con carácter general*, y tal interpretación debería aceptarse, sobre todo tras la aprobación de recientes normas de la Comunidad como por ejemplo el *Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León*. (Además de que el *artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* permite que sólo una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general, o una norma de Derecho Comunitario, establezcan el sentido negativo del silencio administrativo).

**Décima.-** (*artículo 8*) Este artículo regula el procedimiento en los supuestos de *modificación de los términos de la adhesión* a un SIP, de una manera lógica, que permitirá a la *Consejería competente en materia de ordenación y supervisión de*



*entidades de crédito* (modificación que proponemos también aquí), la adopción de las medidas adecuadas.

No obstante, el CES entiende que la necesidad de autorización para la renuncia, en su caso, a la continuación de una Caja de Ahorros en un SIP, que contempla el *apartado 1* de este artículo, puede no tener encaje en la actual redacción del TRLCACYL.

**Undécima.-** (*Disposición Transitoria Única*) La Disposición Transitoria plantea los dos supuestos posibles en procedimientos no finalizados en esta materia.

En el *apartado 1*, ha de entenderse que si un Consejo de Administración hubiera convocado la Asamblea General de su Caja de Ahorros para los supuestos contemplados en la norma que se informa, antes de la entrada en vigor del Decreto, debería rehacerse la convocatoria de Asamblea General por el Consejo de Administración respectivo, para poder dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en el *artículo 3* del Proyecto informado.

Respecto al *apartado 2* de esta *Disposición Transitoria*, es evidente que la autorización de la Junta de Castilla y León deberá someterse a lo que el Decreto dispone, pero también lo es que deberá contar con toda la documentación e información referida en el *artículo 3* del Proyecto de Decreto informado, con independencia de que se hubiera puesto o no a disposición de los Consejeros Generales de la entidad financiera con carácter previo a la Asamblea General que aprobó en su caso la adhesión, y en este sentido considera el CES que debe aparecer de forma expresa en este apartado del texto informado.



#### IV.- Conclusiones y Recomendaciones

**Primera.-** El CES considera necesaria la regulación contenida en el Proyecto de Decreto que se informa, por cuanto viene a reglamentar supuestos posibles a raíz de la aparición de novedosas figuras jurídicas en la regulación de las Cajas de Ahorro, novedad que además contempla nuestra vigente legislación autonómica tras la modificación introducida por la última *Ley de Medidas Financieras (Ley 10/2009)*, vigente ya desde el *pasado 18 de diciembre de 2009*, lo que aconseja no demorar en exceso la presente reglamentación.

Es evidente para este Consejo que mientras las operaciones de “*fusión clásica*” de Cajas de Ahorro cuentan con una normativa procedimental bastante completa, tanto en lo referente a su aprobación en sí, como en cuanto a su autorización administrativa, la adhesión a sistemas institucionales de protección ha sido recientemente prevista, y su escueta regulación se limita a remitir por analogía a la de las fusiones, lo que, por seguridad jurídica hace necesaria la concreción reglamentaria de estos supuestos de actuación.

**Segunda.-** Este Consejo, como es habitual, no entra a realizar ningún análisis desde una perspectiva meramente jurídica sobre los matices de esta naturaleza que pueda presentar la norma informada.

No obstante, y en aras de dicha seguridad jurídica, considera el CES que en el caso de no existir formalmente iniciado ningún procedimiento de los regulados por la norma objeto del presente informe, cosa que la Administración sin duda debe conocer, carecería de sentido la cautela que supone el contenido de la Disposición Transitoria Única incluida en el texto, por lo que este Consejo recomienda su supresión en el proyecto de Decreto, en ese caso.

**Tercera.-** Comparte también el CES las alusiones que el texto informado hace al *artículo 80* del vigente *Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, que viene a



amparar, justificar y dirigir, el sentido de la actuación de nuestra Administración Autonómica en el ejercicio de las competencias que le son propias sobre las instituciones, establecimientos y entidades que conforman el sistema financiero regional, al establecer claramente el Estatuto que los objetivos de esa actuación no son sólo el *“fortalecimiento del sistema financiero de Castilla y León”*, sino también otros como el *“cumplimiento de su función económica y social”* o la *“protección de los derechos e intereses de los usuarios”* y, algo considerado esencial para este Consejo, *“la promoción de la inversión en la Comunidad”*.

Asimismo merecen al CES una valoración positiva las referencias expresas a los *artículos 4 y 5* del TRLCACYL incluidas entre los requisitos para la autorización que regula el *artículo 6* del texto informado, considerando este Consejo que el cumplimiento de dichos requisitos haría inviable cualquier autorización a una adhesión que resultara contraria a los objetivos básicos y a los fines de las Cajas de Ahorro establecidos en el *artículo 4* del TRLCACYL, o que impidiera el adecuado sometimiento a los principios que el *artículo 5* que el mismo TRLCACYL fija para el ejercicio del *protectorado público* por la Junta de Castilla y León.

**Cuarta.-** En relación con lo indicado en nuestra Observación Particular Octava, considera el CES que debería modificarse la expresión *“podrá recabarse”* contenida en el *artículo 6.3* del Proyecto de Decreto informado, y aclarar cuál es la voluntad de la Junta de Castilla y León respecto al procedimiento completo a emprender por la Consejería competente, en la exigencia de requisitos previos para la posible autorización de la adhesión a un SIP.

Podría plantearse la duda sobre la oportunidad de la solicitud de los Informes que este apartado del *artículo 6* introduce (que nos parecen adecuados, en todo caso), en evidente contraste con el silencio al respecto que se deduce de la lectura del vigente *artículo 17* del TRLCACYL, cuando se refiere al procedimiento de



“*autorizaciones de fusiones*”, incluso entre Cajas de Ahorro de la Comunidad con otras con domicilio social en diferente Comunidad Autónoma.

**Quinta.-** Con respecto a lo indicado en nuestra Observación Particular Novena, considera el CES que aunque de una interpretación literal del vigente texto del TRLCACYL podría entenderse argumentado el carácter negativo del posible silencio administrativo en los supuestos de autorización que nos ocupa, al ser éste realmente un nuevo procedimiento administrativo a aplicar en el futuro, nada se opondría a calificar y a entender el nuevo silencio como positivo, algo que evidentemente impulsaría a la Administración a resolver en plazo, y que además, estaría más en consonancia con el espíritu y la letra de todas las normas últimamente aprobadas en la Comunidad que afecten a las relaciones entre Administración y ciudadanos; así, el *Decreto-Ley 3/2009*, sobre la aplicación efectiva de la “*Directiva de Servicios*” en Castilla y León, o el *Proyecto de Ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de gestión pública*, entre otros, que proclaman al unísono que el *silencio administrativo positivo será la regla general en la resolución presunta de los procedimientos administrativos iniciados a solicitud de los ciudadanos, sin perjuicio de la obligación de resolver*.

**Sexta.-** Considera el CES que las alusiones que se hacen en el articulado del Proyecto de Decreto que se informa a órganos directivos centrales concretos (*artículo 4.2., artículo 5.2 y artículo 8.2*) deberían hacerse a “*la Consejería competente en materia de ordenación y supervisión de entidades de crédito*” con objeto de garantizar la permanencia de la presente norma más allá de posibles reordenaciones administrativas, o de simples cambios de denominación de los órganos directivos citados.

Así se hizo por ejemplo en la modificación de los *artículos 21 y 51* del TRLCACYL efectuada por la *Disposición Final Séptima de la Ley 10/2009*, de reciente



aprobación, contrastando con el resto del articulado del *Decreto Legislativo 1/2005*, que sigue conteniendo numerosas alusiones a una Consejería que no es hoy la que mantiene atribuciones y competencias en esa materia.

**Séptima.-** El procedimiento regulado en el Proyecto informado se justifica en la necesidad de determinar reglamentariamente *en lo que resulte aplicable* y con precisión que incremente la seguridad jurídica, las particularidades de los procesos de adhesión a un SIP, con respecto a lo que el TRLCACYL establece con referencia a las fusiones de Cajas de Ahorro.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que el *artículo 17.1 segundo párrafo* del TRLCACYL establece que “*en el caso de que las Cajas de Ahorro con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Castilla y León pretendan fusionarse con Cajas cuya sede social se encuentre situada en otra Comunidad Autónoma distinta, la autorización para la fusión habrá de acordarse conjuntamente con los gobiernos de las otras Comunidades Autónomas afectadas*”, y que el articulado de la norma que se informa no hace ninguna referencia o alusión en sentido análogo o similar para los procedimientos de adhesión a un SIP, el CES considera que el texto informado debería establecer los procedimientos para la oportuna coordinación con los gobiernos autonómicos implicados, en su caso.

**Octava.-** Habiendo entrado en vigor ya con *fecha 18 de diciembre de 2009* la nueva redacción de los *artículos 21 y 51* del TRLCACYL, y compartiendo el CES la necesidad de que la norma que se informa en aras de determinar reglamentariamente los supuestos “*en los que resulten aplicables*” las similitudes o analogías que el nuevo *apartado 3 del artículo 21* establece para los supuestos de adhesión a un SIP y para los supuestos de fusión de Cajas de Ahorro, es evidente para este Consejo que, dados los actuales procesos de reestructuración del sistema financiero regional, requiere



cierta urgencia la aprobación del presente Decreto, en aras a la mayor seguridad jurídica y a la claridad de actuación por parte de la Administración.

**Novena.-** Aunque el texto informado toca un aspecto concreto de la vigente normativa en materia de Cajas de Ahorro, el CES quiere reiterar aquí una vez más la necesidad de abordar una profunda reforma de la vigente normativa sobre *Cajas de Ahorro de Castilla y León*, y la conveniencia de plantear una *Ley Reguladora del Sistema Financiero Regional*, “en cuya elaboración el Consejo considera imprescindible la apertura de un amplio proceso de diálogo con los grupos políticos representados en las Cortes de Castilla y León, con las fuerzas sociales y económicas y con las propias entidades financieras para decidir, entre todos, cuál debe ser el modelo financiero de la Comunidad”, tal y como recomendábamos en el último *Informe Anual del CES sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León*.

**Décima.-** Somos conscientes en esta Institución de que la opinión sobre la necesidad de reestructurar el sistema financiero es compartida de forma general, y en concreto la necesidad de reordenar el sistema financiero regional, pero también es evidente para este Consejo la convicción de que esa reestructuración, reordenación y redimensionamiento del sector, ha de hacerse teniendo muy en cuenta los intereses regionales de la Comunidad, por lo que la valoración final del CES sobre cualquier propuesta normativa en esta materia, vendrá condicionada por la utilización adecuada de los instrumentos normativos, principalmente para ese fin.

**Undécima.-** En este sentido, y a tenor de lo expuesto en la *Observación General Sexta* del presente Informe, más allá de que las eventuales alianzas o integraciones que afecten a Cajas de Ahorro de la Comunidad, adopten la forma de un *Sistema Institucional de Protección* (cualquiera que sea el grado de adhesión al mismo), u otra fórmula jurídica (fusión clásica, absorción, extinción, etc.), este Consejo



quiere manifestar su opinión sobre la necesidad de que se siga manteniendo el *Modelo Social de las Cajas de Ahorro de Castilla y León* dentro del *Sistema Financiero Regional*, y de ahí la importancia de la naturaleza jurídica que cualquier estructura de cooperación entre Cajas de Ahorro pudiera adoptar, en la medida en que la personificación jurídica de dicha estructura pueda conllevar, aun indirectamente, a una alteración de la verdadera naturaleza de las Cajas de Ahorro, y, consiguientemente a una disminución en la observancia de los fines de contribución al desarrollo económico y social de nuestra Comunidad, que se encuentran en la misma esencia de las Cajas de Ahorro de Castilla y León.

**Duodécima.-** El CES manifiesta su opinión respecto a que en los posibles procesos de integración o de alianzas financieras participados por Cajas de Ahorro de Castilla y León (ya sea en el ámbito de la propia Comunidad o también en supuestos con Cajas de Ahorro que tengan domicilio social fuera de la Región), debe quedar plenamente garantizada, en la regulación legal y en sus términos contractuales, la especial naturaleza jurídica propia de estas Entidades, su compromiso preferente con los intereses generales de los castellanos y leoneses, y el mantenimiento de signos tan distintivos como su obra social y su vinculación territorial con esta Comunidad Autónoma.

Es cierto que la actual redacción de la Ley de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), anterior a la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de la nueva figura de los SIP, no otorga apenas criterios interpretativos sobre la naturaleza jurídica de las mencionadas estructuras de cooperación que irían asociadas a las adhesiones a este tipo de alianzas entre Cajas de Ahorro, por lo que parece evidente la necesidad y urgencia de que en el ámbito estatal se adopten las oportunas modificaciones en orden a clarificar la posibilidad legal de que estas estructuras de cooperación puedan tener la naturaleza jurídica de una Caja de Ahorros.

Por ello el CES recomienda a la Administración de la Comunidad que, por una parte, inste la pronta modificación de la LORCA (que es normativa básica) en el





sentido expuesto, y por otra, que en los futuros supuestos de sometimiento a las autorizaciones que el Proyecto de Decreto informado regula, tenga muy en cuenta la necesidad de esta previa clarificación jurídica, antes de dictar la oportuna resolución al respecto.

Valladolid, 24 de febrero de 2010

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández