

IP 6/03

**Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto  
por el que se regula la Obra Social de las  
Cajas de Ahorro de Castilla y León**

*Fecha de aprobación:  
Comisión Permanente 15 diciembre 2003*

## **Informe Previo 6/03**

### **sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la Obra Social de las Cajas de Ahorro de Castilla y León**

Habiéndose solicitado por la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León, con registro de entrada nº 758/03, Informe Preceptivo y Previo al amparo de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre.

Visto que el escrito remisorio de la Consejería solicita su tramitación por el procedimiento de urgencia, justificando la misma, procede aplicar el procedimiento abreviado regulado en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

A la petición de informe se acompaña por la Consejería de Hacienda:

- Proyecto de Decreto.
- Memoria del Proyecto de Decreto.
- Informe de las diferentes Consejerías.
- Aportaciones de sugerencias de las Cajas de Ahorro asentadas en la Región.
- Informe de la Dirección General de Tributos y Política Financiera de la Junta de Castilla y León.
- Borrador del Proyecto de Decreto.
- Informes del Servicio de Normativa y de la Asesoría Jurídica de la Consejería remitente.

Conformando el Expediente tramitado.

Con ello se da cumplimiento a la obligación, prevista en el artículo 35.2 del Reglamento, de remitir el Proyecto de Decreto con la documentación técnica que haya servido para su elaboración.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión Permanente, que en su sesión de 15 de diciembre de 2003 aprobó por unanimidad el mismo, acordando dar cuenta al Pleno en su próxima sesión.

## **Antecedentes**

### **Primero.-** Información Previa:

El Proyecto ha sido ampliamente consultado como aparece acreditado por la documentación que acompaña a la solicitud de informe. Con esta información previa, la norma se enriquece aprovechando la experiencia y conocimiento que los consultados ofrecen en sus aportaciones y sugerencias.

### **Segundo.-** Normativos:

- Artículo 32.33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, reconociendo a la Comunidad Autónoma competencia en materia de Cajas de Ahorro.
- Decreto estatal 1838/1975, de 3 de julio sobre distribución de beneficios líquidos.
- Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, del Ministerio de Economía y Hacienda de aplicación hasta la aprobación de Decreto que se informa, que creó las Comisiones de Obras Sociales suprimidas por la Ley 31/1985, de 2 de agosto, que contiene las normas básicas de los Órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro.
- Ley estatal 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión y recursos propios.
- Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Créditos.
- Ley 13/1992, de 1 de junio, de Recursos propios y supervisión en base consolidada de las Entidades Financieras.
- Decreto legislativo 1/1994, de 28 de julio, de la Consejería de Economía y Hacienda que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes.
- Decreto 121/1996, de 9 de mayo, por el que se crea el Registro de Fundaciones de Castilla y León.
- Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, modificada por la Ley 7/2003, de 8 de abril y en el artículo 86.5, prevé el desarrollo normativo en materia de Obra Social.
- Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, modificada por Ley 12/2003, de 3 de octubre.

Entre otras

### **Tercero.-** Del propio Consejo Económico y Social de Castilla y León:

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

## Observaciones Generales

**Primera.-** Se trata de una norma de desarrollo, que viene a dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 87.7 y en la Disposición Final Segunda de la Ley de Cajas de Ahorros de Castilla y León, completando el marco normativo de referencia a tener en cuenta en la obra social por las Cajas de Ahorro domiciliadas en la Región, o no domiciliadas cuando operen en esta Comunidad.

La obra social sigue siendo el principal rasgo distintivo que diferencia a estas entidades de crédito de los bancos y las entronca con su tradición de vocación social y su origen como Instituciones de carácter fundacional y benéfico-social.

La importancia alcanzada por las Cajas en su capacidad financiera, la capacidad de incidir en el desarrollo de la capacidad productiva y social de nuestra Región y el compromiso social de las mismas, así como lo obsoleto de la regulación por la que venía rigiéndose su obra social, todavía anclada en una concepción “benéfico-social”, ya superada, hacían necesaria la creación de una nueva referencia reguladora.

**Segunda.-** La regulación de la obra social ha de acertar en conjugar la orientación de esta actividad consustancial a las Cajas, con el respeto absoluto a la libertad de estas entidades para la elección de las inversiones concretas, tal y como reconoce el artículo 86.3 de la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León.

**Tercera.-** Es una norma requerida por la importancia socioeconómica que tiene la actividad de la obra social, regulando, entre otros aspectos, la distribución de excedentes para esta finalidad, los tipos de obra social, el procedimiento presupuestario, la intervención administrativa, incompatibilidades y limitaciones, abriendo la posibilidad de gestión indirecta a través de la regulación de las fundaciones de obra social. Se trata pues, de una regulación que completa los contenidos pendientes de desarrollo previstos en la Ley, y que debe guardar la prelación en su régimen jurídico de aplicación prevista en el artículo 3 de la Ley 5/2001.

**Cuarta.-** El Proyecto puede representarse, atendiendo a su contenido en el siguiente esquema:

- Determinación del objeto y ámbito de actuación.
- Gestión de la obra social:     - directa o indirecta
- Tipos de obras sociales:     - propias  
  - en colaboración -convenio-  
  - ajenas -condiciones-

- Presupuesto anual y liquidación:
  - ingresos –procedencia-
  - gastos –proyecto-
  - modificaciones –supuestos-autorización
  - ejecución provisional
  - remanente
  - autorización administrativa
  
- Regulación de las Fundaciones de obra social.
  
- Incompatibilidades y limitaciones.
  
- Registro de Fundaciones de obra social.

Con un total de 19 artículos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y dos Finales.

**Quinta.-** Las Cajas de Ahorro domiciliadas en Castilla y León son seis: Caja Avila, Caja Burgos, Caja del Círculo Católico, Caja Duero, Caja España y Caja Segovia. Desde su origen aparecen fuertemente vinculadas a intereses locales.

Si atendemos al volumen de activos para medir el tamaño de estas Cajas, se observa una significativa asimetría entre ellas, pero desde el tamaño de cada una, todas ellas presentan buenos resultados económicos y solvencia, que deja margen para seguir asumiendo su compromiso con la Región.

**Sexta.-** Con la aprobación de esta norma, la Comunidad de Castilla y León se suma a otras Comunidades Autónomas que ya disponen de regulaciones homólogas (Baleares, Canarias, Galicia, Extremadura, Murcia y Valencia), produciéndose hasta este momento una situación de falta de reciprocidad fundamentalmente en las inversiones por obra social de las Cajas foráneas, pues se permitía obtener recursos en nuestra región que luego se invertían en otras regiones que ya habían asegurado normativamente que los captados en ellas no salieran de su territorio.

## **Observaciones Particulares**

**Primera.-** Exposición de Motivos. Es conveniente, por coherencia con el artículo 2.1 de la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aludir en este preámbulo también a los caracteres fundacional y *sin ánimo de lucro* de estas entidades, pues junto al mencionado carácter social y financiero, constituyen los elementos diferenciadores del resto de las entidades de crédito, y los tres confluyen en la obra social.

**Segunda.-** Art. 2. Este artículo desarrolla lo dispuesto en el artículo 86.1 de la Ley, ligando la política de distribución de excedentes a la salvaguarda de los fondos recibidos de los clientes y al reforzamiento de sus recursos propios. Al tratarse de entidades sin ánimo de lucro y de carácter social, estos excedentes, una vez descontadas las reservas, fondos de provisión no imputables a aquellos riesgos específicos, y los atribuibles a los cuotapartícipes, se destinarán

a la dotación de un fondo para la creación y mantenimiento de obras sociales (propias, en colaboración o ajenas). Se modificó el artículo 86.1 de la Ley de Cajas de Castilla y León, por Ley 7/2003 de Castilla y León, de 8 de abril, para incluir la mención a los cuotapartícipes.

El Proyecto incluye una relación de áreas susceptibles de beneficiarse de esta obra social, redactada como una lista “*númerus apertus*”. El CES considera que, junto a las materias que se enumeran, deberían incluirse también de modo expreso, al menos, vivienda social y fomento del empleo. Aunque la fórmula abierta elegida por el Proyecto permite subsumir casi cualquier materia en los conceptos que mencionan, las normativas homólogas son más concretas en el modo de enunciar estas materias.

El CES valora favorablemente el hecho de que el Proyecto haya suprimido el término “economía con incidencia social”, que constaba en su borrador, ya que el *Informe de síntesis sobre la economía social en España, año 2000*, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, reconoce la ambigüedad de este concepto que convive con expresiones como tercer sector, sector voluntario, economía alternativa y otras, que no siempre delimitan el mismo campo de actividad. Y, aunque esencialmente se identifica con las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y, en España, se añaden las sociedades laborales, se trata de un concepto descriptivo por contraposición a las empresas de capital.

**Tercera.- Artículo 3.** En concordancia con el artículo 4.2 de la Ley de Cajas de Castilla y León, los beneficios derivados de la obra social se orientan a contribuir al desarrollo social y económico del ámbito de actuación de las Cajas, esto es de los territorios donde se obtuvieron los excedentes financieros que nutren la obra social. Previendo actuaciones con carácter excepcional y justificado fuera de ese ámbito, como pudieran ser, entre otras, los proyectos solidarios de ayuda humanitaria.

**Cuarta.- Artículo 4.** Reviste una especial importancia este precepto que reproduce el 86.2 de la Ley, obligando a las Cajas foráneas a invertir en obra social, en la Comunidad, igual porcentaje al de recursos ajenos que capten en ésta.

El Proyecto adiciona la obligación de las Cajas de remitir a la Consejería de Hacienda una información que se detalla e incluye una definición sobre qué entender por recursos ajenos a los efectos de la norma.

Con ello se garantiza un compromiso con el desarrollo de la Región a través de la obra social de aquellas Cajas que, estando domiciliadas en otras comunidades autónomas, realizan actividades en la Comunidad de Castilla y León.

**Quinta.- Artículo 5.** El Proyecto aprovecha una posibilidad de gestión indirecta que ofrece la nueva Ley 13/2002, de 13 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, en relación con la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre. Esta posibilidad estaba ya prevista en el artículo 86.5 de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León (Ley 5/2001, de 4 de julio) y lo que hace el Proyecto es crear la regulación de este tipo específico de fundaciones en los artículos 14 y ss. Esta regulación puede ser cuestionable ya que ha de ceñirse al marco legal de referencia citado en relación con las competencias atribuidas en los artículos 16 y 17 del Proyecto.

Las garantías en orden a la gestión y administración de la obra social no se verán mermadas por el hecho de elegir esta modalidad de gestión, ya que el artículo 15 somete a los mismos requisitos, condiciones y formalidades de control a estas fundaciones que a las Cajas, que por otro lado también son fundaciones.

**Sexta.-** En los artículos 6, 7 y 8 se definen y regulan los tres tipos de obra social, estableciendo requisitos y condiciones en cada caso, así como el contenido mínimo del convenio a suscribir en las obras en colaboración.

Por lo que se refiere a las posibilidades de colaboración con otras entidades previstas en el artículo 7 del Proyecto, se desconocen las razones que han llevado a los redactores del Proyecto a modificar la redacción con la que aparece en la Ley de Cajas (artículo 86.4) "... con otras Administraciones, entidades públicas o privadas...", por la recogida en el Proyecto de Decreto que dice "... con otras instituciones o personas físicas o jurídicas ...".

La novedad de exigir un convenio para este tipo de colaboraciones es adecuada porque aporta seguridad, información y garantía a las mismas.

Por lo que se refiere a las obras ajenas, en el punto 2 a) del artículo 8, el porcentaje del 10% del presupuesto como tope superior para el conjunto de las mismas es más realista que el 2% que figuraba en el borrador; y en la letra b) de este mismo punto, es conveniente que, junto a la cita que se hace del artículo segundo del presente Decreto, aparezca también citado el artículo tercero, referido al ámbito de actuación.

**Séptima.-** Artículo 9. Este artículo regula con detalle el presupuesto anual específico de la obra social y su liquidación, recogiendo los principios básicos de técnica presupuestaria y atendiendo a reflejar en el mismo aquellas especialidades que conlleva la obra social. Así diferencia los tipos de obra social, e introduce un elemento de flexibilidad en su punto cinco, al permitir aprobar partidas de gasto e inversión sin aplicación a obras sociales en colaboración concretas, en los casos en que no fue posible identificar las mismas en el momento de la celebración de la Asamblea, aproximando de este modo las exigencias que se derivan de la aprobación presupuestaria a las circunstancias reales que con frecuencia surgen en la práctica y, todo ello, sin aminorar las garantías, que se mantienen por su carácter excepcional y por la exigencia de determinados requisitos.

En la redacción de este artículo se observa una mejora técnica con respecto al texto correlativo de su borrador, ya que se utiliza la terminología con mayor precisión ("elaboración del presupuesto" en vez de "formación del presupuesto"; "partida de gasto", en vez de "proyecto de gasto", etc.), menciona expresamente la amortización del inmovilizado y confía la eficiencia no a indicadores previos, sino al momento de la ejecución del presupuesto.

**Octava.-** La intervención administrativa de los poderes públicos (artículo 10), se funda en el interés social de este tipo de actuaciones. El título competencial más próximo está en la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, que habilita a la Consejería de Hacienda para intervenir en determinados momentos y actos, reservándose la Junta de Castilla esa intervención en otros, a través de la autorización administrativa. El artículo 86.3 confiere a la citada Consejería la tarea de orientación en materia de obra social a través de la elaboración de las directrices, indicando carencias y prioridades, dentro del más absoluto respeto a la libertad de elección de las Cajas.

Sin embargo, habida cuenta del ingente volumen de recursos que ponen las Cajas a disposición de esta finalidad y de que las áreas en las que se emplean los mismos afectan al ámbito competencial de varias Consejerías, el CES cree que tales directrices deberían adoptarse por la Consejería de Hacienda previa consulta a las Consejerías afectadas por las inversiones, en su caso.

Es conveniente reducir el plazo de dos meses que este artículo concede a la Consejería para autorizar o denegar el acuerdo de la Asamblea, a un mes, por coherencia con el que se concede a la Asamblea de la Caja.

**Novena.-** Respecto a las modificaciones presupuestarias a las que se refiere el artículo 11, es bueno contemplar tal posibilidad porque aporta flexibilidad de gestión y permite atender a casos excepcionales o redistribuir partidas en función del mantenimiento de las obras, u otras razones. Aparece su control garantizado con el porcentaje máximo de estas modificaciones en el segundo caso y con la autorización administrativa en el primero y son un buen instrumento para resolver situaciones que no pudieron ser previstas y surgen a lo largo del año presupuestario. No ha de olvidarse que el presupuesto es una previsión y este pequeño margen de maniobra sirve para racionalizar su aplicación.

En todo caso debe estudiarse elevar el porcentaje del 10% al 20%, por homologación con el aplicado en otras Comunidades Autónomas.

**Décima.-** El artículo 12 ofrece un mecanismo para salvar el espacio temporal que media entre el inicio del ejercicio presupuestario y la autorización administrativa del presupuesto de obra social, competencia de la Consejería de Hacienda, permitiendo la continuidad operativa en el mantenimiento de las obras establecidas, las de carácter extraordinario o las inversiones plurianuales. Con ello es posible cumplir con los proyectos de obra social en colaboración que no se terminaron de ejecutar en el ejercicio económico a cerrar.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

**Primera.-** El CES valora favorablemente la iniciativa del Gobierno Regional ya que la misma supone dar cumplimiento a un desarrollo legal que tenía confiado por la Ley 5/2001, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, estableciendo un régimen regulador que actualiza la regulación estatal anterior, dando soporte normativo a una nueva concepción de la obra social fruto de los cambios vividos, desligándola del carácter benéfico o asistencial y comprometiendo la misma con el desarrollo de la Región, en su doble vertiente económica y social.

**Segunda.-** La necesidad de implicar a las Cajas de Ahorro foráneas con aquellos territorios en los que captan recursos y en la proporción en que lo hagan, asegura que la riqueza revierta a su origen. La regulación de este artículo 4 es novedosa en esta Comunidad, está en línea con la de otras Comunidades Autónomas que se adelantaron en la misma, y asegura que el negocio financiero desarrollado en la Comunidad impulse, a través de la obra social, sectores y proyectos que precisamente por su escasa o nula rentabilidad no podrían atraer inversión.

En relación con la obligación de facilitar información por las Cajas a la Consejería de Hacienda, como instrumento necesario para conocer y evaluar el cumplimiento de lo dispuesto en el primer párrafo, ha de tenerse presente que comporta, a su vez, una recíproca obligación

para la Consejería que recibe esta información, y es la de guardar secreto sobre los datos, documentos e informes que obren en su poder (artículo 77 de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León).

**Tercera.-** Las tradicionales áreas en las que se venían repartiendo las actuaciones de la obra social, han evolucionado poco hasta la actualidad, tanto en relación con los destinos que recogía la Orden ministerial de 19 de junio de 1979, como en los porcentajes de distribución del gasto en los mismos, siendo el área cultural la que absorbe, junto a la asistencial, la mayor parte de los fondos, dejando un margen escaso de recursos al resto. El Proyecto, al diversificar las áreas de aplicación de los fondos del área social, orienta a una mejor distribución entre las mismas.

El CES advertía en su Informe a Iniciativa Propia 4/02 sobre *Incidencia y Participación de las Cajas de Ahorro en el desarrollo de la actividad productiva de Castilla y León*, que el mantenimiento de la obra social debe ir acompañado de una revisión profunda de sus destinos presentes. Una buena referencia en esta ampliación de los fines de la obra social la constituye la normativa homóloga de otras Comunidades Autónomas que hacen una mas detallada enumeración de ellos, o los propios Estatutos de las Cajas en la descripción de sus objetivos, y es de advertir que el Proyecto se inscribe en esta línea de incorporar nuevos destinos a la obra social. No obstante el CES recomienda incluir expresamente la vivienda social y el fomento del empleo, junto a los que ya se enumeran.

Valladolid, 15 de diciembre de 2003

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández