



## Sr. CONSEJERO DE HACIENDA Y FINANZAS

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 22 de julio de 2015, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 84/2015, relativa al **anteproyecto de Ley de cajas de ahorro y fundaciones bancarias de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Ref.: DNCGLEY\_8034/2014\_05)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Echave Aranzabal.

**PRESIDENTE:**  
D. Sabino Torre Díez.

**VICEPRESIDENTE:**  
D. Xabier Unanue Ortega.

**VOCALES:**  
Dº Mª Teresa Astigarraga Goenaga.  
D. Luis Mª Eskubi Juaristi.  
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.  
Dª Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.  
D. Gorka Erlantz Zorrozua Aierbe.  
D. Imanol Zubizarreta Arteche.  
D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.  
D. Iñaki Calonge Crespo.

**SECRETARIO:**  
D. Jesús Mª Alonso Quilchano.

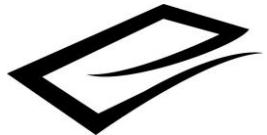
## DICTAMEN N° 107/2015

### ANTECEDENTES

1. Por Orden del Consejero de Hacienda y Finanzas (con fecha de entrada en la Comisión el día 12 de mayo de 2015) se somete a consulta el anteproyecto de Ley de cajas de ahorro y fundaciones bancarias de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE).
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos::
  - a) Orden de 14 de enero de 2014, del Consejero de Hacienda y Finanzas, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración.



- b) Memoria justificativa de 14 de octubre de 2014.
- c) Memoria económica, sin fechar.
- d) Orden de aprobación previa de 12 de enero de 2015 del Consejero de Hacienda y Finanzas, de aprobación previa, y primera versión, en euskera y castellano, del anteproyecto.
- e) Resolución de 20 de enero de 2015, de la Directora de Política Financiera y Recursos Institucionales, por la que se somete a información pública el anteproyecto de ley.
- f) Alegaciones de la fundación bancaria Bilbao Bizkaia Kutxa, de fecha 16 de febrero de 2015.
- g) Alegaciones de fecha 16 de febrero de 2015 presentadas conjuntamente por los Grupos Junteros Bildu y Aralar de las Juntas Generales de Gipuzkoa.
- h) Alegaciones de fecha 16 de febrero de 2015 presentadas por el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu del Parlamento Vasco.
- i) Alegaciones de 18 de febrero de 2015 del Ayuntamiento de San Sebastián.
- j) Observaciones del Banco de España de fecha 18 de febrero de 2015.
- k) Informe jurídico de 19 de febrero de 2015 de la Dirección de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas.
- l) Comentarios de la Confederación Española de Cajas de Ahorros-CECA de fecha 20 de febrero de 2015.
- m) Informe de impacto en función del género, de 20 de febrero de 2015.
- n) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Mejora de la Administración, 20 de febrero de 2015.
- o) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de fecha 25 de febrero de 2015.
- p) Informe de la Comisión Consultiva de Consumo-Kontsumobide, de fecha 3 de marzo de 2015.
- q) Informe de Emakunde de 6 de marzo de 2015.



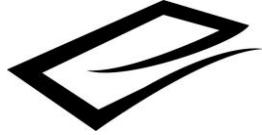
- r) Dictamen 5/15, de 29 de abril de 2015, del Consejo Económico y Social Vasco.
- s) Tercer borrador del anteproyecto fechado el 18 de marzo de 2015.
- t) Informe de impacto en la empresa de fecha 6 de mayo de 2015.
- u) Alegaciones de la fundación bancaria Caja de Ahorros de Vitoria y Álava-Araba eta Gasteizko Aurrezki kutxa Fundazioa, de fecha 8 de mayo de 2015.
- v) Informe de Control Económico-Normativo de la Oficina de Control Económico, de fecha 11 de mayo de 2015.
- w) Memoria final de fecha 12 de mayo de 2015.

## DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

- 3. El anteproyecto de Ley de cajas de ahorro y fundaciones bancarias de la Comunidad Autónoma de Euskadi consta de una exposición de motivos, ciento dieciocho artículos, encuadrados en cinco títulos (con sus correspondientes capítulos), cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales
- 4. La **exposición de motivos** comienza por explicar las novedades normativas emanadas por el legislador estatal con carácter básico —Ley estatal 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, en adelante LCAF— que imponen una modificación en profundidad de la vigente Ley 11/2012, de 14 de junio, de cajas de ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Encuadra el ámbito competencial en que se desenvuelve el anteproyecto, citando los artículos 10.25, 10.26 y 11.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco —EAPV— y efectúa una somera descripción de su contenido, citando particularmente sus aspectos más novedosos especialmente los que suponen una innovación respecto de la vigente ley.
- 5. El **título preliminar** dedica su único artículo a definir el objeto de la ley, indicando que pretende tanto la regulación de las cajas de ahorros con domicilio social en la CAE y ámbito de actuación coincidente con lo, al efecto, marcado por la LCAF, así como las actividades desarrolladas en la CAE por cajas de ahorros con domicilio social fuera de la misma (párrafo primero), como de las fundaciones bancarias que desarrollen principalmente sus funciones en la CAE y de las fundaciones ordinarias procedentes de la transformación de una caja de ahorros con domicilio social en ese territorio (párrafo segundo).



6. Este doble objeto del anteproyecto se desarrolla estructuralmente en el anteproyecto, dedicando los títulos I y II a la regulación específica de las cajas de ahorros, el título III a la regulación específica de las fundaciones bancarias y, los dos títulos restantes a cuestiones comunes a ambas figuras: la obra social de cajas y fundaciones bancarias (título IV), el registro de cajas de ahorros y fundaciones bancarias y la federación de ambas instituciones (título IV).
7. La regulación específica de las cajas de ahorro ocupa dos títulos, el I que contiene las normas relativas a la creación y actividad de aquellas, y el II, que se ocupa de los órganos de gobierno.
8. El **título I** —“Cajas de Ahorros”— se divide en siete capítulos que, respectivamente, se ocupan de su naturaleza y funciones; la creación, fusión, liquidación y transformación de las cajas; sus inversiones y expansión; la distribución de resultados: los deberes de información; la protección a sus clientes; y finalmente, lo relativo a su inspección, sanción e intervención.
9. En el **capítulo primero** —“naturaleza y funciones”— del título I, su primer artículo (artículo 2) define lo que a efectos del anteproyecto se entiende por caja de ahorros, con o sin Monte de Piedad: “la entidad de crédito de carácter fundacional y finalidad social, sin ánimo de lucro, no dependiente de otra empresa, institución o entidad”, lo que es completado en el artículo 3 al señalar la orientación principal de la actividad financiera de aquellas (“la captación de fondos reembolsables y a la prestación de servicios bancarios y de inversión para clientes minoristas y pequeñas y medianas empresas, así como la realización de operaciones económicas y financieras permitidas por las leyes, a través de políticas que garanticen la estabilidad y seguridad de los fondos en ellas depositados”), los destinatarios de su obra social (“podrá tener como destinatarias a las personas impositoras, al personal empleado de la propia caja y a la población necesitada, así como dedicarse a fines de interés público de su territorio de implantación”) y el destino que deba darse a los excedentes líquidos (“se dedicarán a la constitución de reservas, a la realización de la obra social, preferentemente en Euskadi de acuerdo con la legislación en esta materia”).
10. Completa este capítulo el artículo 4 que enumera los principios que deberá seguir la CAE al ejercer las funciones de protectorado y control público de las cajas de ahorros.
11. El **capítulo II**, con nueve artículos, atribuye al departamento del Gobierno Vasco competente en materia financiera la autorización para la creación de nuevas cajas de ahorros, la aprobación de sus estatutos y reglamentos (pudiendo ordenar la modificación de aquellos que no se ajusten a la legalidad vigente) y la aprobación de los estatutos de las fundaciones que puedan constituirse para la gestión y administración de la obra social (artículo 5).



12. Según el artículo 6, se otorgará la escritura fundacional una vez concedida la autorización y aprobados los estatutos y reglamentos, procediéndose a la inscripción en el Registro de cajas de ahorro y fundaciones bancarias y a la publicación de ésta en el BOPV, boletín oficial del territorio histórico y en los diarios de mayor difusión en el territorio de su domicilio social. El párrafo tercero de este artículo determina que la caja gozará de personalidad jurídica y podrá iniciar sus actividades desde el momento de la inscripción en el registro.
13. El artículo 7 contiene las normas relativas a la constitución del patronato inicial de la fundación y sus funciones. El artículo 8 establece las autorizaciones necesarias para las fusiones de cajas de ahorro y las condiciones que deben de reunirse para ello, dedicando dos artículos separados para los casos de fusión por absorción (artículo 9) y fusión con disolución de las cajas fusionadas y creación de una nueva entidad (artículo 10). El artículo 11 somete el traslado del domicilio de una caja de ahorros a un procedimiento autorizatorio, mientras que el artículo 12 somete los acuerdos de disolución y liquidación de las cajas a ratificación del departamento del Gobierno Vasco competente en materia financiera y atribuye a un representante designado por el titular de este departamento el control los procesos liquidatorios, advirtiendo finalmente que el destino de los bienes resultantes de la liquidación se ajustará a lo dispuesto al efecto en la legislación aprobada por el Parlamento Vasco sobre fundaciones privadas.
14. El **capítulo III** dedica sendos artículos para facultar al Gobierno Vasco para establecer, en función de los recursos propios o totales de la caja de ahorros o en relación con una cantidad o porcentaje determinados, la necesidad de autorización previa para las inversiones en inmuebles, acciones, participaciones u otros activos monetarios, la concesión de grandes créditos o la contratación de riesgos de una persona o grupo (artículo 14) o para dictar normas que condicione la apertura de oficinas en el territorio de la CAE (artículo 15), sentando este último artículo la obligación de comunicación de las aperturas de oficinas que se produzcan, tanto dentro como fuera del territorio.
15. El **capítulo IV** trata de la distribución de resultados. Su único artículo (el 16) atribuye al departamento del Gobierno Vasco competente en materia financiera la competencia para autorizar la distribución de resultados, señala la documentación que han de aportar las cajas de ahorros al efecto y los plazos en que han de hacerlo.
16. El **capítulo V** establece en su artículo 17 la obligación para las cajas de ahorros domiciliadas en Euskadi de facilitar al departamento del Gobierno Vasco competente en materia financiera la información sobre su actividad y gestión que se requiera en el propio anteproyecto y sus normas de desarrollo, así como aquella que se solicite



expresamente para las cajas que no estando domiciliadas en el territorio de la CAE dispongan de oficinas, y el artículo 18 enumera la información que necesariamente habrá de remitirse semestralmente.

17. El artículo 19 obliga a las cajas de ahorros a practicar una auditoría externa sobre sus estados financieros y los de las entidades sobre las que aquellas ostenten una posición de control directo o indirecto y, en todo caso, las que gestionen la obra social, cuyo resultado deberán remitir anualmente al departamento del Gobierno Vasco competente en materia financiera.
18. El artículo 20 contiene medidas relacionadas con los límites a la divulgación de las informaciones relativas a los saldos, posiciones, transacciones y demás operaciones que realice su clientela.
19. El **capítulo VI** obliga a las cajas de ahorros con domicilio en la CAE a implementar un servicio de atención a la clientela (artículo 21) así como a designar un defensor o defensora de los intereses y derechos de la clientela en sus relaciones con la caja de ahorros y promotora del cumplimiento del cumplimiento de la normativa de transparencia y protección de la clientela y de las buenas prácticas y usos financieros y cuyas decisiones favorables a la reclamación serán vinculantes para la caja de ahorros (artículo 22).
20. El **capítulo VII** trata de las normas relativas a la inspección, sanción e intervención de las cajas de ahorros, que vienen atribuidas al departamento del Gobierno Vasco competente en materia financiera. El artículo 24 enumera quiénes pueden resultar sancionados por infracciones a la ley y a la legislación básica vigente: las cajas de ahorros y las personas que ostenten cargos de administración, control y dirección en ellas, que se concretan en los integrantes de sus órganos de administración, las directoras o directores generales y asimilados y las personas integrantes de la comisión de control. Esta responsabilidad se extiende a las personas o entidades que, sin estar inscritas en el Registro de cajas de ahorros y fundaciones bancarias de Euskadi, realicen en ese territorio operaciones propias de las cajas de ahorros o utilicen denominaciones u otros elementos identificativos, propagandísticos o publicitarios que puedan prestarse a confusión con las cajas de ahorros inscritas.
21. El artículo 25 lista las infracciones muy graves, el artículo 26 hace lo propio con las graves y el artículo 27 completa la tipificación con las infracciones leves.
22. El artículo 28 enumera las sanciones aplicables por cada uno de los tipos de infracción cuando el sancionado sea una caja de ahorros, mientras que el artículo 29 lista las sanciones que, además de las anteriores, procederá imponer a las personas que,



ostentando cargos de administración o dirección de hecho o de derecho, sean responsables de la infracción por su conducta dolosa o negligente. Por su parte, el artículo 30 sienta los criterios que se tendrán en cuenta para determinar las sanciones aplicables, y el artículo 31 establece la obligación a las personas responsables de restituir los bienes o derechos que se privaron como consecuencia de una infracción, así como de reparar el daño causado e indemnizar de los daños y perjuicios.

23. El artículo 32 fija la competencia orgánica para la imposición de sanciones, a excepción de las que afecten a normas de carácter monetario o a la estabilidad del sistema crediticio.
24. El artículo 33 regula los supuestos y el procedimiento que debe seguirse para la suspensión provisional de las personas que ostenten cargos de administración o dirección en la caja de ahorros y aparezcan como presuntas responsables de infracciones graves o muy graves, cuando ello resulte aconsejable para la protección del sistema financiero y de los intereses económicos afectados.
25. El artículo 34 fija la sanción aplicable a las personas o entidades que efectúen operaciones propias de las cajas sin haber obtenido la oportuna autorización y sin haber sido inscritas como cajas de ahorros en el Registro de cajas de ahorros y fundaciones bancarias de Euskadi o en el Registro oficial de entidades del Banco de España o utilicen denominaciones u otros elementos de identificación propagandísticos o publicitarios que puedan confundirse con la actividad de las cajas de ahorros autorizadas.
26. Las sanciones firmes por infracciones muy graves serán publicadas en el BOPV (artículo 35), dedicándose el artículo 36 a reglar la prescripción de las infracciones y sanciones.
27. Finalmente, el artículo 37 establece los supuestos en que proceda la intervención y suspensión provisional de los órganos de administración de las cajas de ahorros por situaciones de grave irregularidad administrativa o económica que pongan en peligro su estabilidad o a petición fundamentada de sus órganos de gobierno.
28. El **título II** se centra en la regulación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros. Cuenta con cinco capítulos, el primero de ellos dedicado a “principios generales” y los cuatro restantes, respectivamente, regulan la asamblea general, el consejo de administración, la comisión de control y la dirección general.
29. El **capítulo I** dedica su único artículo (38) a enumerar los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, y establece principios en su composición como la equilibrada composición entre hombres y mujeres, los requisitos de honorabilidad, experiencia y



buen gobierno exigibles a las personas que los integren, normas de incompatibilidad y sobre retribuciones y al carácter secreto de las deliberaciones y acuerdos de aquellos.

30. El **capítulo II** trata de la Asamblea general, calificado como órgano supremo de gobierno y decisión de las cajas de ahorros, y en cuya composición deberán reflejarse adecuadamente los intereses de las entidades fundadoras, los impositores y los destinatarios de la obra social, fijándose en el artículo 39 el número de consejeros generales y los límites porcentuales admisibles en función de su representación o de quien efectúe el nombramiento. Seguidamente los artículos 40, 41, 42, 43 y 44 contienen las reglas electorales específicamente aplicables a los consejeros generales representantes, respectivamente, de entidades fundadoras, de las personas impositoras, del personal, de los designados por las administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público y de los representantes de intereses colectivos, de carácter científico, social, benéfico, económico o profesional relevante.
31. El artículo 45 enumera los requisitos exigibles a los consejeros generales, mientras que las causas de inelegibilidad e incompatibilidad vienen recogidas en el artículo 46. El artículo 47 recoge la duración del nombramiento, cuatro años con carácter general, así como el sistema, procedimiento y condiciones para su renovación, reelección y provisión de vacantes. La irrevocabilidad del nombramiento de los consejeros generales viene excepcionada en los casos señalados en el artículo 48, precepto que establece también la prohibición de contratar con la caja de ahorros en los dos años siguientes a la pérdida de la condición de miembro de un órgano de gobierno.
32. Las funciones que corresponden a la asamblea general vienen detalladas en el artículo 49, y el artículo 50 contempla los tipos de asambleas generales, ordinaria y extraordinaria, los requisitos para su convocatoria, el quórum para su válida constitución y las mayorías exigibles para la adopción de acuerdos, el alcance de los acuerdos adoptados respecto de las personas integrantes de la asamblea, la asistencia a las asambleas de las personas que integran el consejo de administración y del director o directora general de la entidad, remitiendo a los estatutos y reglamentos de cada caja la regulación del resto de condiciones de convocatoria y funcionamiento de las asambleas generales.
33. El **capítulo III** regula el consejo de administración, calificado como órgano delegado de la asamblea general que tiene encomendada la administración y gestión financiera, así como la gestión de la obra social de la caja de ahorros y es el representante de la entidad para todos los asuntos pertenecientes al giro y tráfico de aquella. Se regula su composición (artículo 52), elección (artículo 53), los requisitos cuyos integrantes deben reunir (artículo 54), las causas de inelegibilidad e incompatibilidad (artículo 55), la



duración de su mandato (artículo 56), su organización y funcionamiento (artículo 57) y se establece el principio de dedicación exclusiva de sus integrantes (artículo 58).

34. Se prevé la constitución voluntaria de un comité ejecutivo en el seno del consejo de administración (artículo 59) y la constitución obligatoria de: (i) una comisión de inversiones que tendrá la función de informar al consejo sobre las inversiones y desinversiones de carácter estratégico y estable que se proponga efectuar la caja, ya sea directamente o a través de entidades de su mismo grupo, así como la viabilidad financiera de las citadas inversiones y su adecuación a los presupuestos y planes estratégicos de la entidad (artículo 60); (ii) una comisión de retribuciones y nombramientos, a fin de informar la política general de retribuciones e incentivos para las personas integrantes del consejo de administración y de la comisión de control y demás personal directivo y velar por la observancia de dicha política, así como para garantizar el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley para el ejercicio del cargo de miembro del consejo de administración, de sus directores o directoras generales o personas asimiladas y de las personas que asuman funciones de control interno u ocupen puestos claves para el desarrollo diario de la actividad bancaria (artículo 61); y (iii) una comisión de obra social para garantizar el cumplimiento de su obra social (artículo 62).
35. El **capítulo IV** regula la comisión de control, órgano delegado de la asamblea general que tiene por objeto la supervisión y vigilancia de la actuación del consejo de administración y de la comisión ejecutiva, dentro de las líneas generales de actuación señaladas por la asamblea general y las directrices emanadas de la normativa financiera, y la supervisión del procedimiento electoral y la obra social, cuya composición, designación y sistema de adopción de acuerdos se regulan en el artículo 63. Los requisitos de sus integrantes son objeto de atención en el artículo 64, y sus funciones están establecidas en el artículo 65.
36. El **capítulo V**, en un único artículo (66), se ocupa de la dirección general, cuya designación corresponde al consejo de administración entre personas con capacidad, preparación técnica y experiencia suficiente para desarrollar las funciones propias de este cargo, designación que habrá de ser ratificada por la asamblea general. Se establecen las causas por las que su titular podrá ser removido del puesto y se afirma el principio de dedicación exclusiva e incompatibilidades.
37. El **título III** regula las fundaciones bancarias. El capítulo I incorpora las disposiciones generales que son de aplicación a estas instituciones, definiéndolas en el artículo 67 como aquellas fundaciones que mantengan una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por ciento del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún

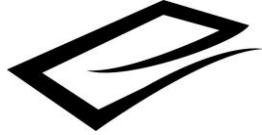


miembro de su órgano de administración, y precisando que la fundación bancaria tendrá finalidad social y orientará su actividad principal a la atención y desarrollo de la obra social y a la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito.

38. El artículo 68 enumera el régimen jurídico que les es aplicable y el artículo 69 establece el contenido mínimo de sus estatutos.
39. La dotación fundacional es objeto de atención del artículo 70 y podrá consistir en bienes y derechos de cualquier tipo, que habrán de ser suficientes para el cumplimiento de la finalidad social de la entidad y para la atención y el desarrollo de su obra social, asegurando su viabilidad económica. Se integran también en la dotación fundacional los bienes y derechos de contenido patrimonial que durante la existencia de la fundación bancaria se aporten en tal concepto por las personas fundadoras o por terceras personas, o aquéllos que se afecten por el patronato, con carácter permanente, a la finalidad social de la entidad y a la atención y el desarrollo de su obra social.
40. El patrimonio de la fundación bancaria, su administración y disposición, encomendada a su patronato, vienen regulados en los artículos 71 y 72.
41. El **capítulo II** comprende tres artículos. El artículo 73 regula los supuestos en los cuales una caja de ahorros debe transformarse en una fundación bancaria o en una fundación ordinaria, con la consiguiente pérdida, en ambos supuestos, de la autorización para actuar como entidad de crédito. Así, cuando el valor del activo total consolidado de la caja de ahorros, según el último balance auditado, supere la cifra de diez mil millones de euros o cuando su cuota en el mercado de depósitos de su ámbito territorial de actuación sea superior al 35 por ciento del total de depósitos, la caja viene obligada a traspasar todo el patrimonio afecto a su actividad financiera a otra entidad de crédito a cambio de acciones de esta última y procederá a su transformación en una fundación. Esta fundación será bancaria cuando se mantenga una participación en la entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por ciento del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración, y en caso contrario la fundación en que la caja deba transformarse será ordinaria.
42. Por su parte el artículo 74 prevé el supuesto en que una fundación ordinaria queda obligada a transformarse en fundación bancaria: cuando se adquiera una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por ciento del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración.

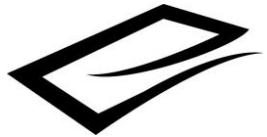


43. Los aspectos que como mínimo debe contener el acuerdo de transformación en fundación bancaria vienen recogidos en el artículo 75.
44. El **capítulo III** regula el gobierno de las fundaciones bancarias. Su artículo 76 afirma que los órganos de gobierno serán el patronato, las comisiones delegadas de éste que prevean los estatutos, la dirección general y los demás órganos delegados o apoderados del patronato que, en su caso, prevean sus estatutos. El patronato, su composición, los requisitos que deban reunir las personas que lo integren, las incompatibilidades, las limitaciones a la contratación, el principio de gratuitad de sus cargos y el sistema de designación de sus integrantes se regulan en los artículos 77 a 83. La presidencia, las funciones del patronato y su régimen de funcionamiento, en los artículos 84 a 86. Finalmente, el artículo 87 trata de la dirección general y del secretario o secretaria del patronato.
45. El **capítulo IV** regula la modificación de estatutos (artículo 88), la fusión con otras fundaciones, bancarias u ordinarias, (artículo 89) y la extinción y liquidación de las fundaciones bancarias (artículo 90).
46. El **capítulo V**, titulado “régimen de control”, establece en su artículo 91 que corresponde el protectorado de las fundaciones bancarias al departamento del Gobierno Vasco competente en materia financiera —sin perjuicio de las funciones que correspondan al Banco de España según la LCAF—, velando por la legalidad de la constitución y funcionamiento de las fundaciones bancarias, y cuyas funciones serán ejercidas conforme a los principios de actuación que señala el artículo 92.
47. El artículo 93 obliga a las fundaciones bancarias a presentar al protectorado para su aprobación (y sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación financiera por su participación en una entidad de crédito) la aplicación de resultados aprobada por el patronato, y en particular: (i) las dotaciones presupuestarias anuales destinadas a la gestión y administración de la obra social, propia y en colaboración con otras personas jurídicas, así como los correspondientes informes de rendición de cuentas de su ejecución y liquidación; y (ii) las asignaciones destinadas a la realización de nuevas obras sociales. Este artículo limita también el porcentaje de excedentes de libre disposición que pueden dedicarse a gastos diferentes de los correspondientes a su obra social.
48. El artículo 94 obliga a las fundaciones bancarias a comunicar al departamento del Gobierno Vasco competente en materia financiera, carácter previo a su realización, aquellas adquisiciones y enajenaciones que, individual o acumulativamente, superen el 5% del activo de la fundación bancaria que resulte del último balance aprobado, acto que exige autorización previa si el porcentaje supera el 10%. La obligación de



comunicación previa al protectorado se extiende a los actos de enajenación, onerosa o gratuita, así como de gravamen de los bienes y derechos que formen parte de la dotación fundacional, o estén directamente vinculados a la atención y desarrollo de la obra social.

49. Según el artículo 95 las fundaciones bancarias deberán someter cada ejercicio a una auditoría externa de cuentas y remitir sus resultados al protectorado. Quedan asimismo obligadas a elaborar el protocolo de gestión de la participación financiera y el plan financiero en los plazos, forma y condiciones establecidas en la LCAF, y deberán remitir al departamento del Gobierno Vasco competente en materia financiera, en los mismos plazos y con las mismas características, la información de remisión obligatoria al Banco de España, así como cuanta información y documentación sobre su actividad, gestión y situación económica aquél les requiera (artículo 96).
50. El artículo 97 establece reglas para la publicación anual de un informe corporativo y establece las sanciones por no elaborarlo o publicarlo o por las omisiones, datos falsos o engañosos que en él se pudieran contener, y, finalmente, el artículo 98 señala otras informaciones periódicas a remitir al protectorado.
51. El **capítulo VI** —“régimen de supervisión”— dedica ocho artículos a tratar de la potestad sancionadora, tipificando las infracciones leves, graves y muy graves, estableciendo las sanciones y los criterios para su determinación, y un artículo en el que se prevén la forma y condiciones en que se puedan imponer a las fundaciones bancarias medidas destinadas a corregir irregularidades graves o desviaciones graves entre los fines fundacionales y la actividad realizada, pudiendo llegar, en casos especialmente graves que pongan en peligro la subsistencia de la fundación bancaria, a la suspensión de las facultades del patronato y su sustitución por el protectorado (artículo 108).
52. El **título IV** regula la obra social de las cajas de ahorros y de las fundaciones bancarias. La obra social puede ser desarrollada directamente por las entidades o en colaboración con otras (artículo 110), admitiéndose la gestión directa o la indirecta a través de fundaciones creadas al efecto (artículo 112). El artículo 114 regula el presupuesto de la obra social, previéndose las modificaciones presupuestarias (artículo 113) y su liquidación (artículo 114). Finalmente, el artículo 116 contiene la obligación para las cajas de ahorros con domicilio social fuera de la CAE, así como para las fundaciones bancarias que, sin desarrollar sus funciones principalmente en la Comunidad Autónoma de Euskadi, participen directa o indirectamente en entidades de crédito que operen en el territorio de la Comunidad Autónoma, de realizar gastos o inversiones correspondientes a su obra social en Euskadi, para lo que deberán destinar a tal efecto, como mínimo, la parte proporcional del presupuesto anual de su obra



social en función de los recursos ajenos captados en Euskadi con respecto al total de la caja o de los depósitos de los clientes captados en esta Comunidad Autónoma con respecto al total de la entidad de crédito correspondiente.

53. El **título V** —“otras disposiciones”— se compone de dos capítulos —de un artículo cada uno—. El **capítulo I** (artículo 117) crea el Registro de cajas de ahorros y fundaciones bancarias de Euskadi, en el que se practicarán las inscripciones previstas en el anteproyecto, será público y se encomienda al reglamento la determinación de su régimen de llevanza y funcionamiento.
54. El **capítulo II** (artículo 118) contempla la posibilidad de la integración de las cajas y fundaciones bancarias en federaciones con las finalidades que indica. Determina su órgano de gobierno, precisando que en el mismo habrá dos representantes nombrados por el departamento del Gobierno Vasco competente en materia financiera, a quien también corresponderá aprobar los estatutos de la federación.
55. La **disposición adicional primera** faculta al Consejo de Gobierno para la actualización del importe de las sanciones pecuniarias establecidas en el anteproyecto y determina que ello se efectuará teniendo en cuenta el índice de precios al consumo de la Comunidad Autónoma de Euskadi, acumulado a la fecha de la actualización.
56. La **disposición adicional segunda** exime a las fundaciones bancarias de los límites establecidos para el destino de las rentas e ingresos en la normativa de fundaciones del País Vasco.
57. La **disposición adicional tercera** posibilita a los Montes de Piedad su adscripción tanto a las cajas de ahorro y fundaciones bancarias como a las entidades de crédito controladas por estas últimas.
58. La **disposición adicional cuarta** permite a las fundaciones ordinarias que provengan de una caja de ahorros que utilicen en su denominación social y en su actividad las denominaciones propias de las cajas de ahorros de las que procedan.
59. La **disposición adicional quinta** sienta el derecho de las personas consumidoras y usuarias a utilizar el euskera y el castellano en sus relaciones con las cajas de ahorro y las fundaciones bancarias, y que ambas deberán ofrecer un servicio adecuado en ambos idiomas. Determina asimismo la obligación para cajas y fundaciones bancarias de ofrecer en ambos idiomas la información sobre sus servicios y de utilizarlos en rótulos, avisos y notificaciones a la ciudadanía que pongan en sus establecimientos.
60. La **disposición transitoria primera** establece los límites aplicables a la compatibilidad temporal de los consejeros generales que a la entrada en vigor sean miembros,



simultáneamente, del consejo de administración de una caja de ahorros y del consejo de administración de la entidad bancaria a través de la cual aquélla ejerza su actividad como entidad de crédito.

61. La **disposición transitoria segunda** fija en seis meses a partir de la entrada en vigor de la ley el plazo para la adaptación de los estatutos de las fundaciones bancarias, determinando que serán objeto de aprobación únicamente en aquella parte que se refiera a los fines fundacionales. Transcurrido el plazo sin que se hubiera procedido a la adaptación quedarán sin efecto las disposiciones estatutarias que contradigan lo dispuesto en el anteproyecto.
62. La **disposición derogatoria** deroga la Ley 11/2012, de 14 de junio, de cajas de ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y cuantas normas de igual o inferior rango en todo aquello que se opongan a lo establecido en el anteproyecto, manteniendo en vigor, a la espera del desarrollo reglamentario, el Decreto 240/2003, de 14 de octubre, de cajas de ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y la Orden de 18 de enero de 2005, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, sobre organización y funcionamiento del Registro de cajas de ahorros de Euskadi y del Registro de altos cargos, en cuanto no resulten incompatibles con el anteproyecto.
63. La **disposición final primera** modifica el artículo 2 de la Ley 12/1994, de 17 de junio, de fundaciones del País Vasco.
64. La **disposición final segunda** autoriza al Gobierno Vasco para adoptar las medidas y dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo de la ley, y la **disposición final tercera** establece la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

## INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

65. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de Ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.



## CONSIDERACIONES

### I TÍTULO COMPETENCIAL

66. Tal y como se señaló en nuestros dictámenes 20/2003 y 156/2011, el anteproyecto de Ley de cajas de ahorros y fundaciones bancarias supone, en primer lugar, el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de cajas de ahorros, prevista en el artículo 10.26 del Estatuto de Autonomía (EAPV). Esta competencia específica, según el mismo EAPV, tiene como marco las bases sobre ordenación del crédito y la banca que dicte el Estado, así como la política monetaria general.
67. Resulta apropiado, por tanto, repetir lo que se dijo en el citado Dictamen 156/2011 (pár. 36 a 38), emitido con ocasión del anteproyecto de Ley de cajas de ahorro de Euskadi, iniciativa que culminó con la aprobación de la Ley 11/2012, de 14 de junio, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi, vigente en la actualidad.

“La delimitación de la competencia que corresponde al Estado en virtud de los números 11 y 13 del art. 149.1 de la Constitución (CE), se deduce principalmente de la STC 1/1982, de 28 de enero, sobre coeficientes de fondos públicos, cuya doctrina ha sido confirmada y extendida en diversos pronunciamientos, entre los que destacan las SSTC 48/1988, y 49/1988 sobre las Cajas de Ahorro, ambas de 22 de marzo, y STC 135/1992, de 5 de octubre, sobre coeficientes de inversión.

En cuanto a la actividad crediticia, sus bases están fundamentalmente referidas al desarrollo de la actividad, pero afectan también a la estructura y organización de las Cajas de Ahorro en cuanto fijan los elementos configuradores de las mismas frente a los demás intermediarios financieros, o en cuanto la estructura y organización de las Cajas repercuten directamente en dicha actividad. De acuerdo con la jurisprudencia señalada, el carácter específico de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros se refleja, no sólo en su actividad como entidades de crédito que han de cumplir una función social, sino también en su configuración, y es al Estado a quien corresponde garantizar en ambas dimensiones esa especificidad, como parte de la competencia sobre las bases de la ordenación de la actividad económica en general y del crédito en particular.

Esta misma jurisprudencia reconoce igualmente que el marco estatal básico relativo a la configuración de las referidas entidades no puede concretarse de tal modo que de hecho conduzca a la uniformidad organizativa de las Cajas de Ahorro, impidiendo



a las Comunidades Autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios, y no pueden considerarse incluidas en ese marco aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal.”

68. No obstante, al título competencial señalado en el párrafo 66 ha de añadirse el título correspondiente al desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales en materia de ordenación del crédito y banca (artículo 11.2.a EAPV), sin que, de acuerdo con la reiteradamente aludida jurisprudencia, pueda establecerse una diferencia entre ambos títulos en función del carácter interno-organizativo o externo-actividad, dado que “(...) no puede establecerse una separación radical entre la competencia para dictar normas básicas relativas a la organización y la competencia para dictar ese mismo tipo de normas respecto a la actividad externa de las cajas. Una organización existe para realizar una determinada actividad. Su finalidad principal es determinar, configurar y coordinar los centros de decisión que permiten esa actividad.”
69. Como se recordó en nuestro Dictamen 156/2011, “el Tribunal Constitucional también ha señalado en esta materia que el contenido esencialmente normativo de las «bases» para la regulación del crédito y la banca, en sus diferentes aspectos y niveles ya señalados, no significa que en esa «ordenación» no queda otro tipo de actuaciones, dando entrada así incluso a los actos ejecutivos, actos administrativos singulares en cuanto resulten necesarios para la preservación de lo básico (SSTC 56/1983 y 57/1983, fundamentos jurídicos 4.<sup>º</sup> y 7.<sup>º</sup>) o para garantizar, con carácter complementario, la consecución de los fines inherentes a la regulación básica (STC 48/1988, fundamento jurídico 3.<sup>º</sup> c). Argumenta en definitiva que esta posibilidad de pasar a la ejecución tiene su fundamento no sólo en las exigencias de la unidad del sistema económico general, lo que se ha llamado la «constitución económica», para cuya intangibilidad no bastan los denominadores comunes de naturaleza normativa, sino también en la necesidad de actuaciones estatales directas por razones de urgencia en prevención de perjuicios irreversibles al interés general. En definitiva, las competencias para el desarrollo legislativo o la ejecución de las Comunidades quedan vinculadas a una política monetaria y crediticia general que no es solamente susceptible de ser establecida por vía normativa (STC 96/1984, fundamentos jurídicos 3<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup>).”
70. Además, en cuanto se incluye un capítulo de protección al cliente, así como se recogen contenidos sancionadores en coherencia con el mismo, concurre, como recogíamos también en nuestros dictámenes 20/2003 y 156/2011, el título competencial de defensa del consumidor y del usuario (artículo 10.28 EAPV), si bien con el carácter específico que presenta este título, según las sentencias que lo han tratado como SSTC 71/1982, 15/1989, 62/1991 y 202/1992. Basta a estos efectos con reproducir parcialmente el Fundamento Jurídico 5<sup>º</sup> de la última de ellas:



“(...) desde nuestra primera Sentencia sobre el tema hemos encontrado la singularidad del título «defensa del consumidor» que es un «concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser difícil en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias» [STC 71/1982 ( RTC 1982\71 ), fundamento jurídico 2.º]. Por ello, y como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de unas diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias en la medida en que el Estado ostente atribuciones en esos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre «defensa del consumidor y del usuario» corresponden a determinadas Comunidades Autónomas, las cuales, en ese caso, también podrían quedar vinculadas a previsiones estatales (STC 15/1989, fundamento jurídico 1.º).”

71. Finalmente, el anteproyecto se ampara también en la competencia estatutaria sobre fundaciones (artículo 10.13 EAPV), puesto que las fundaciones bancarias, aunque operen participando en entidades de crédito, no dejan de serlo para cumplir los fines de interés general propios de aquellas, aunque su creación no responda al origen típico fundacional —como más adelante se expondrá—.
72. Como se dijo en el Dictamen 54/2015 —recaído en sobre el anteproyecto de Ley de fundaciones del País Vasco—, la competencia autonómica para regular las fundaciones bancarias no deriva únicamente del artículo 10.13 EAPV, sino que el ejercicio de éste se encuentra directamente afectado por las competencias ex artículos 10.25, 10.26 y 11 EAPV. Sin olvidar, como argumento de derecho positivo, que la propia regulación básica estatal, la LCAF, declara la aplicación supletoria a las fundaciones bancarias, bien de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, bien de la normativa autonómica que resulte de aplicación.
73. En el ámbito intraautonómico la competencia es de las instituciones comunes, artículo 6.1 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), aunque ha de señalarse que la regulación de los aspectos fiscales, tanto sobre las cajas de ahorro como sobre las fundaciones bancarias, pertenece al ámbito competencial de los territorios históricos (artículo 41 EAPV), como se cuida de reconocerlo la LCAF, cuya disposición adicional segunda, párrafo segundo, recuerda



que “en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del país Vasco de los dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.”

## II **MARCO NORMATIVO**

74. En lo que se refiere a los aspectos organizativos de las cajas de ahorros, la competencia del Estado para dictar la normativa básica se materializó principalmente en la Ley 31/1985, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA), que fue objeto de diversas modificaciones, sobre las que cabe destacar por su importancia, la realizada a través del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, puntualmente modificada, a su vez, por la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del fondo para la promoción del desarrollo.
75. El carácter básico de esas disposiciones ha sido analizado en diversas sentencias del Tribunal Constitucional, de las que destacan las SSTC 48/1988, 49/1988 y 96/1996.
76. Ese marco, que motivó la adaptación de la Ley vasca sobre cajas de ahorro (Ley 11/2012, de 14 de junio,), es sustituido por la LCAFIB que reordena profundamente el sistema de las cajas de ahorros y suprime las fundaciones de carácter especial previstas en el Real Decreto-ley 11/2010, dando lugar a las nuevas fundaciones bancarias.
77. Desde la perspectiva de la ordenación del crédito, banca y seguros, y como señalábamos en nuestro Dictamen 156/2011 (pár. 45), “la legislación estatal ha establecido la reserva al Estado de funciones en relación con la solvencia de las entidades crediticias, entre las que se incluyen las cajas de ahorro, pudiendo llegar incluso hasta el carácter ejecutivo, funciones que desarrolla principalmente a través del Banco de España, y que se encuentran reguladas de modo general en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros. Es en esta ley donde se configuran con carácter general los sistemas institucionales de protección que se presentan como una de las principales novedades incluidas en el anteproyecto.”.
78. Proseguía el Dictamen 156/2011, en su párrafo 46, “También debe tenerse en cuenta puntualmente la Ley 24/1988, de 28 de julio, de mercado de valores (LMV), en la que señala como comprendidos en el ámbito de la ley las cuotas participativas de las cajas de ahorros [artículo 2.1,b)]. Su artículo 61 ter, añadido por disposición final 5.3 de Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, establece en su apartado 3 que las cajas de ahorros deberán elaborar un informe anual sobre las remuneraciones de los miembros del consejo de administración y de la comisión de control, mientras que la disposición adicional decimoctava establece que en las cajas de ahorros que emitan valores admitidos a negociación en mercados secundarios oficiales de valores, las funciones del comité de auditoría podrán ser asumidas por la comisión de control.”



79. Esta previsión ha sido reformada por la LCAFB, por un lado suprimiendo las cuotas participativas, por otro incluyendo las cuestiones que afectan a la solvencia y a la supervisión de las cajas de ahorros y, finalmente, dando nueva redacción al mencionado artículo 61 ter.
80. Respecto de las fundaciones bancarias, es la LCAFB la que constituye su elemento regulador básico, completado con la aplicación supletoria de la legislación sobre fundaciones (Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, y, en nuestro ordenamiento, Ley 12/1994, de 17 de junio, de fundaciones del País Vasco, aunque ha de señalarse que actualmente se halla en tramitación en el Parlamento Vasco un proyecto de ley que sustituirá la Ley 12/1994).
81. La norma básica estatal extiende a las fundaciones bancarias la aplicación, para ciertos aspectos, de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito (en la actualidad, sustituida por la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito), la Ley de sociedades de capital y el Código de comercio.

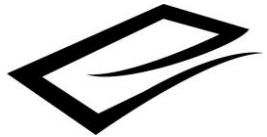
### **III PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN**

82. La LPEDG, en su artículo 3.1, contempla su aplicación a las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley.
83. Según doctrina constante de esta Comisión, hay que advertir que esa identidad de régimen no anula el diferente enfoque que debe presidir el análisis del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, en atención a la peculiar naturaleza del producto en el que desemboca su tramitación.
84. La LPEDG pretende que al elaborar los proyectos de ley el ejecutivo aplique la misma metodología que al resto de proyectos normativos porque, en palabras de su Exposición de Motivos, con ello “...se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.
85. Es en el Parlamento donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquél pueda pronunciarse (al menos, memoria general, evaluación previa del impacto en función del género y de las medidas



correctoras, anexo de financiación e informe de control económico —si comportan un gravamen al presupuesto—; el dictamen de este Comisión y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).

86. Por tanto en los anteproyectos de ley, en tanto el procedimiento no puede comprometer la validez del producto final, el examen del proceso seguido en su elaboración busca un resultado principal: conocer el fundamento objetivo que sustenta el dictado de la norma con el contenido propuesto, para lo que se indaga sobre su racionalidad —si es el fruto de una decisión meditada— y su razonabilidad —si está en sintonía con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—.
87. Para ello, siempre con una perspectiva material, se analizan la fase de elaboración en el órgano promotor —las razones y la reflexión que dan sentido al texto normativo inicial—; la fase de participación: si se ha abierto el texto a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados, cuáles han sido sus opiniones y cuáles los motivos para su aceptación o rechazo ; la fase de intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo; y la fase de recabar el parecer de las administraciones cuyos ámbitos competenciales se ven concernidos por la regulación.
88. Al examinar el procedimiento, se comprueba también, si se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la norma (si se han estudiado distintas alternativas, las consecuencias de éstas y sus posibilidades reales de aplicación y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados). En esta vertiente, el examen se detiene con especial atención en el impacto económico: si consta evaluado el esfuerzo público y el privado.
89. Pues bien, siguiendo los pasos marcados en la LPEDG, consta el dictado de la **orden de inicio** por el Consejero de Hacienda y Finanzas, que, de acuerdo con su finalidad, identifica las razones de la iniciativa, sus repercusiones en el ordenamiento jurídico, su fundamento competencial y relaciona los trámites e informes cuya cumplimentación se estima pertinente (artículo 5.1 LPEDG).
90. Esta orden de inicio, así como la subsiguiente tramitación, considera que es el Departamento de Hacienda y Finanzas el que tiene atribuido internamente la competencia sobre las materias contenidas en el anteproyecto, citando para ello el artículo 9 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. Tal consideración es aplicable fácilmente a las cajas de ahorro, pero no así a



las fundaciones bancarias, ya que éstas no tienen ya la condición de entidades de crédito, resultando dudoso que pueda predicarse de ellas la condición de “entidades financieras” (letra c del artículo 9.1 del decreto citado).

91. Sin embargo, como más adelante se examinará, el anteproyecto supone también ejercicio de la competencia estatutaria sobre fundaciones (artículo 10.13 EAPV): no solamente las fundaciones bancarias tienen atribuido —*ex lege*— la condición de fundaciones (el propio anteproyecto lo reconoce explícitamente al declarar supletoriamente aplicable la Ley de fundaciones), sino que su artículo 1.2 incluye como uno de los objetos de la ley la regulación “de las fundaciones ordinarias procedentes de la transformación de una caja de ahorros con domicilio social en dicho ámbito territorial o de una fundación bancaria que desarrolle principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma de Euskadi” (y resulta evidente que las ‘fundaciones ordinarias’ son precisamente eso, fundaciones cuyo régimen jurídico principal vendrá dado en la legislación sobre fundaciones).
92. A ello ha de añadirse la tramitación, aproximadamente coincidente en el tiempo, del proyecto de Ley de fundaciones del País Vasco (objeto del Dictamen 54/2015) que dedica un artículo, el 64, a regular las fundaciones bancarias como uno de los tipos de fundación especial. Estas circunstancias aconsejan, cuando no imponen, una intervención más activa en el expediente del Departamento de Administración Pública y Justicia, quien tiene atribuida internamente la competencia sobre “régimen general de Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales, sin perjuicio de las relaciones que, respecto a éstos, mantengan los Departamentos en su ámbito sectorial” (artículo 6.1.d del repetido decreto).
93. Sin embargo, no consta la participación en el expediente de órgano alguno relacionado con las mencionadas competencias y funciones, omisión que debería subsanarse a fin de afinar en lo posible la coherencia normativa del sector de fundaciones de la CAE.
94. Se dictó la **Orden de aprobación previa** del texto articulado (artículo 7.1 LPEDG), en la que queda fijada la posición inicial del órgano competente para elevar la iniciativa al Gobierno (artículo 18 a), Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno). Figura así mismo el primer borrador del texto articulado (en versiones en castellano y en euskera fechadas el 21 de enero de 2015).
95. Obra en el expediente una **memoria explicativa** en la que se enuncia el objeto del Proyecto, las normas sobre las que repercute, su ámbito aplicativo, las finalidades que se pretenden conseguir y se mencionan sus contenidos más relevantes.



96. Se ha emitido un **informe jurídico** en el que se analiza la competencia material, formal y el rango normativo del Proyecto así como su contenido.
97. El **informe de evaluación del impacto en la constitución, puesta en marchas y funcionamiento de las empresas**, exigido por el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña y mediana empresa del País Vasco, afirma que las cajas de ahorro, de cuya ordenación se ocupa el anteproyecto, pueden afectar sólo muy indirectamente, puesto que, afirma, que el acceso al crédito y sus condiciones son aspectos que inciden indirectamente en las empresas vascas, por lo que concluye, desde esta perspectiva, que “...de por sí, esta nueva regulación institucional no incide en la constitución, puesta en marcha ni funcionamiento de las empresas vascas más que desde un punto de vista remoto en cuanto a la naturaleza de entidad financiera que tienen las cajas vascas y su incidencia en la financiación empresarial.”
98. El informe descarta que el anteproyecto, de por sí, amplíe el número de cajas de ahorro o de fundaciones bancarias provenientes de la transformación de aquellas, “...ya que no hay expectativas de ello sino bien al contrario, puede que el futuro depare o bien un estancamiento en el número de estas entidades o incluso alguna disminución, sin que ello signifique incidencia alguna en la puesta en marcha o funcionamiento de las empresas vascas ya que el mercado financiero que opera en Euskadi y los propios programas de incentivación empresarial de titularidad pública resultan suficientes para los requerimientos de las empresas privadas.”
99. En esta misma línea, el informe termina por analizar el impacto que para las empresas vascas tendrá la regulación de las fundaciones bancarias, para lo que diferencia en dos los “quehaceres” primordiales de éstas: (i) gestión de su participación en una entidad de crédito, y (ii) gestión de la obra social de la que sean titulares. Respecto del primero, afirma que tendrá incidencia en una única empresa financiera (Kutxabank, S.A.). Respecto del segundo, dicha gestión solo afectará y de manera poco significativa a las empresas vascas en el supuesto de que estas se dedicaran a realizar obra social o fueran beneficiarias de ella, incidencia que, en cualquier caso, sería meramente residual.
100. Por último, se observa que el informe de evaluación no analiza el impacto que el anteproyecto pueda tener sobre sus destinatarios directos: las cajas de ahorro y las fundaciones, bancarias y las ordinarias mencionadas en aquel.
101. Se ha incorporado con posterioridad a la recepción del expediente una **memoria económica**, sin fecha, de la Directora de Política Financiera y Recursos Institucionales. Su mayor parte se dedica a resumir la evolución histórica de las cajas de ahorro de Euskadi desde 1990 hasta su reciente transformación en fundaciones bancarias, incluyendo un análisis de la situación económica y patrimonial a 31 de diciembre de



2013 del banco Kutxabank, S.A. y de cada una de las tres fundaciones bancarias propietarias de aquél, con especial incidencia en los volúmenes de la obra social que gestionan cada una de éstas, resumiendo la panorámica “en definitiva, el anteproyecto se va a proyectar sobre tres fundaciones bancarias que poseen el 100% del capital de una entidad de crédito (Kutxabank, S.A.), entidad dominante de un grupo de entidades participadas que forman el Grupo Kutxabank, con un activo superior a los 59.000 millones de euros y un volumen de negocio de 109.300 millones de euros. Tres fundaciones bancarias que gestionan sendas obras sociales, con un volumen presupuestario cercano a los 100 millones de euros y con un importante número de beneficiarios.”

102. La memoria económica explica que el anteproyecto no conlleva alteración alguna para la estructura organizativa de la Administración General por cuanto la adecuación de los actuales registros existentes (el de cajas de ahorros de Euskadi y el de altos cargos) al nuevo Registro de cajas de ahorros y fundaciones bancarias de Euskadi no supone nuevas necesidades de personal, inversiones o gastos adicionales de funcionamiento, sin que, sin embargo presente cifras, siquiera sean estimativas, que soporten lo alegado.
103. Continúa la memoria negando que el anteproyecto origine obligaciones económicas directas para la Administración General que requieran de una financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles –careciendo, en consecuencia, de incidencia en la vertiente del gasto—, ya que considera que las funciones relativas al protectorado y llevanza del registro se vienen realizando actualmente con los recursos disponibles, circunstancia que así mismo considera está presente respecto de las actividades de inspección y supervisión.
104. Finalmente, respecto del coste que pueda derivarse de la aplicación del anteproyecto, afirma que “no se derivan costes adicionales para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía en general, salvo para las cajas de ahorros que en un futuro próximo puedan crearse y para las actuales fundaciones bancarias.”
105. En este sentido, aun siendo cierto que un importante porcentaje de las cargas –y sus costes asociados— derivan directamente de los preceptos básicos incorporados en la LCAF, el anteproyecto incorpora determinadas novedades, cuyo impacto no se cuantifica en la memoria que se comenta. A pesar de reconocerse su existencia: (“...el contenido del anteproyecto puede suponer para las fundaciones bancarias unos costes adicionales a los asumidos tras la transformación de las cajas de ahorro en fundaciones bancarias”), la memoria no enumera las novedades del anteproyecto, ni cuantifica las consecuencias para los particulares, ni si estas son proporcionadas al interés general que el anteproyecto pretende alcanzar y, por tanto, deben ser asumidas por sus destinatarios, sino que concluye que “...todas estas obligaciones supondrán un coste para las fundaciones bancarias,



coste que se intentará paliar o minimizar mediante la simplificación documental, el impulso de la tramitación telemática de los procedimientos administrativos y la coordinación administrativa.”

106. En consecuencia, la Comisión Jurídica Asesora considera que es conveniente completar la memoria económica incluyendo los extremos señalados a fin de presentar al Consejo de Gobierno los datos suficientes que avalen la buena factura y eficiencia de las propuestas que el anteproyecto incorpora.
107. También han sido **llamados diversos organismos integrantes de la Administración institucional**: Emakunde, Kontsumobide y Consejo Económico y Social Vasco.
108. El informe de **Emakunde** es crítico con la iniciativa, señalando numerosos extremos que no han sido objeto de análisis en el anteproyecto y valorando negativamente la omisión en el texto de la inclusión de medidas expresas para promover la igualdad de mujeres y hombres tanto en los órganos de gobierno como respecto del destino y aplicación de la obra social. La memoria conclusiva atiende algunas de las observaciones y justifica el porqué de no atender las restantes.
109. La intervención en el expediente del Instituto vasco de Consumo – Kontsumobide se limita “a emitir informe favorable” de la **Comisión Consultiva de Consumo**, según afirma la certificación expedida por la secretaría de esta comisión, pero sin que se haya incorporado informe alguno.
110. El **Consejo Económico y Social Vasco** ha emitido el Dictamen 5/15 en fecha 29 de abril de 2015. Tras efectuar una descripción del contenido del anteproyecto, incorpora una serie de consideraciones, de carácter técnico algunas y de fondo el resto. La memoria conclusiva da cuenta de cuáles no han sido atendidas y las razones para ello.
111. Se ha efectuado consulta a las diputaciones forales, a las juntas generales, a los ayuntamientos de las tres capitales, a la Asociación de Municipios Vascos-Eudel y al Parlamento Vasco, habiéndose recibido alegaciones del **Ayuntamiento de San Sebastián**.
112. También se han recibido alegaciones de los **Grupos Junteros Bildu y Aralar** (conjuntamente) de las Juntas Generales de Gipuzkoa, y del **Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu** del Parlamento Vasco.
113. Las alegaciones de los citados ayuntamiento y grupos juntero y parlamentario coinciden fundamentalmente, y pueden resumirse en la denuncia del proceso de privatización de las cajas de ahorro, la pérdida del carácter público y social y el excesivo seguidismo de la LCAF que el anteproyecto plantea.

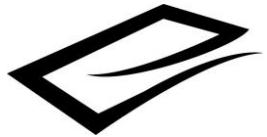


114. Según se señala en la memoria final, se ha dado traslado del anteproyecto a las entidades directamente afectadas por aquel: las fundaciones bancarias Kutxa-Kutxa Bank Fundazioa, Caja de Ahorros de Vitoria y Álava-Araba eta Gasteizko Aurrezki kutxa Fundación Bancaria y Bilbao Bizkaia Kutxa; al banco Kutxabank, S.A.; a los comités de empresa de esta banco en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa; a la Federación de Cajas de Ahorro Vasco Navarras; y a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Álava, Bilbao y Gipuzkoa.
115. Las fundaciones bancarias **Kutxa-Kutxa Bank Fundazioa, Caja de Ahorros de Vitoria y Álava – Araba eta Gasteizko Aurrezki Kutxa Fundazioa y Bilbao Bizkaia Kutxa Fundación Bancaria – Bilbao Bizkaia Kutxa Fundazioa** presentan alegaciones que son objeto de detallado comentario en la memoria conclusiva.
116. El **Banco de España** efectúa alegaciones, habiendo sido atendidas la práctica totalidad. Se exceptúa, sin embargo, la extensión en el anteproyecto del régimen jurídico de las fundaciones bancarias a las fundaciones ordinarias procedentes de la transformación de una caja de ahorros o de una fundación bancaria que desarrolle principalmente sus funciones en la CAE, extremo que será objeto de comentario más adelante.
117. Han emitido su informe, en base a las diferentes competencias sectoriales que tienen atribuidas en el seno de la Administración General de la Comunidad Autónoma los siguientes órganos: a) Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, b) Dirección de Atención a la Ciudadanía y Mejora de la Administración, y c) Oficina del Control Económico.
118. El informe de la **Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas**, tras afirmar que el anteproyecto no infringe la normativa lingüística y señalar específicamente que la disposición adicional quinta sobre la normativa en el ámbito lingüístico es adecuada y, además, supone una novedad con respecto a la Ley 11/2012, resultando por otra parte además acorde con la Ley de consumidores y usuarios, considera que aquel es positivo en lo relativo a la normalización lingüística. Advierte, sin embargo, que, en sus relaciones con personas físicas y jurídicas, el competente en materia de finanzas deberá tomar medidas para que se garantice el uso de cualquiera de los idiomas –euskeria y castellano—. Igual reflexión efectúa respecto del Registro de cajas de ahorro y fundaciones bancarias de Euskadi.
119. Por su parte, el informe de la **Dirección de Atención a la Ciudadanía y Mejora de la Administración** identifica un importante número de procedimientos mencionados en el anteproyecto de los que éste no efectúa una descripción ni prevé la posibilidad de su tramitación electrónica, aunque considera comprensible que dichos aspectos no se



incluyan en una norma con rango de ley, pero sí en el oportuno desarrollo reglamentario para cuya elaboración ofrece el asesoramiento necesario.

120. La **Oficina de Control Económico** afirma la viabilidad de la iniciativa, su carencia de afección a las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, sin apreciar alteraciones relevantes en la estructura organizativa de la Administración de la CAE ni incidencia económico-presupuestaria tanto en la vertiente del gasto como en la de los ingresos, y, basándose en lo afirmado en la escueta memoria económica, explica que los costes que puedan generarse para otras administraciones públicas, los particulares y la economía en general resultarían ser de alcance moderado.
121. Dice el artículo 10.2 LPEDG que en la **memoria del procedimiento** se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo. Se justificarán con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte
122. La **memoria** incorporada al expediente cubre cumplidamente el contenido reseñado. Narra, en primer lugar, el devenir de las cajas de ahorro con domicilio social en la CAE desde su fundación hasta la última de las transformaciones en fundación bancaria.
123. Ciertamente en el expediente figuran sendas memorias relativas “a las observaciones y sugerencias realizadas en los informes solicitados y en las alegaciones presentadas sobre el anteproyecto”. La primera, fechada el 16 de enero de 2015, respondiendo a las cuestiones presentadas hasta esa fecha; la segunda, a la que se antepone el calificativo de “final”, fechada el 18 de marzo de 2015, recoge la memoria anterior y contiene las consideraciones que merecen al órgano tramitador las alegaciones e informes presentados con posterioridad a ésta última.
124. Puede afirmarse que, en general, la memoria final justifica suficientemente la mayoría de las sugerencias y observaciones, cumpliéndose la finalidad del trámite.
125. **En definitiva**, la Comisión considera que, examinado en su conjunto, la tramitación del anteproyecto ha sido suficiente para alcanzar los objetivos previstos en la LPEDG, encareciendo, sin embargo, se complete la memoria económica acerca del coste de la aplicación de las concretas decisiones incluidas en el anteproyecto a sus destinatarios directos, existentes o potenciales.



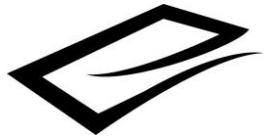
#### **IV ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO**

##### **A) Observaciones generales:**

126. Como se ha puesto de manifiesto en diversos foros, la aprobación de la LCAFIB supone una cierta “vuelta atrás” hacia los orígenes territoriales y de actividad financiera limitada a la economía doméstica de las cajas de ahorro, una evolución explicable en el conocido problema sistémico protagonizado por el desaforado crecimiento sin las debidas cautelas de muchas de ellas, siendo innecesario reproducir –por conocidos— a las más llamativas.
127. Traducido a los términos normativos y sin profundizar en detalles, se mantiene la naturaleza jurídica y régimen organizativo (en lo esencial) de las cajas, pero (i) se limita su ámbito territorial de actuación (no podrán exceder de una Comunidad Autónoma o diez provincias limítrofes); (ii) deberán dedicar su actividad a los clientes minoristas y pequeñas y medianas empresas, sin que les sea permitido realizar operaciones financieras complejas; y (iii) se coloca un techo a su volumen ya que no podrán tener un activo superior a 10 millardos de euros o una cuota de depósitos por encima del 35 por 100 de los de la comunidad autónoma en la que operen.
128. Se modifica la regulación de los órganos de gobierno con el objeto explícito de eliminar el control político de las cajas, atribuyéndolo a impositores o depositantes. Así se establecen nuevos porcentajes de distribución de la representatividad en la asamblea general, exigiéndose que los representantes de los impositores ocupen una horquilla entre el 50 y el 60 por 100 del número de integrantes de la asamblea (dentro del cual se reserva un mínimo de la mitad para los grandes impositores), mientras que se limita al 25 por 100 el número de representantes de las administraciones públicas.
129. Importantes resultan también las previsiones de la LCAFIB para reforzar la profesionalización de los órganos de gobierno, estableciéndose nuevas exigencias de elegibilidad e incompatibilidades y estableciendo el principio de dedicación exclusiva de los consejeros de administración, quienes deberán contar con los conocimientos y experiencia adecuados para el desempeño de sus funciones y de los que más de la mitad deben ser independientes.
130. Por lo que respecta a las fundaciones bancarias, estas suceden a las fundaciones de interés especial reguladas en el Real Decreto-ley 11/2010, y se consideran como tales aquellas fundaciones que tienen una participación superior al 10 por ciento en una entidad de crédito, obligando a transformarse en este nuevo tipo de fundaciones a aquellas cajas que desarrolleen sus actuaciones en régimen de ejercicio indirecto y a aquellas tengan una participación significativa en entidades de crédito.



131. A pesar de que la LCAFBI retira el carácter de entidades de crédito a las fundaciones bancarias, incorpora numerosas reglas para controlar su actividad en cuanto partícipes de una entidad de crédito, con distintas exigencias y controles en función de su participación efectiva.
132. El proyecto que ahora dictaminamos plantea, para las cajas de ahorro, una regulación completa, derogando la vigente Ley 11/2012 y adaptando la normativa a la LCAFBI. En principio, esta forma de proceder resulta preferible, desde una perspectiva de técnica legislativa, a la modificación, añadido o derogación de la Ley 11/2012, ya que, al tratarse de una reforma en profundidad, resulta mucho más claro el disponer de una norma completa y adaptada, sin obligar a efectuar interpretaciones al aplicador.
133. Ello, aunque la norma ha perdido sus destinatarios: no queda en la CAE ninguna caja de ahorros, ya que las tres existentes se transformaron en fundaciones bancarias (la última en hacerlo –Bilbao Bizkaia Kutxa, Aurrezki Kutxa eta Bahitetxea (BBK)— lo fue en fecha 24 de noviembre de 2014). Aunque, teóricamente, puede volver a fundarse una caja de ahorros, supuesto en el cual las determinaciones legales encontrarán su razón de ser, en el expediente que acompaña al anteproyecto no se incluye una verdadera reflexión acerca de ese escenario. En realidad, el expediente de elaboración no efectúa estudio alguno del sector, limitándose a adaptar, sin mayor cuestionamiento, la normativa básica estatal.
134. Esta circunstancia no impide, sin embargo, la elaboración y aprobación de un anteproyecto como el que se examina, que resulta, en su apreciación conjunta, conforme con el ordenamiento jurídico.
135. Distinta es la situación en la parte del anteproyecto regulador de las fundaciones bancarias, en donde su utilidad es innegable, al venir a aplicarse su regulación sobre las tres fundaciones bancarias existentes en la actualidad (una por cada uno de los territorios históricos), sucesoras directas de las tres cajas de ahorro existentes en cada uno de aquellos.
136. Las fundaciones bancarias, a pesar de su denominación, no responden al esquema típico de una fundación tal como se regulan en las leyes sobre fundaciones (tanto estatal como de la CAE).
137. Las fundaciones bancarias presentan particularidades que las dotan de unas características muy especiales. En primer lugar, porque no nacen de un acto fundacional típico (la asignación por uno o más fundadores, de un patrimonio para la realización de determinados fines), sino por voluntad del legislador que posibilita su existencia mediante tres mecanismos: (i) por transformación obligada de una caja de



ahorros cuando concurran los supuestos del artículo 34.2 LCAF y artículo 73 del anteproyecto; (ii) por transformación obligada de una caja de ahorros que ejerza su actividad como entidad de crédito a través de una entidad bancaria (disposición transitoria primera LCAF); o (iii) por conversión obligada de una fundación ordinaria en fundación bancaria (artículo 35 LCAF y 74 del anteproyecto), sin que resulte posible la fundación *ex novo* de una fundación bancaria. En segundo lugar, porque no hay una aportación patrimonial neta para crear una fundación, sino la conversión de una institución con distinta naturaleza jurídica en una fundación, por imperativo legal.

138. A pesar de que la LCAF y el anteproyecto califican a estas nuevas instituciones como “fundaciones”, ello no supone que se las dote del estatuto jurídico típico de las fundaciones, sino que les otorga uno especial, contenido fundamentalmente en el anteproyecto –siguiendo las directrices marcadas por la LCAF y el anteproyecto—, y sólo supletoriamente les será aplicable el régimen jurídico ordinario de las fundaciones.
139. El régimen jurídico especial de estas fundaciones se justifica precisamente porque, de una parte, están llamadas a gestionar entidades de crédito participando en su accionariado de forma significativa, aunque hayan perdido la condición de entidades de crédito propiamente dicho. Las cautelas y mecanismos preventivos y de control que deben establecerse para garantizar la solidez de las entidades que participan activamente en el sector financiero explican el establecimiento de un régimen jurídico de estas fundaciones bancarias específico y diferenciado de las fundaciones bancarias.
140. Y, como ya se vio al tratar de cajas de ahorro y aunque no nos hallemos ahora ante entidades de crédito en sentido estricto, el régimen jurídico caracterizador de las fundaciones bancarias no se limita a reglas materiales ordenadoras de su actividad, sino que incluye, indisociablemente, en primer lugar, las relativas a la organización que la hacen posible y que repercuten, o pueden hacerlo, directamente en aquella; y, en segundo lugar, por cuanto se regula la “obra social” –que heredan de las cajas de ahorro cuando resultan de la transformación de éstas—, concreción del interés general que cualifica toda función (artículo 3 de la Ley 12/1994, de 17 de junio, de fundaciones del País Vasco) y que el anteproyecto, en su artículo 67.2, particulariza estableciendo que “la fundación bancaria tendrá finalidad social y orientará su actividad principal a la atención y desarrollo de la obra social y a la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito”, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 64 del proyecto de Ley de fundaciones (sobre el que recayó nuestro Dictamen 54/2015):

“Artículo 64.- Las fundaciones bancarias.



- 1.- Son fundaciones bancarias las que mantienen una participación en una entidad de crédito que alcanza, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por ciento del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que les permite nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración.
  - 2.- Las fundaciones bancarias han de tener finalidad social y orientar su actividad principal a la atención y desarrollo de la obra social y a la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito. En su denominación ha de constar la expresión 'fundación bancaria'.
  - 3.- Las fundaciones bancarias quedarán sujetas al régimen jurídico previsto en su normativa específica y, con carácter supletorio, a la legislación sobre fundaciones.
  - 4.- Las fundaciones ordinarias se transformarán en fundaciones bancarias y viceversa, cuando adquieran o modifiquen el porcentaje de su participación en una entidad de crédito, en los términos y porcentajes previstos en la normativa específica sobre fundaciones bancarias."
141. En suma, el contenido material del anteproyecto constituye la regulación de las fundaciones bancarias, comprendiendo tanto su creación o extinción, como su actividad y la estructura de sus órganos de gobierno, ejercicio simultáneo, por tanto, de las competencias estatutarias sobre fundaciones (artículo 10.13 EAPV), cajas de ahorro (artículo 10.26 EAPV) y sobre ordenación del crédito y banca (artículo 11.2.a EAPV).
142. Examinaremos a continuación las cuestiones más relevantes que plantea el anteproyecto.

**B) Sobre las cajas de ahorro:**

**El ámbito subjetivo de las cajas de ahorro:**

143. El artículo 1.1 sienta el objeto de la ley, respecto de las cajas de ahorro, que no es otro que "...la regulación de las cajas de ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Euskadi y ámbito de actuación en los términos de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, así como las actividades desarrolladas en la Comunidad Autónoma por cajas de ahorros con domicilio social fuera de la misma."



144. Sin embargo, la diferenciación del artículo 1 no tiene una plasmación clara en el resto del articulado. Así, el título I se refiere continuamente a las “cajas de ahorro”, sin mayor matización. Mientras el tenor de los capítulo I y II parece aplicable, por naturaleza, a las cajas de ahorro domiciliadas en la CAE –recordemos que el artículo 2.1, segundo párrafo, LCAFIB dispone que el ámbito de actuación las cajas no excederá el territorio de una comunidad autónoma, pudiéndose sobrepasarse ese límite siempre que se actúe sobre un máximo total de diez provincias limítrofes entre sí (dicción que, por cierto, plantea no pocos problemas de comprensión)–, no resulta tan claro el alcance de algunas determinaciones del capítulo III (autorización previa para ciertas inversiones o el establecimiento de normas para la apertura de oficinas en el territorio de la CAE). El capítulo IV –distribución de resultados— parece referirse a las cajas de ahorro con domicilio social en la CAE si interpretamos que la autorización que exige el artículo 16 se refiere a aquellas merced al primer inciso del artículo 16.2: “a estos efectos... las cajas de ahorro con domicilio social en Euskadi...”.
145. Tampoco aclaran la situación las expresiones contenidas en el artículo 18 cuando, tras diferenciarse en el artículo 17 la información que sobre sus actividades deben participar al departamento competente en materia financiera las cajas con domicilio social en Euskadi y aquellas domiciliadas fuera pero con oficina abierta en el territorio, incluye “en todo caso, las cajas de ahorro, a través de su comisión de control, remitirán semestralmente...”
146. Ya, en fin, el capítulo VII –inspección, sanción e intervención— parece aplicarse a cualquiera de los tipos de cajas. “las cajas de ahorro a que se refiere la presente ley...” (artículo 24.1).
147. A la vista de lo anterior, la Comisión Jurídica Asesora sugiere la neta separación en el texto articulado de las obligaciones atinentes a las cajas de ahorro con domicilio social en la CAE de las que se pretendan respecto de las domiciliadas fuera del territorio pero que cuenten con oficina abierta o realicen operaciones en él.
- Reglas de inspección, sanción e intervención:**
148. El anteproyecto dedica su capítulo VII del título I a esta materia, incorporando fundamentalmente el contenido de los artículos 23 a 38 de la vigente Ley 11/2012. Se omiten, sin embargo, el concepto de reincidencia y la remisión, en cuanto al procedimiento de imposición de sanciones, a la Ley 2/1988, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas del País Vasco (respectivamente, artículos 39 y 40 de la Ley 11/2012).
149. Dichos preceptos fueron objeto de requerimiento previo al recurso de inconstitucionalidad y, sometidos al trámite negociador de la Comisión Bilateral de



Cooperación Administración del Estado-Administración de la CAE (artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), se alcanzó un acuerdo que dispone: “B) En relación con los artículos 23, 24, 25, 26, 28, 29 y 32, ambas partes consideran igualmente que han de interpretarse con arreglo al vigente orden competencial, bajo el entendimiento y compromiso de que su aplicación en ningún momento puede suponer el desplazamiento o inaplicación, en su ámbito, de la legislación básica estatal en relación con las previsiones sobre el régimen sancionador de las Cajas de Ahorros.” (publicado en el BOPV nº 79, de 25 de abril de 2013, por Resolución de 27 de marzo de 2013, del Viceconsejero de Régimen Jurídico).

150. En este sentido, la incorporación de estos preceptos en el anteproyecto ha de encuadrarse en dicho entendimiento, aunque sería interesante la incorporación de alguna declaración explícita dejando a salvo el régimen sancionador competencia estatal definido en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, ley que sustituye a la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, invocada en el artículo 47 LCAF.
151. No obstante lo anterior, la Comisión llama la atención sobre la problemática que plantean los **artículos 24.2 y 34.1** del anteproyecto. Según el primero de ellos (recogido del artículo 24.2 de la vigente ley 11/2012) “...incurrirán en responsabilidad las personas o entidades que, sin estar inscritas en el Registro de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias de Euskadi, realicen en ese territorio operaciones propias de las cajas de ahorros o utilicen denominaciones u otros elementos identificativos, propagandísticos o publicitarios que puedan prestarse a confusión con las cajas de ahorros inscritas.”
152. Por su parte, el artículo 34.1 repite su contenido con dos novedades: de una parte fija la cuantía de la multa y, de otra, extiende la responsabilidad a personas y entidades que no estén inscritas en el Registro oficial de entidades del Banco de España. Salta a la vista que procede modificar ambos preceptos a fin de que contemplen al mismo colectivo, pero, sobre todo, quiere llamarse la atención sobre lo confuso de la situación.
153. En efecto, toda entidad de crédito podrá realizar operaciones propias de aquellas una vez haya obtenido autorización del Banco de España y quede inscrita en el Registro de entidades de crédito del Banco de España (por cierto, esta es la denominación oficial del registro y no la que figura en el anteproyecto), inscripción que procederá tras su inscripción en el registro público que corresponda según su naturaleza –artículos 6 y 15 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito—, por lo que una caja de ahorros con domicilio social en territorio de la CAE no podrá realizar sus operaciones típicas hasta después de obtenidas las



autorizaciones del departamento competente en materia de finanzas del Gobierno Vasco y del Banco de España y de haber quedado inscrita en los registros correspondientes. En este sentido, el artículo 34.1 resulta más preciso que el artículo 24.2.

154. Ahora bien, se desconoce si la diferencia terminológica es buscada de propósito a fin de poder extender la responsabilidad a personas o entidades cuya autorización e inscripción no corresponda a la CAE pero que realicen operaciones propias de las cajas sin estar autorizadas por la autoridad autonómica que corresponda y por el Banco de España. Si este fuera el caso, bastaría con sustituir las referencias a registros por "...sin haber obtenido las autorizaciones para actuar como caja de ahorros y sin hallarse inscrita en los registros correspondientes."

**Otras cuestiones relativas a las cajas de ahorros:**

155. El **artículo 11** exige autorización para el traslado del domicilio social de una caja ahorros, precisando que la denegación de aquella sólo podrá producirse mediante resolución motivada. La memoria de procedimiento explica que esta exigencia trae causa de la legislación básica estatal (disposición adicional séptima LCAF). Sin embargo, lo que esta disposición exige es que el traslado de domicilio estará sometido a autorización, de conformidad con lo previsto en la normativa autonómica de desarrollo, y que la denegación de aquella sólo podrá producirse mediante resolución motivada por el incumplimiento de los requisitos objetivos previstos en dicha normativa.
156. La Comisión considera que la normativa estatal no impone la autorización previa al traslado de domicilio, sino que lo deja a la decisión normativa de la Comunidad Autónoma correspondiente. De forma que ésta podrá incluso no exigirlo. Pero, de hacerlo, lo que es ineludible es la concreción en la norma de los requisitos cuyo incumplimiento puedan provocar la denegación de la autorización. Es la forma de respetar el mandato de intervención mínima en el ejercicio de derechos individuales o colectivos o en el establecimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad establecido en el artículo 39.bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC).
157. El **artículo 16** exige, en su primer párrafo, autorización del departamento competente en materia financiera para la distribución de resultados aprobada por la asamblea general, mencionándose, en particular, (i) las dotaciones presupuestarias anuales destinadas al sostenimiento de la obra social establecida con anterioridad y (ii) las



asignaciones destinadas a la realización de nuevas obras sociales, recogiendo lo actualmente dispuesto en el artículo 18 de la Ley 11/2012.

158. Pero, a continuación incorpora sendos apartados 2 y 3, provenientes del artículo 16 del Decreto 240/2003, de 14 de octubre, de cajas de ahorro, que contienen reglas y plazos procedimentales para hacer efectivo ese control departamental. Así, el párrafo 2 exige, a los efectos señalados, que las cajas de ahorro con domicilio social en Euskadi presenten al departamento competente en materia financiera, tras ser aprobadas por el consejo de administración y con una antelación de al menos quince días a su aprobación por la asamblea general, (i) la propuesta de distribución de resultados del ejercicio anterior; (ii) el proyecto de presupuesto de la obra social del ejercicio en curso; y (iii) la propuesta liquidación del presupuesto del ejercicio precedente, incluido, en su caso, el de las fundaciones que gestionen la obra social.
159. Por su parte, el párrafo 3 dispone que, una vez aprobados por la asamblea general, las cajas de ahorro soliciten del departamento su aprobación dentro de los quince días siguientes a la celebración de aquella. El precepto añade que la resolución [del departamento, se sobreentiende] deberá notificarse en el plazo máximo de un mes.
160. La Comisión quiere llamar la atención sobre las consecuencias de elevar de rango una disposición adjetiva de la obligación principal, operación que, si inoponible desde el plano de legalidad, debe ser objeto de reflexión por la objetivamente mayor dificultad de su modificación o adecuación en el futuro. En este sentido, la aplicabilidad de sus preceptos viene asegurada por el mantenimiento de la vigencia del Decreto 240/2003 en tanto no se desarrolle reglamentariamente el proyecto (disposición derogatoria única del anteproyecto).
161. Pero examinando el contenido de ambos párrafos, no se encuentra fácil explicación – desde la perspectiva de alcanzar la finalidad que pretende el artículo 16: la autorización departamental para la distribución de resultados— a la doble acción requerida de las cajas: primero una comunicación, al modo de las comunicaciones previas, y luego una solicitud de autorización en sentido estricto.
162. El **título III** regula los **órganos de gobierno de las cajas de ahorro** y aporta numerosos cambios respecto de la vigente ley, motivados todos ellos por la nueva normativa básica estatal (LCAF). En general, el anteproyecto es respetuoso con tales determinaciones básicas, aunque debemos detenernos en algunos extremos concretos.
163. El artículo 38 enumera los principios generales que inspiran la regulación relativa a los órganos de gobierno. Entre ellos figura el régimen de incompatibilidades (**artículo**



38.6) y, en su segundo inciso, se declara la incompatibilidad del ejercicio del cargo de miembro de los órganos de gobierno “con el de alto cargo de las Administraciones Públicas, así como de las entidades del sector público, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquellas.”

164. Debe ampliarse, sin embargo, el listado a los altos cargos de las administraciones locales, por hallarse así establecido con carácter básico en el artículo 3.4 LCAF. Además, desde una perspectiva de técnica normativa, se sugiere emplear la expresión “cargos directivos” al referirse a las entidades del sector público, pues la expresión alto cargo se reserva a los directivos de la Administración General (artículo 29 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno) y asimilados a los mismos en sus norma de creación o nombramiento.

**C) Sobre las fundaciones bancarias:**

**El ámbito subjetivo de las fundaciones bancarias:**

165. A pesar del título del anteproyecto, el **artículo 1.2** no limita el objeto de la ley a la regulación de las fundaciones bancarias que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma de Euskadi, sino que lo extiende a las fundaciones ordinarias procedentes de la transformación de una caja de ahorros con domicilio social en dicho ámbito territorial o de una fundación bancaria que desarrolle principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma de Euskadi.
166. Esta extensión resulta asistemática y fuera del ámbito propio del anteproyecto, limitado a las fundaciones calificadas como bancarias. Una cosa es que a las fundaciones ordinarias (entendidas en el contexto del anteproyecto) se les puedan aplicar ciertos controles y medidas preventivas en función de la relevancia que presenta su participación en una entidad de crédito y otra es que por ese hecho constituyan objeto propio de la ley. Y si ya resulta de difícil comprensión el régimen jurídico aplicable a las fundaciones bancarias (es decir, cómo se integran en el ordenamiento jurídico de las fundaciones), más aún la inclusión como ámbito propio del anteproyecto de las fundaciones ordinarias.
167. La LCAF se ocupa únicamente de regular el régimen jurídico particular de las fundaciones bancarias, y, como señala su exposición de motivos:

“...la necesidad de establecer un régimen jurídico sistemático desde una perspectiva financiera para este tipo de entidades obedece a que la fundación bancaria será, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, un actor principal presente en gran parte de las entidades de crédito de nuestro país, algunas de ellas sistémicas; por lo tanto, se



incrementa la posibilidad de que un funcionamiento inadecuado de estas entidades tengan consecuencias para la estabilidad del sistema financiero.

En la medida en que cuentan con participaciones significativas, e incluso de control, en entidades financieras, el legislador no puede ignorar el régimen jurídico de este tipo de fundaciones. Al contrario, es preciso que las fundaciones bancarias sean objeto de una regulación similar a la que el Estado ha dictado en relación con el resto de las entidades de crédito. Solo de esta manera se garantiza una adecuada ordenación del crédito en nuestro país.

En todo caso, la necesidad de respetar la distribución competencial aplicable a esta materia, que afecta tanto a las fundaciones como a la ordenación del crédito y la banca, hace que la Ley simplemente entre a regular los aspectos fundamentales de la organización y funcionamiento de las fundaciones bancarias, como son los relativos al régimen de profesionalidad e incompatibilidad de los miembros que integran los órganos de gobierno, las relaciones con las entidades de crédito participadas, que dan lugar a la aprobación de un plan de gestión y de un plan financiero, así como las cuestiones de supervisión y de transparencia. Esta intervención estatal en las fundaciones bancarias se realiza de manera gradual en función del nivel de control que la fundación bancaria puede tener en la entidad de crédito participada, puesto que cuanto mayor sea su participación en tal entidad de crédito, mayores son su incidencia y afección a la estabilidad financiera.”

168. Los párrafos transcritos son ilustrativos de la concepción de la nueva figura que se crea, las fundaciones bancarias, y explican el alcance de la afección que se produce respecto del régimen jurídico propio de las fundaciones. Y, correlativamente, únicamente se mencionan las fundaciones “ordinarias” en su tránsito a o desde fundaciones bancarias; o en su conversión obligada desde una caja de ahorros cuando concurren en esta los supuestos del artículo 34.2 LCAF, siendo su régimen jurídico el que resulte de la legislación sobre fundaciones.

169. Pero es el artículo 68.2 del anteproyecto el que rompe este esquema, al disponer:

“Asimismo, las fundaciones ordinarias procedentes de la transformación de una caja de ahorros con domicilio social en dicho ámbito territorial o de una fundación bancaria que desarrolle principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma de Euskadi quedarán sujetas al régimen jurídico previsto en esta ley para las



fundaciones bancarias y, con carácter supletorio, a la normativa sobre fundaciones aplicable en el País Vasco.”

170. Se amplía así el concepto de fundación bancaria a determinadas fundaciones que según la normativa básica no lo son, con la peculiaridad añadida de que puede perfectamente darse el supuesto de que existan fundaciones que no tengan la indicada proveniencia pero que tengan participación en una entidad de crédito inferior al 10 por ciento del capital o de los derechos de voto de ésta, o que dicha participación no le permita nombrar o destituir a algún miembro de su órgano de administración, y que no quedarían sujetas al régimen previsto para las fundaciones bancarias.
171. La memoria final del expediente explica esta situación en base a que, aunque no se las pueda considerar entidades de crédito, seguirán siendo herederas de la obra social que realizaba la antigua caja de ahorros.
172. Pero, precisamente, al no tratarse ya de entidades de crédito, desaparece la razón principal de su sujeción a la normativa de ordenación de aquellas y a la tutela que se atribuye el departamento competente en materia de finanzas. En efecto, no ostentando ya la condición de entidades de crédito, se trata de fundaciones ordinarias insertas, por naturaleza (abstracción hecha de su nacimiento al mundo fundacional), en el sector de fundaciones en pie de igualdad con las demás. Porque la obra social no deja de constituir un conjunto de actuaciones en beneficio del interés general, que es lo que cualifica a las fundaciones, y cuyo protectorado puede perfectamente ejercerse por los órganos ordinarios previstos para ellos en nuestro ordenamiento, tanto en la vigente Ley 12/1994 (artículo 3), como en el anteproyecto recientemente dictaminado por la Comisión.
173. Naturalmente, el rango de ley que obtendrá el anteproyecto y la no reserva en exclusiva de los títulos competenciales estatutarios a favor de alguno de los departamentos en los que se organiza la Administración General del País Vasco pueden avalar una legislación en la que ciertas fundaciones ordinarias estén sujetas a una normativa específica y a un protectorado especial, pero ello (que supondría ejercicio de la competencia del artículo 10.13 EAPV) exige una modificación, no solo del anteproyecto de Ley de fundaciones del País Vasco (que únicamente prevé una legislación específica para las fundaciones bancarias en sentido estricto, ex artículo 64), sino de la estructura del anteproyecto que ahora se dictamina y de las concretas determinaciones que les resulten aplicables, pues, precisamente por no tratarse de entidades de crédito ni presentar relevancia especial la participación que puedan tener en ese tipo de entidades, no pueden quedar sujetas indiscriminadamente a las intervenciones que, desde la perspectiva de finanzas, el anteproyecto incluye.



174. Pero la Comisión observa que los informes y memorias incluidos en el expediente de elaboración no dan razón de la necesidad o conveniencia de tal alteración del régimen normal de las fundaciones, por lo que entiende que resulta más acertada la supresión de la extensión del régimen jurídico previsto para las fundaciones bancarias a las que no lo son y su devolución al régimen jurídico propio de las fundaciones. El anteproyecto puede, sin problema alguno, incluir alguna previsión en garantía de la integridad y uso del patrimonio y actividades de la obra social, en las disposiciones adicionales oportunas, de la que resulten ser herederas y responsables.

**Otras cuestiones relativas a las fundaciones bancarias:**

175. La **disposición final primera** modifica la Ley 12/1994, de 17 de junio, de fundaciones del País Vasco, añadiendo un segundo párrafo a su artículo 2, disponiendo que las fundaciones bancarias y las ordinarias que procedan de la transformación de fundaciones bancarias en que se hayan transformado las cajas de ahorros se regirán por la Ley de cajas de ahorros y fundaciones bancarias (es decir, por el propio anteproyecto).
176. La Comisión repara en que esta previsión únicamente encontrará sentido si no se aprueba el proyecto de Ley de fundaciones del País Vasco, actualmente en tramitación en el Parlamento Vasco, ya que éste la incorpora (aunque sólo para las fundaciones bancarias) en su artículo 64.

**D) Observaciones de técnica legislativa:**

177. El **artículo 1.1** –objeto de la ley— presenta la ausencia del verbo en la segunda frase: si se quiere decir que también se pretende regular las actividades desarrolladas en la CAE por cajas de ahorro con domicilio social fuera de la misma, deberá anteponerse la preposición ‘de’: “...y de las actividades desarrolladas...”.
178. También, en orden a la técnica normativa, debe guardarse la coherencia en las expresiones. Así, en el artículo 17.1 (“...las cajas de ahorro de Euskadi...”) debe utilizarse la misma expresión que se utilice en el artículo 1.1.
179. El **artículo 13** –transformación en fundación bancaria u ordinaria—, último de los que integran el capítulo II del título I, es un precepto vacío de contenido que lo único que hace es remitirse al artículo 73 del propio anteproyecto (en realidad debiera remitirse al capítulo II del título III, por cuanto el artículo 75 también resulta aplicable). Se sugiere su supresión.



180. Se recomienda el traslado del **artículo 20**, que establece las obligaciones de confidencialidad relativas a los clientes, desde su actual ubicación –capítulo V, información— al capítulo VI –protección a la clientela— por guardar su contenido mayor relación con el contenido de este capítulo que con el de aquel.
181. La atribución competencial en materia sancionadora al departamento competente en materia financiera se repite en los **artículos 23 y 24.4**, sugiriéndose su refundición.
182. La realización de actividades ajenas al objeto social de la caja es tipificado como infracción: muy grave cuando es “permanente” (artículo 25.1.d), grave cuando es “ocasional” (artículo 26.1.c). El empleo de la expresión “permanente” apela a la realización sistemática e ininterrumpida de la actividad, pero su contraparte no será “ocasional”, sino “temporal”. Por ello se sugiere la sustitución de la expresión “permanente” por la de “habitual.”
183. La duración del período en que se mantiene la limitación para contratar con las fundaciones bancarias por quienes hayan formado parte de su patronato (**artículo 81.2**) debe expresar el máximo y no solamente la duración mínima.
184. Así mismo, respecto de esta misma limitación, debe precisarse qué ha de entenderse por “entidades dependientes”, concepto indeterminado que no permite anticipar el alcance de aquella.
185. El **artículo 97.3, 4 y 5** contiene medidas propias del régimen sancionador, por lo que se sugiere su traslado al capítulo correspondiente (capítulo VI)
186. El **capítulo VI** se denomina “régimen de supervisión”, denominación que no es expresiva de su contenido, dedicado en nueve de sus diez artículos al régimen sancionador, sugiriéndose se corrija en consecuencia.

## CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 23 de julio de 2015 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se



adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,  
**Secretario**

Sabino Torre Díez,  
**Presidente**