

COMENTARI A LES LLEIS 15/1985, D'1 DE JULIOL,
DE CAIXES D'ESTALVI DE CATALUNYA,¹
I 7/1985 DE 17 DE JULIOL,
DE CAIXES D'ESTALVI GALLEGUES²

ELISENDA MALARET I GARCIA

La creació de Caixes d'estalvi pretén fomentar l'estalvi. Amb independència de la diferent configuració que adoptin per raons d'evolució històrica, aquest és l'element comú a aquest tipus d'institucions. L'element finalístic de captació de recursos, que permet establir una diferència amb l'activitat bancària dirigida especialment a les operacions actives (concessió de crèdit), permetrà a les Caixes d'estalvi el compliment de dues funcions que apareixen sistemàticament en els diferents països comunitaris: assistència financera a entitats locals i realització de determinades operacions de crèdit a sectors socials amb rendes baixes.

L'aparició de les Caixes d'estalvi al nostre país està directament relacionada amb aquest caràcter assistencial i per això durant tot un llarg període van ser considerades com a entitats benèfiques. Aquesta caracterització explica determinats aspectes de la configuració actual, com per exemple l'ús del terme *protectorat* per referir-se a la relació existent entre l'Administració pública i les Caixes d'estalvi o el benefici de pobresa. Amb el transcurs del temps la importància del volum de dipòsits efectuats en les Caixes convertirà en qüestió essencial el tema de destinació d'aquests fons. El caràcter d'institucions de tipus social amb finalitats d'utilitat pública i la progressiva transformació en instruments de finançament plantejarà el problema de la inadequació de l'estructura organitzativa a les noves funcions.

El caràcter d'intermediaris financers es configura a partir de 1933, quan es regulen les inversions a realitzar amb els recursos aliens i el percentatge d'aquests que s'ha d'assignar als diferents tipus d'inversions; característica que s'ha anat accentuant de forma que actualment *quasi* es produeix una equiparació amb les operacions realitzades per les entitats bancàries. La diferència radica, bàsicament, en la funció de garantia que realitzen les Caixes d'estalvi en no tenir finalitat de lucre mercantil. Aquesta diferenciació incideix directament en la naturalesa jurídica de les Caixes, ja que la majoria dels ordenaments dels països comunitaris no tenen naturalesa mercantil, malgrat el caràcter mercantil de les operacions que realitzen.

Aquesta distinció entre funcions atribuïdes a les Caixes d'estalvi i naturalesa jurídica (o aspecte organitzatiu) explica la distribució de competències operada per la Constitució i els Estatuts d'Autonomia. Ens centrarem només en els Estatuts d'Autonomia de Catalunya i Galícia.

1. D.O.G.C. de 3 de juliol de 1985.

2. D.O. Galicia de 18 de juliol de 1985.

Els articles 12.1.6 E.A.C. i 30.1.5 E.A.G. estableixen que correspon a les respectives Comunitats autònomes la competència sobre les institucions de crèdit corporatiu, públic i territorial i Caixes d'estalvi. Competència que haurà de respectar una sèrie de condicionaments expressament indicats i que es deriven dels principis constitucionals configuradors de l'activitat econòmica (arts. 31 i 38 C.E.) i de les competències estatals sobre política monetària i canviària, bases i ordenació de l'activitat econòmica i bases de l'ordenació del crèdit, banca i assegurances. Per tant, veiem que el disseny de l'àmbit funcional d'intervenció de les Caixes d'estalvi queda configurat, fonamentalment, com a competència estatal; precisió que el mateix Estatut d'Autonomia realitza quan disposa en l'art. 10.1.4 E.A.C. que la Generalitat de Catalunya té competències de desenvolupament legislatiu i d'execució, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i en els termes que aquesta estableixi, sobre ordenació del crèdit, banca i assegurances. Finalment, hem de tenir present que la legislació mercantil és una competència atribuïda a l'Estat de forma total i, per tant, la regulació de les operacions realitzades per les Caixes queda fora de l'àmbit d'intervenció autonòmic.

La funció primordial actual de les Caixes d'estalvi, que es deriva de la seva consideració d'intermediaris financers, estarà regulada per l'Estat, segons les previsions esmentades sobre distribució de competències. D'acord amb aquestes, les Caixes d'estalvi tenen dirigida la destinació dels seus fons per part dels poders públics. La Llei 26/1983 sobre coeficients de Caixa dels intermediaris financers estableix que el Ministeri d'Economia i Hisenda, a través del Banc d'Espanya, podrà establir el manteniment de determinats nivells de coeficients de Caixa i la fórmula de computar-lo per controlar el procés de creació de diner i actius líquids. Es tracta d'un instrument de política monetària que permet controlar la liquiditat del sistema creditici. Un altre percentatge dels fons de les Caixes d'estalvi està dirigit a la inversió en fons públics. La determinació d'aquest percentatge és un instrument de caràcter complex: es tracta de mesures de política financera amb repercussions monetàries. Les Caixes d'estalvi tenen establerta, a part del coeficient de caixa i el coeficient d'inversió en fons públics (pels quals també està regulat l'ordre de prioritats), la forma en què han de distribuir els seus excedents. Aquesta distribució està reglamentada de forma detallada: el percentatge mínim que s'ha de destinar a constituir reserves obligatòries (instrument de regulació de la liquiditat creditícia) està establert a través d'uns barems, i també és obligatòria la destinació a obres benèfico-socials de la part dels excedents líquids no aplicats a reserves (Decret 502/83, de 9 de març).

L'anàlisi detallada de les diferents disposicions ens permet de veure com la destinació dels fons de les Caixes està dirigida per l'Administració pública. Una anàlisi més detinguda ens permet distingir les diferents funcions segons la destinació dels fons i la persistència de la tradicional superposició funcional. Així, les Caixes apareixen a la vegada com a intermediaris financers, com a finançadors de les obres i serveis de les diferents Administracions públiques (estatal, autonòmica i local) i com a prestadors d'uns determinats serveis d'utilitat pública (a través de l'obra social).

Partint d'aquesta tripartició, cal matisar el nivell d'intervenció de les Comunitats autònomes i l'Estat en l'àmbit de les funcions, deixant de moment

a part l'aspecte organitzatiu. Els aspectes relatius al caràcter d'intermediari financer, és a dir, les operacions mercantils que poden realitzar i els instruments de política monetària que s'hi apliquen, no plantegen cap mena de problema, ja que són, de forma exclusiva (i, per tant, excloent) competència estatal. Ara bé, en l'aspecte de finançament de l'activitat del sector públic, és on la qüestió esdevé problemàtica i l'actual regulació no sembla gaire satisfactòria (Decrets 2869/1983, de 30 de desembre, i 1619/1981, de 22 de maig). La primera qüestió que es planteja és la relativa a la utilització del criteri de «seu central» de la Caixa per conèixer en quina Comunitat autònoma s'haurà de computar el percentatge de fons públics constituïts per valors de renda fixa emesos o qualificables per les Comunitats autònomes. És a dir, pot molt bé ser que una Caixa capti estalvi en diverses Comunitats autònomes, però la que canalitzarà part dels seus fons serà solament la Comunitat autònoma on tingui la seva seu central.

L'altre element que cal tractar és el relatiu a la composició del percentatge (i al mateix percentatge) de fons públics en què han d'invertir les Caixes. Aquest no sembla el més adequat a l'actual nivell d'exercici material de les competències de les Comunitats autònomes. Sobretot, si tenim present els serveis ja transferits, no s'entén per què els valors de renda fixa emesos per l'I.N.I. no s'inclouen dins el percentatge estatal, o com es determina de forma única l'ordre de prelación entre títols de les Comunitats autònomes i de les Corporacions locals.

Hem vist com, d'acord amb la distribució estatutària de competències, les *funcions* que han de realitzar les Caixes d'estalvi estan determinades per l'Estat, ja que formen part de la competència sobre les *Bases* i l'ordenació de l'activitat econòmica, i també de la competència en legislació bàsica sobre el crèdit. Ara bé, les Comunitats autònomes tenen competència per desplegar aquesta legislació; competència clarament especificada en el supòsit de les Caixes d'estalvi, a les quals es refereixen les disposicions estatutàries que diferencien l'activitat («ordenació del crèdit», art. 11.1.4 E.A.C.) de l'organització («institucions de crèdit corporatiu, públic i territorial i Caixes d'estalvi», arts. 12.1 G.E.A.C. i 30.1.5 E.A.G.).

Les Comunitats autònomes, en assumir les competències, havien regulat l'adscripció orgànica i funcional de les funcions que realitzen (Decret 145/1980, de 25 d'agost, Catalunya), i també la reglamentació detallada d'aquestes (Decret 303/1980, de 20 de desembre, Catalunya). Quedava per resoldre una qüestió que havia estat plantejada per tots els estudiosos del tema des de feia anys: la integració dels òrgans de govern de les Caixes. La peculiar situació derivada de la separació entre propietat i gestió, ja que qui governa les Caixes no té ni la representativitat d'una situació patrimonial, comporta disfuncions que calia resoldre.

Dos criteris semblen fonamentals a l'hora de regular l'aspecte organitzatiu de les Caixes d'estalvi: augmentar-ne la professionalitat i aplicar-hi el criteri geogràfic, és a dir, atorgar representació a les zones d'on procedeix l'estalvi captat per les Caixes. Els aspectes més necessaris de reforma havien estat abordats pel Decret 2290/1977, de 27 d'agost (Fuentes Quintana), que establia els diferents tipus d'òrgans i les respectives funcions.

La Llei del Parlament de Catalunya 15/1983 i la Llei del Parlament de Galícia 7/1983 sobre Caixes d'estalvi semblen el resultat d'un mateix legislador, ja que difereixen en molt poques qüestions. Les dues lleis tenen els apartats següents: 1) Naturalesa i funcions de les Caixes d'estalvi; 2) Règim jurídic; 3) Òrgans de govern; 4) Règim econòmic; 5) Inspecció i disciplina; 6) Federació catalana/gallega de Caixes d'estalvi.

Destacarem dos elements que apareixen com a innovadors: la formació dels òrgans de govern i la creació de la federació a nivell autonòmic de Caixes d'estalvis. La regulació de l'aspecte organitzatiu de les Caixes no sembla plantejar problemes, ja que, com hem vist, la determinació genèrica de les funcions i la concreció de les seves activitats es realitza de forma detallada en l'àmbit estatal; per tant, en primar la regulació material, la regulació relativa a la constitució i a l'organització apareix com a secundària i no sembla plantejar obstacles perquè sigui legislada segons les diferents opcions polítiques.

Les lleis autonòmiques que comentem recullen, al moment de definir la naturalesa i les funcions actuals de les Caixes d'estalvi, els elements característics que hem destacat. Així, es defineixen com a institucions financeres de caràcter social i naturalesa fundacional, sense ànim de lucre, dedicades a la captació, administració i inversió dels estalvis que els són confiats. L'objecte propi de les Caixes és fomentar l'estalvi mitjançant la realització de les operacions econòmiques i financeres permeses per les lleis. Es recull també la conseqüència del fet relatiu al caràcter no lucratiu d'aquestes entitats: els excedents líquids de les operacions realitzades s'han de dedicar a constituir reserves i a fer obres socials. Les dues lleis reconeixen una potestat d'intervenció autonòmica per orientar les obres socials, a través de la possibilitat d'indicar les principals necessitats i prioritats. L'única referència a les normes sobre distribució dels excedents s'estableix en l'art. 51 de la llei catalana, que diu que s'efectuarà mitjançant Reglament, però, en no atribuir la potestat reglamentària a cap òrgan en concret, sembla no pronunciar-se sobre si la competència en qüestió és estatal o autonòmica, encara que, com que afecta el nivell de liquiditat del sistema creditici, sembla formar part de la legislació bàsica sobre ordenació del crèdit. Les lleis autonòmiques sí que determinen, en canvi, qui és el titular de la potestat d'aprovar els acords relatius a la distribució dels excedents efectuats per l'assemblea general de les Caixes. Potestat que comporta una facultat de control de l'activitat de les Caixes i que s'atribueix als respectius Departaments d'Economia i Finances, òrgans als quals s'atribueixen totes les facultats relatives a inspecció, disciplina i control d'aquestes entitats, amb independència de les que puguin correspondre al Banc d'Espanya, que sempre podran ser delegades a l'Administració autonòmica.

Dins de la funció de finançament de l'activitat del sector públic, que les bases i l'ordenació del crèdit han atribuït a les Caixes d'estalvi, les lleis autonòmiques atribueixen la potestat de qualificar les inversions computables en els coeficients d'inversió als respectius Departaments d'Economia i Finances. Es preveu també la possibilitat de sotmetre a autorització prèvia determinades operacions que tinguin un elevat risc per la seva quantia o concentració.

Recollint la normativa de rang inferior dictada per les pròpies Comunitats autònomes, s'atribueix la potestat d'autoritzar la creació, absorció, fusió i dis-

solució de les Caixes als respectius governs, i la potestat d'aprovar l'escriptura fundacional, als respectius Departaments d'Economia i Finances. Així mateix, s'estableix amb caràcter obligatori la inscripció en un Registre de Caixes d'estalvi que es crea; inscripció que comporta l'adquisició de la personalitat jurídica.

Les dues lleis esmentades estableixen criteris similars de representació en els òrgans de govern, la composició dels quals s'estableix mitjançant la definició dels percentatges màxims i mínims que hauran de tenir els diferents sectors que s'han seleccionat. L'Assemblea general, òrgan suprem de decisió i govern, la composició concreta de la qual es deixa en mans dels respectius Estatuts, es forma mitjançant representants dels sectors següents: impositors (entre el 30 i el 40 %), Corporacions locals i entitats territorials (entre el 15 i el 25 %), empleats (entre el 5 i el 15 %), entitats d'interès científic o cultural i, si els Estatuts ho preveuen, personalitats de prestigi, que, juntament amb les persones o entitats fundadores, formen part de l'altre bloc de representació (entre el 25 i el 35 %).

El Consell d'administració, òrgan d'administració i gestió, es compon d'acord amb les proporcions de l'Assemblea.

La Comissió de control es configura com a l'òrgan de supervisió de la gestió i administració, d'acord amb els criteris de representació esmentats. El Director general es delimita en un sentit estrictament professional i de gestió. Per això, ha de ser designat entre persones amb «capacitat, preparació tècnica i experiència suficients per a desenvolupar les funcions del càrrec». El seu nomenament ha de ser comunicat al Departament d'Economia i Finances, que pot oposar-hi el dret de veto. El seu cessament pot realitzar-se a través d'un expedient disciplinari instruït pel Departament d'Economia i Finances o pel Banc d'Espanya.

S'estableix també un sistema d'incompatibilitats i de limitacions en matèria de crèdits, avals i garanties als vocals del Consell d'administració, als membres de la Comissió de control, al Director general i a llurs familiars. Es crea un Registre d'alts càrrecs al si dels respectius Departaments d'Economia i Finances. La Federació catalana/gallega de Caixes d'estalvi té com a funció més rellevant la planificació de les obres socials, per tal de formular-ne una proposta a l'Administració autonòmica, ja que aquesta estableix les prioritats i orientacions en matèria d'obra social. Les lleis preveuen la possibilitat de designar per part dels governs autonòmics un representant en la Junta de govern de la Federació. Aquests són els aspectes innovadors de les dues lleis, que són regulats de forma diferent a la Llei 31/85 de normes bàsiques sobre òrgans rectors de Caixes d'estalvi, de 2 d'agost. La diferència resideix, fonamentalment, en la composició de l'Assemblea general, que es realitza segons criteris de representació diferents, ja que s'hi prima especialment el criteri geogràfic, és a dir, les Corporacions locals (40 % dels Consellers generals) i el criteri patrimonial (els impositors que tenen una representació del 44 %). La llei estatal reforça les incompatibilitats dels consellers generals i dels membres del Consell d'administració i limita el termini de duració del mandat.

