

**Dictamen núm. 4/2003, sobre el Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili a les Illes Balears, i es regula l'obra social de les caixes d'estalvis que operin a les Illes Balears**

**Dictamen núm. 4/2003, sobre el Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili a les Illes Balears, i es regula l'obra social de les caixes d'estalvis que operin a les Illes Balears**

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a), incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 4, lletra a), incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

## **DICTAMEN**

### **I. Antecedents**

**Primer.** El dia 25 de març de 2003 té entrada en el Registre del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears (CES), ofici de la Conselleria de Treball i Formació del Govern de les Illes Balears, el qual adjunta la sol·licitud de dictamen del secretari general tècnic de la Conselleria d'Hisenda i Pressuposts, relativa al Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili a les Illes Balears, i es regula l'obra social de les caixes d'estalvis que operin a les Illes Balears.

En la dita sol·licitud s'expressa... *es prega l'emissió del dictamen per via d'urgència, tot tenint en compte que, d'acord amb el que estableix la disposició transitòria dotzena de la Llei 44/2002, de 22 de novembre, de mesures de*

*reforma del sistema financer, el termini d'adaptació de la normativa autonòmica en matèria de caixes d'estalvi a les disposicions establertes en aquesta llei finalitza el proper dia 24 de maig de 2003.*

**Segon.** A la sol·licitud de dictamen s'adjunta l'expedient d'elaboració de la norma i el Projecte de decret en suport informàtic. Els documents que integren l'expedient són els següents:

- Resolució del conseller d'Hisenda i Pressuposts per la qual s'acorda l'inici del procediment d'elaboració del Projecte de decret, de 15 de gener de 2003.
- Memòria del secretari general tècnic de la Conselleria d'Hisenda i Pressuposts relativa al Projecte de decret, de dia 18 de febrer de 2003.
- Notificacions del tràmit d'audiència del Projecte de decret a Caja Madrid, Caixa Galicia, Bancaja, Ibercaja, Caja Duero, CAM, "Sa Nostra", Colonya, Caixa de Catalunya i La Caixa, totes elles de 20 de febrer de 2003.
- Trameses del Projecte de decret a les conselleries del Govern de les Illes Balears, de Presidència, Treball i Formació, Economia, Comerç i Indústria, Obres Públiques, Habitatge i Transports, Educació i Cultura, Turisme, Medi Ambient, Salut i Consum, Agricultura i Pesca, d'Interior, Benestar Social i Innovació i Energia, per tal que emetessin el seu parer, totes elles de 24 de febrer de 2003.
- Contestacions rebudes de les entitats financeres al tràmit d'audiència, corresponents a "Sa Nostra" de dia 4 de març de 2003, Caixa Galicia del dia 6 de març de 2003 i Colonya de l'11 de març de 2003.
- Contestacions de les conselleries del Govern de les Illes Balears, de Treball i Formació de 17 de març de 2003, Obres Públiques, Habitatge i Transports de 5 de març de 2003, Educació i Cultura de 5 de març de 2003, Turisme de 12 de març de 2003, Salut i Consum de 3 de març de

2003, d'Interior de 28 de febrer de 2003 i de Benestar Social de 18 de març de 2003.

- Informes dels Serveis Jurídics i de la Secretaria General Tècnica de la Conselleria promotora de la norma, ambdós de 25 de març de 2003.
- Avantprojecte de decret de la norma sotmesa a dictamen.

**Tercer.** La Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient és designada per la Comissió Permanent per elaborar una proposta de dictamen i es reuneix amb aquest objectiu el dia 2 d'abril.

**Quart.** Finalment la Comissió Permanent, autoritzada pel Ple ordinari celebrat el dia 26 de març de 2003, aprova el present dictamen en la sessió extraordinària de dia 7 d'abril de 2003.

## II. Contingut del Projecte de decret

El projecte conté un preàmbul, tres títols dividits en quatre articles, dues disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria i quatre disposicions finals.

El preàmbul de la norma –anomenat “Exposició de motius”–, determina el títol competencial que permet a la nostra comunitat autònoma la regulació de la qüestió organitzativa i de l'obra social de les caixes que tenen el seu domicili a les Illes Balears. Igualment s'hi fa un recorregut concís i clar del contingut de cada un dels títols amb els quals es divideix el Projecte de decret.

El títol I anomenat “Disposicions generals” està format per l'article 1, el qual s'ocupa dels “Principis generals d'actuació i protectorat” de les caixes d'estalvis. L'article precisa l'objectiu bàsic de les caixes i els principis que han

de presidir l'actuació de control i tutela públics de la conselleria competent en matèria de caixes d'estalvi.

El títol II que s'anomena "Disposicions relatives a la regulació dels òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili a les Illes Balears" es caracteritza per una relativa complexitat. En efecte, aquest títol conté l'article 2 del projecte i aquest precepte es dedica a la "Modificació del Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili social a les Illes Balears". Per tal de mantenir l'estructura numèrica del Decret 92/1989, es fan les següents operacions de modificació:

- Amb el núm. 1 de l'article 2 del projecte, s'afegeixen dos nous apartats – 4 i 5– a l'article 2 del Decret 92/1989.
- Amb el núm. 2 d'aquest article, s'afegeix un nou article "2 bis", al Decret 92/1989.
- A través del núm. 3, s'afegeix un nou article "3 bis" al dit decret.
- El núm. 4 igualment afegeix un article "4 bis" al decret.
- Amb el núm. 5 es modifica l'article 5 del Decret 92/1989.
- El núm. 6 es reserva a introduir modificacions de l'article 24 del decret de referència.
- I el núm. 7 afegeix un nou article, el "28 bis", al Decret 92/1989.

Finalment el títol III està dedicat a l'"Obra Social" i es divideix en dos articles, el 3 i el 4. L'article 3 determina les normes generals que han de presidir aquesta peculiaritat definitòria de les caixes, que és la seva obra social. I l'article 4 perfila la gestió de l'obra social.

Les disposicions addicionals primera i segona es dediquen respectivament a la fusió de caixes i als acords de col·laboració que es poden establir entre entitats d'estalvis.

Les tres disposicions transitòries, pel seu ordre, tracten de l'adaptació de les caixes a la normativa del decret, a la durada del mandat dels òrgans de govern i a les limitacions que pesen sobre els consellers.

La disposició derogatòria, a banda de derogar tota norma d'igual o inferior rang que s'oposi al contingut del nou decret, procedeix a fer la derogació expressa dels articles 7 i 10 del Decret 92/1989, els quals tracten del període del mandat dels consellers generals i de les circumstàncies objectives d'avaluació del saldo, per tal d'escollir els consellers representants dels impositors.

Les disposicions finals tracten, en primer lloc, de determinar que el desplegament normatiu que fa el decret es fa sense perjudici de les competències estatals i en particular del Banco de España. En segon lloc, aclareix que totes les referències que es fan en les normes de les Illes Balears, reguladores de la matèria, al conseller/ia d'Economia o d'Hisenda, s'han d'entendre fetes al/la conseller/ia competent en matèria de caixes d'estalvi. En tercer lloc, habiliten el conseller de la matèria per dictar les disposicions necessàries per al desplegament del decret. Finalment determinen l'entrada en vigor del decret el mateix dia de la seva publicació en el BOIB.

### **III. Observacions generals**

En aquestes observacions de caire general exposam, en tres grans apartats, primerament una perspectiva històrica a través de la qual podem prendre consciència de la importància cabdal que han tengut i tenen les caixes d'estalvi per al progrés econòmic i social, en segon lloc feim present el seu pes econòmic i, finalment, analitzam l'evolució de la seva legislació més recent tant estatal com autonòmica i feim referència a certs problemes que se'n deriven. En cada cas feim al·lusió al marc general de la qüestió i a les particularitats que poden concórrer en la nostra comunitat autònoma. En atenció a aquests

paràmetres, en les observacions particulars, farem l'anàlisi més detallada de les normes que inclou el Projecte de decret. D'aquesta manera el CES aconsegueix una funció interna, que també li és pròpia, de pedagogia social, d'explicació dels fenòmens socials més importants de la comunitat.

Així doncs, tot seguint l'esquema que ens hem proposat:

I. Hi ha coincidència entre els historiadors i especialistes que han estudiat la matèria (s'ha consultat, Martínez Soto, Cuevas, Fuertes, Martín Mateo, Mestre, Bota Totxo, Peñarrubia), que l'origen remot del que avui denominam caixes d'estalvi és de caire religiós. Les primeres pautes ordenadores de les caixes es poden trobar en el segle XIII, en institucions impulsades per l'orde franciscà, adreçades a combatre la usura i a defensar els més pobres en situacions de necessitat. D'aquí sorgeixen els primers monts de pietat. Precisament el 1428 un franciscà, el pare Ludovic de Camerino a Acervia va fer un intent efímer de consolidar un "Montes Pietatis", la qual cosa va servir perquè l'experiència es repetís a Perusa, Orvieto i Assís. No obstant això, el fracàs econòmic d'aquests primers intents es basa en la naturalesa purament caritativa dels monts de pietat. Per això, els franciscans introdueixen una petita taxa d'interès, la qual es confirma, el 1515, en el Concili Laterà, amb l'oposició dels agustins i dels dominics. Això permet l'extensió i la difusió per tota Itàlia, i després per tota Europa, de la idea pietosa que és el fonament de les caixes d'estalvi. La primera caixa es fundà a Hamburg l'any 1678. No obstant això, la conformació del que es denomina "banc d'estalvi" no es fa present fins a principis del segle XIX, quan a Gran Bretanya el reverend Ducan fundà el primer de tots a la localitat de Ruttell.

A Espanya la idea de les caixes d'estalvis, tot i que es poden trobar certs antecedents en el segle XVI i més endavant en la defensa que en fan homes de la Il·lustració tan importants com Jovellanos, Campomanes i Cabarrús, no es materialitza fins que el pare Francisco Piquer, a Madrid, el 1702, crea amb un

reial d'argent el primer Mont de Pietat. La idea va tenir des d'un bon principi la protecció de la Corona, i el 1718 el rei Felip V concedí la Reial Cèdula d'aprovació dels seus estatuts. Poc després es configuraren monts de pietat en altres grans ciutats com són Barcelona, Saragossa, Granada, etc.

Les caixes d'estalvi en un sentit propi neixen a Espanya com una necessitat d'atendre la necessitat de circulació monetària, fomentar l'estalvi entre la classe treballadora i per assegurar la disponibilitat financera dels monts de pietat, que auxiliien els més necessitats. Tot i que en alguns casos les caixes són entitats separades dels monts de pietat o s'hi fusionen o els produeixen. En tot cas en els seus inicis són entitats benèfiques propulsades per la iniciativa privada, de naturalesa fundacional, d'àmbit local –la qual cosa comportava una gran autonomia d'organització– en les quals va tenir poca intervenció el poder públic.

El 1838 el marquès de Pontejos fundà la Caja de Madrid, la qual cosa provocà que l'any següent s'encarregàs la creació d'una caixa associada a un mont de pietat a cada capital de província. Aquest mandat es repeteix al Reial decret de 29 de juny de 1853, que és la primera intervenció normativa de l'Estat en l'àmbit de les caixes d'estalvi. Es pren de mostra l'estructura organitzativa de la caixa madrilenya per tal que sigui la base de les altres caixes.

Per la Llei de 29 de juny de 1880 es perfila encara més la intervenció pública sobre les caixes, les quals són reconegudes com a “establiments de beneficència”. Aquesta llei ajuda a la proliferació de les caixes, quan distingeix l'activitat de beneficència de l'activitat social. L'increment dels dipòsits facilita la dedicació a obres socials –habitatges, obres públiques, previsió social– la qual cosa dóna confiança als ciutadans en aquestes institucions. El govern espanyol comença a assolir el paper de protectorat d'aquest tipus tan peculiar de fundacions i progressivament introdueix instruments de control públic, que poden ser de caire formal, com és la inscripció en un registre públic, o de



naturalesa financera, com és l'exigència de dedicar un percentatge d'inversió a deute o a valors públics. D'aquesta època es pot destacar que, entre el 1880 i el 1900, es creen a Espanya tantes caixes com les que s'havien creat des de la fundació de la Caja de Madrid.

Coincideix aquesta etapa primera d'impuls inicial amb certes qüestions que són fonamentals. La vinculació de la creació de caixes i el foment del crèdit agrícola i l'associacionisme agrari. La regulació l'any 1887 de l'associacionisme que permet i reconeix les entitats de previsió, els "socors mutus" i les cooperatives. Legislació sota la qual es despleguen iniciatives d'associacionisme obrer tant de caire revolucionari com d'adscripció catòlica. Tot plegat fa que quan s'enceta el segle XX comenci a iniciar-se el que s'ha denominat "consolidació institucional" de les caixes.

Des del punt de vista ideològic veim que les caixes deixen de sustentar-se en la idea de la beneficència i deriven cap a la idea de l'estalvi com a fórmula de previsió: "... las Cajas de Ahorro, hijas del espíritu de economía, han venido a propagar el amor al trabajo, a desterrar los vicios y sus derivados y a sujetar al hombre al cumplimiento de su deber, con todo lo cual no sólo se le proporciona subsistencia para el día de hoy, sino también la esperanza de un porvenir más o menos desahogado" (1913 De Camps i De Gibert "Cajas de Ahorro y Montes de Piedad").

En els anys vint, el desplegament de la legislació bancària tendeix a l'articulació d'un més gran control de l'estalvi popular fins al punt que permet al Consell Superior Bancari posar traves molt serioses a les caixes. Això fa que l'any 1928 es constitueixi la Confederación Española de Cajas de Ahorro Benéficas (CECAB) i el 1933, l'Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro (ICCA). La qüestió de fons no era més que controlar el funcionament i la gestió de les caixes per tal de determinar el paper que havien de desplegar respecte del

suport financer que podien oferir –i oferiren– als successius governs del general Primo de Rivera i, posteriorment, de la II República.

La idea de previsió que superava la idea de la beneficència es palesa quan l'any 1920 es determina que les sucursals de la Caja Postal són les intermediàries entre el públic i l'Instituto Nacional de Previsión (INP), que gestiona el "Retiro Obrero". L'any 1929 les caixes generals d'estalvi són declarades col·laboradores de l'INP.

Durant la II República s'aprovà un estatut de caixes d'estalvis pel Decret de 14 de març de 1933, promogut pel polític socialista Francisco Largo Caballero. En aquest estatut les caixes són qualificades d'"entitats col·laboradores de la política social del govern". Queda limitada la seva forma de constitució a la fundació benèfica, tot insistint-s'hi que no han de tenir ànim de lucre mercantil, com a tret propi de la seva definició. Durant aquesta època s'incrementen tots els controls.

Curiosament aquest gir ideològic en la legislació de les caixes d'estalvi que introdueix una dimensió social i redistribuïdora nova, enfront de la dinàmica precedent de tall moralitzant i filantròpic/religiós, és assumit per les iniciatives sociològicament més conservadores que cerquen una via intermèdia entre les tesis revolucionàries i el capitalisme més ferm.

Tot això va fer que les caixes abans de la Guerra Civil s'haguessin estès per tot l'Estat i aglutinassin un percentatge altíssim d'estalvi, que arribà al 7% de la renda nacional.

Tot el que hem exposat fins aquí, ens permet fer un resum de trets característics d'aquestes entitats financeres que ens pot servir per fer l'anàlisi de l'origen i l'evolució de les caixes a les nostres illes:

a) L'impuls inicial de les caixes és de caire privat. Els promotors, fundadors, patrons... que decideixen fundar una caixa d'estalvi, associada o no a un mont de pietat, són persones travessades per una ideologia lliberal i filantròpica – més o menys pròxima al cristianisme o a una utopia social– que a Espanya, com a la resta d'Europa, es va traduir en la consideració social i política de l'estalvi com a factor de desplegament econòmic i social.

b) Les caixes es caracteritzen per la recerca selectiva d'un mercat determinat. En un primer moment les classes més humils, a través d'una operativa molt bàsica que tendeix a consolidar els monts de pietat. En un segon estadi evolutiu, s'apliquen serveis necessaris més complexos que conformen el que Revell ha denominat “banca a la menuda”.

c) Un altre tret importantíssim és el fort component regional i la territorialitat de les caixes. Això va suposar, com a mínim, dos avantatges: primerament el creixement de la confiança dels impositors i segonament el desplegament d'una activitat social lligada a uns beneficiaris molt propers.

d) Finalment la seva progressiva expansió i el creixement en importància econòmica i magnitud social que sempre ha provocat un gran interès polític.

Pel que fa a les Illes Balears, essencialment poden ser citades dues experiències que avui són ben presents en la realitat econòmica i social de la nostra comunitat autònoma: la Caixa de Pollença “Colonya” i la Caixa d'Estalvis i Mont de Pietat de les Balears, “Sa Nostra”. Aquestes són les dues caixes que principalment es veuran afectades pel contingut del Projecte de decret un cop es publiqui com a norma i comenci a vigir, ja que són les dues caixes que tenen domicili social a les Illes. Per això, amb independència que les altres entitats financeres que són presents al territori d'aquestes illes –especialment la Caixa de Pensions “La Caixa”– hagin tengut i tinguin una gran importància històrica, econòmica i social a les Balears, cap d'elles no estan domiciliades en aquesta

comunitat i no constitueixen el fonament històric de les entitats d'estalvi illenques.

Les caixes d'estalvi de les Illes tenen un origen molt semblant a aquell que amb caràcter general hem referit. Sense cap ànim exhaustiu podem donar un seguit de trets definidors:

1. Tant "Sa Nostra" com "Colonya" són institucions nascudes al final del segle XIX. La caixa pollencina arrenca el 1880 d'una caixa escolar lligada a la Institución Libre de Enseñanza de Giner de los Ríos i és fundada i impulsada pel senyor Guillem Cifre de Colonya. "Sa Nostra" és el producte d'un aplec de persones eminentes en la nostra història contemporània les quals, reunides en la Cambra Agrícola el 18 de març de 1882, procediren davant notari a la constitució de la Caixa d'Estalvis i Mont de Pietat de les Balears, tot desemborsant un capital inicial de 44.600 ptes. El primer president de l'entitat fou el Sr. Antoni Ma Sbert i Borràs i el primer director el Sr. Alexandre Rosselló i Pastor.

2. Ambdues institucions són considerades legalment institucions de beneficència, sense ànim de lucre, amb finalitats socials. Ambdues estan lligades a les Illes. Pel que fa a "Colonya", fins l'any 1967 no té més que una sucursal a Pollença. "Sa Nostra" va obrir la primera oficina a Alaró el 1897 i al llarg del segle XX s'ha expandit territorialment a totes les Illes i té una oficina a Madrid. En tot cas ambdues han crescut econòmicament i han guanyat progressivament protagonisme social a la nostra comunitat autònoma.

3. Les dues entitats financeres neixen sota un estat d'opinió i una anàlisi i posicionament ideològics. Com ens fa veure Peñarrubia ("L'origen de la Caixa de Balears". Palma 2001), durant tota la segona meitat del segle XIX es forma una opinió pública entorn de la idea de la necessitat de constituir una caixa d'estalvis, opinió que se sustenta tant per les classes treballadores (la Unió

Obrera Balear que el mateix any 1882, sota l'empara d'Alexandre Rosselló fundarà la seva caixa d'estalvis i mont de pietat) com per la burgesia més progressista (professionals, petits empresaris, polítics locals i intel·lectuals, molts d'ells socis de l'Ateneu) imbuïda per la doctrina de Krause, que tanta influència tindrà en el pensament que es desplega sobre la "qüestió social". Pensem que Guillem Cifre de Colonya és un krausista convençut i clarament republicà i igualment passa amb Alexandre Rosselló. Així, doncs, sens dubte les caixes són un projecte republicà que també –a la llarga– és assumit per persones més conservadores i per l'Església institucional, i això pel seu caire reformista i redemptor. En el diari *El Comercio* de 18 de juliol de 1880 s'hi diu que hi ha a les Illes "...un vacío en la vida económica de las clases obreras de las Baleares. Las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad son uno de los medios que con más eficacia tienden a resolver pacíficamente el llamado problema social, procurando estimular el ahorro de las clases necesitadas, emancipándolas al mismo tiempo de la usura de los prestamistas particulares".

4. Les dues entitats des dels seus inicis han estat compromeses en l'impuls d'una obra social que s'ha relacionat amb la instrucció i la cultura –de fet el disseny d'una escola laica del tarannà de la Institución Libre, va fruitar en l'entitat que avui anomenam "Colonya"–, en la construcció d'habitatges socials –les "vivendes econòmiques" de "Sa Nostra"–, en la protecció de la infantesa i de les persones majors.

5. Tant "Sa Nostra" com "Colonya", són experiències d'estalvi popular les quals s'han mantengut fins ara i no han tengut cap relació amb les experiències financeres que durant les primeres dècades del segle XX hi va haver amb tendència a constituir i a desplegar caixes d'estalvi dependents d'entitats bancàries (caixes privades).

II. Des de l'aparició de la primera regulació de les caixes fins a la Guerra Civil espanyola, com hem dit, es produeix l'expansió d'aquest tipus d'entitat

financera. Si entre el 1880 i el 1884 hi havia 36 caixes, en el període 1930/1934, se'n podien comptar entre 182 i 222. Igualment es pot dir dels monts de pietat, que en la primera època són 29 i que abans de la Guerra ja eren 148.

El total dels dipòsits de les caixes en aquest període passa de 310.548 ptes., entre el 1880/84 a 19.521.460 ptes, el 1934 (computam les caixes de la banca privada).

Després de la Guerra Civil la línia ascendent pateix un lleuger retrocés que és superat a partir de la meitat dels anys quaranta. El 1945 el Govern pretén condicionar a través d'un decret la labor social de les caixes d'estalvi, que han de deduir un 15% del total destinat a l'obra social per tal que sigui invertit en obres d'"Interés nacional". Sortosament aquestes situacions se superen.

A partir dels seixanta, l'onada de creixement econòmic que beneficia el conjunt de les economies europees i Espanya –especialment les nostres Illes, a causa del turisme–, va generar uns forts creixements de la renda familiar i del ritme econòmic que afecta el consum, la qual cosa planteja la modernització de les caixes d'estalvi i la implantació d'esquemes de més "agressivitat" comercial, que fa presència al mercat sense abandonar les característiques fundacionals. Les caixes en aquesta època i especialment –pel que veurem, atesa la igualació del sector de les caixes amb la banca– a partir dels anys setanta, es converteixen en entitats que faciliten el progrés de les classes treballadores, tot procurant línies creditícies que permetin a les famílies modestes assolir béns de preu alt, com és l'habitatge.

En l'actualitat –en xifres de la nostra Memòria del 2001, pàg. 302– del total de 1.067 oficines bancàries que hi ha a les Illes Balears 520 pertanyen a les caixes d'estalvi (48,73%), mentre que 524 són d'entitats bancàries (49,11%). Entre el 2000 i el 2001, minvaren les oficines bancàries (-12 oficines; -2,24%) i

hi va haver un increment de les oficines de les caixes d'estalvi (+39 oficines; +8,11%).

Del total de garanties hipotecàries de 2001 (pàg. 310 de la Memòria) que munten 24.218 préstecs, 12.918 han estat concedides per caixes d'estalvis (50,64%).

Dels dipòsits constituïts el 2001, 11.440 milions d'euros (pàg. 311 de la Memòria), un total de 7.033 milions (61,48%) eren a les caixes d'estalvi.

L'obra social (pàg. 443 de la Memòria), el 2001 de les caixes "Sa Nostra" (9.857,8 milers d'euros), "Colonya" (192,3 milers d'euros) i "La Caixa" (8.113,1 milers d'euros), representava un total de 18.163, 2 milers d'euros. Una quantitat molt important.

**III.** Per tenir una idea de la problemàtica actual del marc normatiu de les caixes d'estalvi hem de partir del Reial decret 2290/1977, de 22 d'agost, anomenat "Decret Fuentes Quintana", perquè aquest eminent professor i polític de la Transició és l'impulsor d'aquesta norma.

Aquesta norma reglamentària suposa la incorporació definitiva de les caixes d'estalvi al món financer i la superació de les barreres i les diferències que existien anteriorment entre les activitats dels bancs i de les caixes, tot reconeixent que les caixes "podrán realizar las mismas operaciones que las autorizadas a la banca privada, sin otras limitaciones que las vigentes para esta última". A partir d'aquesta norma les caixes són reconegudes com a "entitats de crèdit" sotmeses al mateix règim d'intervenció dels bancs i de les altres institucions creditícies i al mateix règim de disciplina, el qual és exercit, majoritàriament, pel Banco de España.

Curiosament les caixes d'estalvi poden fer el que fa un banc i veuen créixer el seu poder i volum econòmic, tot i que no són entitats mercantils i no tenen un capital dividit en accions. Paradoxalment, les caixes poden posseir un banc i els bancs no poden comprar una caixa ja que els seus actius no són alienables. I tot això és permès perquè aquest tipus especial d'entitats financeres de base fundacional tenen, al seu darrere, una obra social que han de crear, mantenir i de la qual han de tenir-ne cura.

El "Decret Fuentes" és l'antecedent de la Llei 31/1985, de 2 d'agost, de regulació dels òrgans rectors de les caixes d'estalvi (LORCA) que pretén, en aplicació de l'article 149.1.11a de la Constitució espanyola, l'establiment d'un marc normatiu estatal bàsic que pugui ser desenvolupat per les comunitats autònomes. L'article constitucional determina que és competència exclusiva de l'Estat, entre d'altres, les "bases de l'ordenació del crèdit". La Constitució no declara que les comunitats autònomes puguin assumir el desplegament de les bases de l'ordenació del crèdit o l'ordenació de les caixes d'estalvi en el seu territori. Malgrat això, quan s'aproven els distints estatuts d'autonomia s'inclou en el text, com a competència de les comunitats respectives, si es tracta de les comunitats de via ràpida, el desplegament de les bases del crèdit i en els casos de les comunitats ordinàries, o de via lenta, la legislació de les caixes del seu territori, dins dels límits de la legislació bàsica de l'Estat.

Així passa el 1983 al nostre Estatut d'autonomia, el qual recull la matèria en l'article 11, núm. 4. Quan es reforma l'Estatut, per la Llei orgànica 3/1999, de 8 de gener, la regulació d'aquesta matèria passa al núm. 37 de l'article 10, tot atribuint a la comunitat autònoma de les Illes Balears la competència exclusiva sobre les caixes d'estalvis dins el seu àmbit territorial.

L'aparició de la LORCA va provocar tensions competencials entre l'Estat i les comunitats autònomes, especialment en aquelles de via ràpida que assoleixen el desplegament de les "bases del crèdit". Aquestes tensions són resoltes pel



Tribunal Constitucional (sentències 48 i 49/1988, de 22 de març) tot establint-se que les comunitats autònomes que només hagin assumit competències en matèria de caixes d'estalvi no podran regular en la seva legislació els aspectes que incideixin en l'activitat creditícia d'aquestes entitats, ja que no tenen la competència per desplegar les bases estatals. En conseqüència, aquestes comunitats autònomes –com és la nostra– únicament podran regular el règim jurídic de les caixes i els aspectes organitzatius.

Igualment cal fer referència al principi de territorialitat, pel qual les comunitats autònomes que despleguin normativament les competències reconegudes en els seus estatuts i en la LORCA, podran regular les caixes que tinguin el domicili social a la comunitat. No obstant això, el Tribunal Constitucional ha determinat que, igualment, poden exercir competències quant a les caixes no domiciliades que s'estableixen al territori de la comunitat; la qual cosa atorga a les comunitats autònomes un ampli espectre competencial sobre totes les caixes del seu territori. Aquest aspecte cobra més importància si tenim en compte que, des de 1989 es produeix una liberalització financera que permet la implantació de les xarxes d'oficines de les caixes en tot el territori de l'Estat.

La LORCA, segons determina la seva exposició de motius, pretén un triple objectiu: en primer lloc democratitzar els òrgans de govern de les caixes, en segon lloc que aquesta democratització sigui compatible amb una gestió eficaç, la qual s'ha de complir amb criteris estrictament professionals i finalment establir una normativa d'acord amb l'estructura territorial de l'Estat.

Aquesta llei aporta l'esquema orgànic de totes les caixes i distingeix, d'una banda, els òrgans de govern de les caixes –diguem-ne la seva base política de caire representatiu– i, d'altra banda, l'estructura directiva –de fonament professional–. Els òrgans de govern tenen atribuïda –segons l'article 1 de la LORCA– l'administració, gestió, representació i control de les caixes d'estalvi i són: l'Assemblea General, el Consell d'Administració i la Comissió de Control.

L'estructura directiva es construeix entorn de la figura del director general, el qual és designat pel Consell d'Administració entre persones amb capacitat, preparació tècnica i experiència suficient per desplegar les funcions pròpies d'aquest càrrec.

El primer objectiu se centra sobre l'Assemblea General i procura la seva democratització. Això es fa mitjançant la representació dels estaments més vinculats a l'activitat de les caixes: els municipis, els impositors, el personal i els fundadors o patrons, sempre i quan –aquests últims– existeixin i es mantenguin actius. Igualment es regulen els altres òrgans de govern i de control i direcció: Consell d'Administració, Comissió de Control i director general. Se cerca reforçar les incompatibilitats dels consellers i de l'Administració i la durada del mandat, tot evitant interferències econòmiques i polítiques i refermant l'autonomia i la independència dels òrgans rectors de les caixes.

La LORCA es desplega parcialment l'any 1986, a través del RD 798/1986, de 21 de març (BOE 99, de 25 d'abril).

La LORCA es reforma per la Llei 44/2002, de 22 de novembre, de mesures de reforma del sistema financer. Aquesta llei és un text molt ampli que tracta molts d'aspectes de les finances. Es busca que l'ordenament jurídic no imposi traves innecessàries a les entitats financeres espanyoles que els provoqui situacions de desavantatge, també que la utilització de la tecnologia en el mercat de finances no provoqui indefensió en els usuaris i, finalment, es pretén canalitzar l'estalvi tot afavorint les PIME. Igualment es procedeix amb aquesta llei a la transposició de gran quantitat de directives comunitàries de naturalesa financera.

Pel que fa a la importància de la Llei 44/2002 respecte dels òrgans rectors de les caixes, es veurà quan analitzem particularment el projecte de decret objecte de dictamen. No obstant això, aquí únicament farem esment que la part més

polèmica de la reforma que procura la llei financera, se centra en el que –tot salvant les distàncies– podem anomenar “capital” de les caixes d’estalvi. En efecte, l’article 14 de la Llei 44/2002, enceta la reforma de l’article 7 de la Llei 13/1985, de 25 de maig, de coeficients d’inversió, recursos propis i obligacions d’informació als intermediaris financers, i en parlar dels recursos propis de les entitats de crèdit hi inclou les “quotes participatives de les caixes d’estalvi”. Aquest instrument financer serveix per a l’obtenció de rendibilitat dels recursos propis de les caixes, per tal de poder emprendre iniciatives d’inversió que precisen de més fortalesa econòmica, com quan una societat de naturalesa mercantil efectua una ampliació del seu capital.

La Llei 44/2002, ens diu que les quotes participatives són “valores negociables que representen aportaciones dinerarias de duración indefinida, que pueden ser aplicadas en igual proporción y a los mismos destinos que los fondos fundacionales y las reservas de la Entidad”. Tot i que es poden assemblar a les accions d’una SA, realment són molt distintes, ja que la caixa pot o no emetre aquestes quotes, no atorguen cap dret polític als posseïdors, existeixen limitacions quant al percentatge de quotes participatives emeses, etc. No obstant això, sí que aquesta és una primera passa a la reconsideració de la naturalesa jurídica de les caixes: d’entitats benèfiques a entitats de previsió i d’entitats de previsió a entitats de crèdit...cap a un tipus d’entitat més pròxima a les entitats financeres ordinàries.

Finalment, per acabar aquestes observacions generals que serveixen per determinar el marc de l’anàlisi del text del projecte de decret sotmès a dictamen, hem de fer referència a la normativa autonòmica de caixes d’estalvi de les Illes Balears.

Vist tot el que s’ha exposat i tenint una idea ben clara de la importància de la matèria, resulta sorprenent que a les Illes no tinguem una llei de caixes. En el preàmbul del Decret 6/1984, de 24 de gener, sobre dependència orgànica i

funcional de les caixes d'estalvi, –que és la primera norma autonòmica dictada sobre el tema– es fa referència a la potestat legislativa del Parlament de les Illes per fer una llei de caixes i s'enceta la via reglamentària com a solució temporal per donar un marc normatiu a aquestes entitats financeres.

Segurament a les Balears hi ha hagut raons de conjuntura, alienes a la importància intrínseca de la qüestió, que han impedit l'aprovació d'una llei reguladora de les caixes d'estalvi que, en som conscients, precisa d'un alt consens econòmic, institucional i polític. Així i tot, hem de pensar que hi ha comunitats autònomes que ja han aprovat la seva segona llei de caixes (valgui com a mostra Cantàbria; vegeu Dictamen CES Cantàbria 1/2002 a la seva web: [www.cescan.es](http://www.cescan.es)) i que han desplegat un corpus normatiu sòlid sobre la matèria.

A la nostra comunitat autònoma tenim un conjunt de reglaments dedicats a les caixes d'estalvi que són, tot salvant errors, els següents:

- Decret 6/1984, de 24 de gener, sobre dependència orgànica i funcional de les caixes d'estalvi (BOCAIB 20 de febrer).
- Decret 43/1986, de 30 de novembre, sobre publicitat de les caixes d'estalvi (BOCAIB 20 de desembre).
- Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació dels òrgans rectors i control de gestió (BOCAIB de 7 de novembre).
- Decret 33/1990, de 19 d'abril, sobre infraccions i sanció inspectora (BOCAIB del 3 de maig).
- Decret 49/1992, de 30 de juliol, pel qual es modifica l'article 19 del Decret 92/1989, de 19 d'octubre (BOCAIB de 8 d'agost).
- Decret 76/1992, de 22 d'octubre, d'òrgans rectors de les caixes d'estalvi amb domicili social a les Illes Balears (BOCAIB de 5 de novembre).
- Decret 99/1993, de 29 de juliol, de durada del mandat dels òrgans rectors de les caixes d'estalvis (BOCAIB de 12 d'agost).

- Decret 42/2001, de 23 de març, pel qual es modifiquen el Decret 6/1984, de 24 de gener i 43/1986, de 15 de maig (BOIB de 3 d'abril).

Totes aquestes normes tracten la temàtica que el marc constitucional, l'Estatut d'autonomia, la LORCA i la doctrina del Tribunal Constitucional deixen en mans de les comunitats autònomes com la nostra.

Atesa la doctrina constitucional interpretadora de la LORCA, sense perjudici del superior criteri que té el Consell Consultiu en la matèria, però tot entenent que pot tenir interès econòmic i social, seguidament feim un repàs de tot allò que les comunitats autònomes poden regular quant a la matèria referent a la composició i a la designació dels òrgans col·legiats de les caixes d'estalvi:

- S'admet que la comunitat autònoma quan desplegui la LORCA pugui incrementar els grups d'interès als òrgans col·legiats "siempre que estos representen intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro" (STC 48/88 i 60/93, com és, per exemple, incloure les diputacions o els consells insulars).
- Igualment el legislador autonòmic pot determinar uns altres percentatges de representació dels grups d'interessats en els òrgans de govern (STC 239/92 i 60/93).
- Les comunitats autònomes tenen competència per fixar el procediment concret d'elecció dels compromissaris dels impositors i especificar els requisits especials que han de concórrer en els candidats (STC 48/88 i 61/93).
- El Consell d'Administració a la legislació autonòmica pot fer delegacions de les seves competències més àmplies que les previstes a la legislació estatal (STC 62/93).
- Les normes autonòmiques poden preveure uns altres supòsits de cessament dels membres del Consell d'Administració, no prevists a la legislació estatal "siempre que éstos resultaren justificados teniendo en

cuenta el interés de las Cajas y no afecten a los principios de representatividad e independencia de los órganos y de sus miembros” (STC 48/88).

- Igualment és permessa la reelecció dels membres de l'Assemblea sense cap límit temporal o tot assenyalant períodes per a la possible reelecció en el càrrec i, a més, és potestativa la forma concreta de la renovació parcial dels òrgans (STC 48/88).
- La normativa autonòmica pot especificar l'estatus del director general i del secretari del Consell, tot establint requisits addicionals a la normativa bàsica estatal (STC 48/88 i 61/93).

Sens dubte parts d'aquests criteris de constitucionalitat s'han contemplat a l'hora de redactar el projecte de decret que comentam amb més detall seguidament.

#### **IV. Observacions particulars**

I. L'examen del text del Projecte de decret està ben relacionat al compliment en la seva tramitació de les disposicions que l'actual Llei del Govern determina per al procés d'elaboració de normes reglamentàries. En el cas present entenem que, en general, s'ha fet compliment de la dita norma, tot estenent consulta a les caixes domiciliades i residents a les Illes Balears; tot demanant el criteri tècnic a les conselleries del Govern i portant endavant una elaboració d'un respectable nivell tècnic.

No obstant això, la conselleria promotora de la norma hauria d'haver comptat amb la realitat complexa que concorre en els òrgans de representació i govern de les caixes i, per això, consideram que hauria d'haver consultat el projecte de decret amb les organitzacions sindicals representatives del personal a les assemblees de les caixes, amb els representants de les administracions locals i

insulars que en formen part i amb les organitzacions de patrons i fundadors de les caixes que tenen seu domiciliària a les Illes Balears. Aquesta consulta, amb tota seguretat, hagués enriquit el text del projecte sotmès a dictamen, ja que la conselleria promotora de la norma comptaria amb l'opinió individual –diguem-ne estamental o sectorial– del ventall representatiu concorrent en el màxim òrgan decisor i a cada caixa, l'Assemblea.

II. Entenem que el preàmbul del projecte, de forma concisa i clara, explica quins són els fonaments de la norma i compleix amb suficiència la seva funció. No obstant això, pensam que el seu nom correcte és “preàmbul” i no “exposició de motius”. Aquesta última expressió es reserva per als projectes normatius que tenen rang formal de llei, segons disposa el núm. 2 de l'article 36 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears. Tot això en concordança amb el núm. 4 de l'article 39 d'aquesta llei.

III. Les disposicions de la Llei financera 44/2002, de 22 de novembre, quant a terminis d'adaptació, i les mateixes disposicions transitòries del projecte de decret justifiquen la petició d'aquest dictamen pel tràmit d'urgència.

IV. Pel que fa l'article 1 “Principis generals d'actuació i protectorat”, que suposa el contingut total del títol I “Disposicions generals” i que està dividit en dos números, podem dir que constitueix una part fonamental del projecte de decret ja que s'hi troba la definició dels papers institucionals, d'una banda, de les caixes i d'altra del Govern quant a la matèria.

L'article diu en el núm. 1:

*1. Les caixes d'estalvis tenen com a objectiu bàsic la gestió eficient dels recursos que els són confiats i la millora permanent de la seva solvència i competitivitat, garantint l'estabilitat i la seguretat, la transparència d'actuació i la informació i la protecció de la clientela. D'acord amb la normativa que els resulti*

*aplicable, poden fer totes les operacions econòmiques, financeres i socials que siguin conformes a la seva naturalesa, a fi de contribuir al desenvolupament social, econòmic i cultural de les Illes Balears i la resta de zones que constitueixin el seu àmbit d'actuació, com també al seu equilibri territorial. En especial, les caixes d'estalvis han de dur a terme actuacions relatives al foment de l'ocupació, al suport dels sectors productius, a la protecció i millora del medi ambient, el patrimoni cultural i històric i a la promoció de la formació i la investigació, i han de prestar, així mateix, atenció preferent a la millora de les condicions de les persones de la tercera edat i més desfavorides.*

*Les caixes d'estalvis amb domicili social a les Illes Balears s'han de dotar d'un codi de conducta i actuació en què es concretin els principis enunciats en el paràgraf anterior. Correspon a l'Assemblea General, a proposta del Consell d'Administració, l'aprovació del codi de conducta i actuació, del qual s'ha de donar compte a la conselleria competent en matèria de caixes d'estalvis en el termini dels 15 dies següents d'haver-lo aprovat.*

Com veim, el núm. 1 de l'article està dividit en dos paràgrafs. En el primer tracta del que es denomina "objectiu bàsic" de les caixes d'estalvi que inclou uns principis d'actuació, d'exigència general. Volem dir que entenem que aquest primer paràgraf és aplicable a totes les caixes, estiguin o no domiciliades socialment a les Illes Balears.

Cal dir que a través del caràcter descriptiu que s'atorga en l'exposició del que és l'"objectiu bàsic", s'integra, pràcticament, una definició i/o conceptualització de les caixes. Perquè hem de dir que, avui en dia, es fa costa amunt donar una definició del que és una caixa d'estalvi. Pensem que el Tribunal Constitucional ens diu que són "fundaciones de carácter muy peculiar en las que domina su condición de entidades de crédito que es lo que les da su fisonomía actual" (STC 49/1988), que és una definició molt poc precisa. La doctrina jurídica fa passes per conceptualitzar les caixes tot dient que són "entidades financieras, de



régimen privado y titularidad colectiva, regidas por los órganos representativos que determine la Ley” (Martín Mateo, R.).

En tot cas l'al·lusió a l'objectiu, el qual concorda amb l'esperit del “Decret Fuentes” i de la nova Llei financera 44/2002, s'estén cap a una descripció de l'activitat economicofinancera en general i dels fins especials de l'activitat social, tot predeterminant quines han de ser les àrees d'aquesta activitat: foment de l'ocupació, suport dels sectors productius, protecció i millora del medi ambient, patrimoni cultural i històric, promoció de la formació i de la investigació, atenció preferent a la millora de les condicions de les persones de més edat i més desfavorides. Si hom revisa els estatuts de les caixes d'estalvi s'adona que aquestes activitats especials entronquen amb els objectius recollits a nivell estatutari. Però s'adverteix que la norma autonòmica, en consonància amb altres normes autonòmiques, va més enllà de l'Ordre ministerial de 19 de juny de 1979, la qual determinava els àmbits de l'obra social a “la sanidad pública, la investigación, enseñanza y cultura o a servicios de asistencia social”.

En el paràgraf segon del núm. 1 es tracten les caixes domiciliades a les Illes Balears, tot exigint per a aquestes entitats que aprovin, a través de l'Assemblea General respectiva, un “codi de conducta i actuació” en el qual es concretin els principis generals descrits en el primer paràgraf. Creim que aquí es fa al·lusió a l'aprovació de codis de principis ètics. Això pot sobtar si no tenim en compte la naturalesa transcendent que les caixes han de perseguir sempre, on compta un esperit social i una honorabilitat sense minva. Si és convenient que totes les empreses i organitzacions es condueixin i actuïn segons uns principis ètics, quan es tracta de caixes d'estalvi aquests principis són un valor definidor de la fiabilitat en la seva gestió que tots els seus clients esperen. Per això, l'exigència no ens sembla exagerada.

El núm. 2 de l'article 1 diu:

2. La conselleria competent en matèria de caixes d'estalvis, conforme al que preveu la normativa que hi resulti aplicable, ha d'exercir el control i la tutela públics de les caixes d'estalvis amb domicili social a les Illes Balears d'acord amb els principis següents:

- a) La millora del nivell socioeconòmic i cultural de les Illes Balears, estimulant les accions de les caixes d'estalvis dirigides a aquesta finalitat.
- b) El compliment de la funció economicosocial de les caixes d'estalvis, i de la realització per part d'aquestes d'una política d'administració i d'inversió de l'estalvi adequades.
- c) La cooperació entre les caixes d'estalvis domiciliades a les Illes Balears.
- d) La garantia dels principis de democratització, independència, eficàcia, professionalització i transparència en la configuració i el funcionament dels seus òrgans de govern.
- e) La protecció de la independència, la solvència, l'estabilitat i el prestigi de les caixes d'estalvis.
- f) La defensa dels drets i interessos legítims dels seus clients.
- g) La vigilància del compliment per les caixes d'estalvis de les normes d'ordenació i disciplina de les entitats de crèdit.

És obvia la relació especular que existeix entre ambdós números de la norma. Si el primer determina quins han de ser els principis i objectius de les caixes, el segon predetermina l'actuació de l'autoritat financera, la qual no pot obeir a una discrecionalitat governada pel caprici o la conjuntura i ha de desplegar-se tot mirant els interessos de la nostra comunitat autònoma, però també, els interessos de les caixes i els principis i els valors que les defineixen i els interessos dels seus clients.

De fet el precepte ens dóna –en el núm. 2– la pista de definició a la qual ens referíem. Aquest “control i tutela públics”, s’ha de traduir en clau de protectorat que és una institució típica de les fundacions.

V. El títol II del Projecte, és el que està dedicat a la reforma del Decret 92/1989, de 19 d’octubre, de regulació d’òrgans rectors de les caixes d’estalvi amb domicili social a les Illes Balears. És a dir, tracta de les especificacions i exigències orgàniques que es poden requerir a les caixes domiciliades a les Illes Balears. El forma un sol article, el núm. 2, que, com hem dit, és d’una certa complexitat formal. Seguidament reproduïm cada un dels números que formen els paràgrafs del precepte i en comentam el contingut:

El núm. 1 de l’article 2 “Modificació del Decret 92/1989, de 19 d’octubre, de regulació d’òrgans rectors de les caixes d’estalvis amb domicili social a les Illes Balears” diu:

*1. S’afegeixen dos nous apartats, els apartats 4 i 5, a l’article 2 del Decret 92/1989, de 19 d’octubre, de regulació d’òrgans rectors de les caixes d’estalvis amb domicili social a les Illes Balears, amb la redacció següent:*

*«4. Els òrgans de govern de les caixes d’estalvis i, si escau, les comissions delegades que es puguin constituir actuen amb caràcter col·legiat i els seus membres han d’exercir les seves funcions en benefici exclusiu dels interessos de la caixa a què pertanyin i del compliment de la seva funció social, i han de complir, sense perjudici del que estableix l’article 8 de la Llei 31/1985, de 2 d’agost, de regulació de les normes bàsiques sobre òrgans rectors de les caixes d’estalvis i la resta de normativa que hi resulti aplicable, els requisits d’honorabilitat comercial i professional que determinin les normes de desplegament d’aquest Decret. En qualsevol cas, s’entén que concorre honorabilitat comercial i professional en els qui hagin mantingut una trajectòria personal de respecte a les lleis mercantils o altres que regulen l’activitat*

*econòmica i la vida dels negocis, així com les bones pràctiques comercials i financeres.*

*5. La informació que necessitin els membres dels òrgans de govern de les caixes d'estalvis per al desenvolupament de les seves funcions, així com les actuacions que hagin de dur a terme en l'exercici del seu càrrec, s'hauran de canalitzar mitjançant el corresponent òrgan de govern.»*

Aquest precepte –pel que fa al núm. 4– sorgeix de la necessitat d'adaptació de la normativa autonòmica als canvis soferts per la LORCA que tenen el seu origen en la Llei financera 44/2002. En efecte, abans de la Llei financera, el paràgraf segon de l'article 1 de la LORCA especificava que “los componentes de tales órganos –els de govern de les caixes– ejercerán sus funciones en beneficio exclusivo de los intereses de la Caja a que pertenezcan y del cumplimiento de su función social”. La Llei financera, a través del seu article 8 “Primero”, modifica el dit paràgraf i incorpora les condicions d'honorabilitat comercial i professional que han de reunir els membres dels òrgans. La norma autonòmica igualment les incorpora a l'article 2, el qual dóna les característiques bàsiques dels òrgans de govern i dels seus membres. Si de cas el projecte autonòmic especifica que l'actuació dels òrgans és col·legiada.

Pel que fa al núm. 5, estipula un principi d'ordre i transparència quant a la circulació i obtenció d'informació per part dels membres dels òrgans, el qual s'ha de canalitzar a través del mateix òrgan de govern.

El núm. 2 de l'article 2, disposa:

*S'afegeix un nou article, l'article 2 bis, al Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili social a les Illes Balears, amb la redacció següent:*

*«Article 2 bis*

1. *Els compromissaris i els membres dels òrgans de govern de les caixes d'estalvis han de complir els requisits següents:*

- a) Ser persona física amb residència habitual a les Illes Balears o a la zona d'activitat de la caixa.*
- b) Ser major d'edat i no estar incapacitat.*
- c) Tenir la condició de dipositant en el moment de formular l'acceptació del càrrec en les condicions que estableix l'apartat següent, en el cas de ser elegit en representació dels impositors de la caixa d'estalvis.*
- d) Estar al corrent en el compliment de les obligacions que hagi contret amb la caixa d'estalvis per si mateix o en representació d'altres persones o entitats.*
- e) No estar sotmès a cap de les incompatibilitats previstes en la normativa vigent que li resulti aplicable.*

2. *A més de les condicions anteriors, són exigibles, segons els casos, els requisits addicionals següents:*

- a) Per ser elegit compromissari o conseller general en representació directa dels impositors, es requereix ser dipositant a la caixa d'estalvis a què es refereixi la designació amb una antiguitat superior a dos anys en el moment del sorteig o de l'elecció, com també haver mantingut en el semestre anterior a aquesta data, indistintament, un moviment de comptes de, com a mínim, vint-i-cinc anotacions, o un saldo mitjà en comptes de l'entitat no inferior a cinc-cents euros; aquest mínim pot ser objecte de revisió periòdica d'acord amb el valor dels doblers i en la forma que estableixin els estatuts de cada caixa d'estalvis.*
- b) Per ser elegit conseller general en representació del personal s'ha de tenir com a mínim una antiguitat de dos anys en l'entitat i tenir la condició de treballador fix d'aquesta entitat.*

3. *Els vocals del Consell d'Administració i els membres de la Comissió de Control han de ser consellers generals, complir, si escau, els requisits establerts en els apartats anteriors i ser menors de setanta anys en el moment de la presa de possessió.*

*No obstant això, en els termes que estableix l'article 25 d'aquest Decret, els grups representatius dels consells insulars, les corporacions municipals i els impositors poden proposar com a vocals en el Consell d'Administració un màxim, cada un d'ells i si escau, de dues persones que, sense ser membres de l'Assemblea General, compleixin els requisits adequats de capacitat, professionalitat i preparació tècnica en matèria economicofinancera.*

*4. Els requisits establerts en aquest article són exigibles per als compromissaris i membres dels òrgans de govern en el moment de formular l'acceptació del càrrec, i per als candidats en el moment de presentar la candidatura. A més, aquests requisits s'han de mantenir durant el període d'exercici dels seus càrrecs, i la Comissió de Control ha de vetllar perquè es compleixin.»*

Aquest article "2 bis" que s'afegeix, està dividit en quatre números. Separadament tracta del següent:

- El núm. 1 pràcticament reproduïx literalment la nova redacció que la Llei financera 44/2002 fa, en l'article 8 "Cuarto", a l'article 7 de la LORCA. És a dir, determina les condicions bàsiques per ser compromissari i membre dels òrgans de govern. A partir del núm. 2 s'incorporen els requisits addicionals.
- El núm. 2 manté en la lletra a) respecte dels consellers representants dels impositors, el que disposava l'antic article 7 de la LORCA, en el seu núm. 2. Fa referència, com podem veure, a condicions d'antiguitat i de solvència que han de mantenir els impositors per ser escollits.
- El núm. 2 en la lletra b) tracta dels representants dels empleats i determina, tal com fa el núm. 1 de l'article 6 de la LORCA, una antiguitat mínima de 2 anys. La norma autonòmica fa una passa endavant, tot especificant que el personal tindrà la condició de fix de la caixa d'estalvi.
- El núm. 3 explicita a nivell autonòmic els requisits que han de complir els membres del Consell d'Administració i de la Comissió de Control, i

integra el text dels articles 14 i 15 de la LORCA un cop han estat reformats pels punts “Octavo” i “Noveno” de l’article 8 de la Llei 44/2002.

- El núm. 4 aclareix que els requisits exigits per als compromissaris i membres dels òrgans s’han de mantenir durant tot el temps del mandat havent de tenir cura de la qüestió la Comissió de Control.

El núm. 3 de l’article 2 del Projecte disposa:

*S’afegeix un nou article, l’article 3 bis, al Decret 92/1989, de 19 d’octubre, de regulació d’òrgans rectors de les caixes d’estalvis amb domicili social a les Illes Balears, amb la redacció següent:*

*«Article 3 bis*

*1. Els membres dels òrgans de govern cessen en l’exercici dels seus càrrecs en els supòsits següents:*

- a) Pel compliment del termini per al qual han estat nomenats.*
- b) Per renúncia formalitzada per escrit per la persona interessada.*
- c) Per defunció o declaració de defunció, d’absència o incapacitat i per altres causes que els incapacitin legalment o físicament per al càrrec.*
- d) Per la pèrdua de qualsevol dels requisits exigits per a la designació.*
- e) Per haver incorregut en alguna de les causes d’incompatibilitat previstes en la normativa vigent que els resulti aplicable.*
- f) Per acord de separació adoptat per l’Assemblea General, en el cas que apreciï causa justa. S’entén que existeix aquesta causa en cas d’incompliment dels deures inherents al càrrec que s’ocupa, o si es perjudica amb la seva actuació, pública o privada, el prestigi, el bon nom o l’activitat de la caixa. La proposta de separació l’han d’acordar conjuntament el Consell d’Administració i la Comissió de Control. Una vegada adoptat l’acord, s’ha d’eleva a l’Assemblea General, amb l’informe previ de la conselleria competent en matèria de caixes d’estalvis. Fins a l’adopció de l’acord pertinent per part de l’Assemblea*

*General, la persona afectada quedarà suspesa cautelament de la seva condició de membre dels òrgans de govern.*

*2. Els membres dels òrgans de govern són nomenats pel període que assenyalin els estatuts, sense que pugui ser inferior a quatre anys ni superior a sis. Fins que no s'hagi complert el termini per al qual van ser designats, i fora dels casos que preveuen les lletres a), b) i c) de l'apartat primer d'aquest article, el nomenament és irrevocable excepte, exclusivament, en els supòsits que preveuen les lletres d), e) i f) de l'apartat esmentat.*

*No obstant això, els estatuts poden preveure la possibilitat de reelecció, sempre que es compleixin les mateixes condicions i els requisits establerts per nomenar-los. El còmput del període de reelecció s'ha d'aplicar encara que entre el cessament i el nou nomenament hagi transcorregut més d'un any.*

*La durada del mandat no pot superar els dotze anys, i s'han de computar totes les representacions que hagi tingut en qualsevol dels òrgans en què hagi exercit un càrrec. Complert el mandat de dotze anys de forma continuada o interrompuda, i transcorreguts vuit anys des d'aquesta data, pot tornar a ser elegit en les condicions que estableix aquest Decret.*

*3. Les persones que tinguin la condició de membre dels òrgans de govern d'una caixa d'estalvis no poden subscriure contractes d'obres, serveis, subministraments o treball retribuït amb la caixa d'estalvis durant el seu mandat, sense perjudici de la relació laboral que ja mantinguessin com a empleats de la caixa.*

*Aquesta limitació persistirà durant un període mínim de dos anys, comptats a partir del cessament en l'òrgan de govern corresponent, sense perjudici de la relació laboral que ja mantinguessin com a empleats de la caixa. En el cas d'haver tingut la condició de vocal del Consell d'Administració o membre de la Comissió de Control, aquest període serà de quatre anys.»*



Igualment com hem fet respecte de l'article "2 bis", comentarem els distints números d'aquest article "3 bis":

- El núm. 1 pràcticament reproduïx l'article 10 de la LORCA, tot afegint entre les causes de cessament dels membres dels òrgans de govern, l'acord de separació adoptat per l'Assemblea General en el cas de concurrència de causa justa. En concordança amb el text de l'article 10, reformat pel punt "Sexto" de l'article 8 de la Llei 44/2002, s'especifica què és causa justa.
- El núm. 2 reflecteix el text de l'article 9 de la LORCA, en la nova redacció atorgada pel punt "Quinto" de l'article 8 de la Llei 44/2002.
- El núm. 3 incorpora una norma durament restrictiva de l'actuació dels consellers durant el seu càrrec i un cop s'ha extingit la seva vinculació amb la caixa. Limitació que, segons determina la disposició transitòria tercera del Projecte, serà d'aplicació a partir de l'entrada en vigor del decret projectat. Aquestes normes restrictives ja es trobaven recollides en l'article 8 com a causa impeditiva per ser compromissari o conseller general i en l'article 10 com a causa de cessament, ambdós de la LORCA.

El núm. 4 de l'article 2 del Projecte de decret estipula el següent:

*S'afegeix un nou article, l'article 4 bis, al Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili social a les Illes Balears, amb la redacció següent:*

*«Article 4 bis*

*1. Els vocals del Consell d'Administració, els membres de la Comissió de Control, el director general o assimilat i les altres persones vinculades a l'entitat per una relació laboral de caràcter especial de personal d'alta direcció, com també els seus cònjuges, ascendents o descendents i les entitats en què*

*aquestes persones participin, aïlladament o conjuntament, majoritàriament en el capital, o en què exerceixin els càrrecs de president, conseller, administrador, gerent, director general o assimilat, no poden obtenir crèdits, avals o garanties de la caixa d'estalvis respectiva, ni tampoc adquirir o alienar a la caixa béns o valors de la seva propietat o emesos per aquestes entitats sense que hi hagi acord del Consell d'Administració de la caixa d'estalvis, que s'ha d'adoptar amb l'autorització prèvia de la conselleria competent en matèria de caixes d'estalvis. A la sol·licitud d'autorització de la conselleria competent en matèria de caixes d'estalvis s'ha d'adjuntar, en tot cas, un informe de l'òrgan encarregat de fer el seguiment del compliment del codi de conducta i actuació. La sol·licitud d'autorització s'ha de resoldre i notificar en el termini d'un mes, i s'entén atorgada si transcorregut aquest termini no s'ha notificat la resolució corresponent.*

*La limitació a què es refereix el paràgraf anterior s'estén no sols a les operacions realitzades directament per les persones o entitats referides, sinó també a aquelles altres en què pugui aparèixer una o diverses persones físiques o jurídiques interposades.*

*En tot cas, en el supòsit que l'operació afecti algun dels membres del Consell d'Administració, el vocal s'ha d'absentar durant el debat i l'adopció de l'acord corresponent.*

*2. No obstant el que estableix l'apartat anterior, no serà necessària l'autorització corresponent per als crèdits, avals o garanties per a l'adquisició de béns immobles concedits per la caixa d'estalvis amb aportació pel titular de garantia real suficient, llevat que aquesta adquisició es faci directament a la caixa d'estalvis o a promocions o construccions efectuades per aquesta o mitjançant entitats participades majoritàriament per la caixa d'estalvis. Així mateix, queden exceptuades d'autorització les operacions amb entitats en què el càrrec de president, conseller o administrador s'exerceixi en representació o per designació de la caixa, sense tenir en aquesta entitat interès econòmic,*

*personal o familiar directe o mitjançant persona interposada, com també per a l'adquisició de valors de la caixa, quan corresponguin a una emissió pública en condicions d'igualtat amb la resta d'adquirents.*

*En tot cas, s'ha de donar compte d'aquestes operacions a la Conselleria competent en matèria de caixes d'estalvis en el termini dels 15 dies següents d'haver-les formalitzat.*

*3. La concessió de crèdits als representants de personal en el Consell d'Administració i en la Comissió de Control es regeix pel que disposen els convenis laborals, amb l'informe previ de la Comissió de Control.»*

Igualment es crea un nou article, el "4 bis", dividit en tres números, els quals de manera detallada recullen les normes de limitació, incompatibilitat i prohibició d'operacions que pesen sobre els vocals dels òrgans de govern i que, a la vegada, s'especifiquen pels articles 8, 16 núm. 2 i 23 de la LORCA. Es confirma, una vegada més, l'altíssim grau d'exigència quant a honorabilitat, independència i fiabilitat dels membres d'aquests òrgans.

Pel que fa el núm. 5 de l'article 2, modifica determinats preceptes del Decret 92/1989:

*Es modifica l'article 5 del Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili social a les Illes Balears, que passa a tenir la redacció següent:*

*«El càrrec de membre dels òrgans de govern de les caixes d'estalvis, a excepció del president del Consell d'Administració, per a la retribució del qual cal ajustar-se al que disposin els estatuts de la caixa d'estalvis, té caràcter honorífic i gratuït, i no es poden percebre retribucions per l'exercici de les funcions inherents a aquest càrrec distintes de les dietes per assistència i desplaçament, si així ho acorda l'Assemblea General en els termes que estableix el paràgraf següent.*

*L'Assemblea General, a proposta del Consell d'Administració, ha de determinar les percepcions a què es refereix el paràgraf anterior, que no poden excedir dels límits màxims autoritzats amb caràcter general per la conselleria competent en matèria de caixes d'estalvis.*

*En l'Assemblea General que se celebri cada any per a l'aprovació dels comptes anuals de la caixa d'estalvis s'ha d'informar de les retribucions percebudes per cadascun dels membres dels òrgans de govern durant l'any anterior.»*

Aquest article determina la gratuïtat de l'acompliment de les funcions de membre dels òrgans de govern d'una caixa i, pràcticament, reproduïx el que preveu l'article 25 de la LORCA, amb les especificacions fetes en l'article 31 del Reial decret 798/1986 de desplegament de la dita llei.

Quant a retribucions dels membres dels òrgans que pugin tenir una superior dedicació seria convenient que no només s'informàs respecte de les retribucions periòdiques sinó també dels pactes de blindatge o compromisos de retribució en cas de cessament.

El núm. 6 d'aquest precepte que comentam diu:

*Es modifica l'article 24 del Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili social a les Illes Balears, que passa a tenir la redacció següent:*

*«1. El nombre de vocals del Consell d'Administració no pot ser inferior a tretze ni superior a setze, i hi ha d'haver representants de corporacions municipals, impositors, persones o entitats fundadores, consells insulars i personal de la caixa d'estalvis.*

*2. Els vocals del Consell d'Administració han de complir els mateixos requisits que estableix l'article 2 bis d'aquest Decret, i ser menors de setanta anys en el moment de la presa de possessió.*

*Els vocals del Consell d'Administració amb funcions executives han de tenir, a més, els coneixements i l'experiència suficients per exercir les seves funcions.»*

En aquest número s'integren les normes dels articles 13 núm. 2 i 15 de la LORCA, després de la seva reforma per la Llei 44/2002. Curiosament, sense que puguem albirar la raó del canvi, el nombre màxim de membres del Consell d'Administració, que a la norma estatal és de 17, passa a la norma autonòmica a 16.

Pel que fa al número 7 de l'article 2 disposa:

*S'afegeix un nou article, l'article 28 bis, al Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili social a les Illes Balears, amb la redacció següent:*

*«El Consell d'Administració pot delegar alguna o algunes de les seves facultats de gestió en els òrgans de govern de les entitats que constitueixin i articulin aliances entre caixes d'estalvis o els creats a aquest efecte en el si de la Confederació Espanyola de Caixes d'Estalvis, amb la finalitat de reduir els costos operatius de les entitats que la integren, per augmentar la seva eficiència sense posar en perill la competència en els mercats nacionals o per participar amb volum suficient en els mercats internacionals de capital. Aquesta delegació s'ha de mantenir en vigor durant el període de l'aliança o mentre les entitats no acordin modificar-la mitjançant el procediment que prèviament hagin establert a aquest efecte. Aquesta delegació no s'estén al deure de vigilància de les activitats delegades ni a les facultats que respecte a aquestes tengui la Comissió de Control.»*

Aquest article "28 bis" que s'afegeix és una reproducció del núm. 2 de l'article 19 de la LORCA, un cop s'ha sotmès a nova redacció per la Llei financera 44/2002.

VI. El títol III del Projecte de decret tracta de l'obra social. Està dividit en dos articles, el 3 i el 4, els quals comentarem per separat.

L'article 3 determina el següent:

*1. Les caixes d'estalvis, d'acord amb la seva naturalesa i finalitat institucional, estan obligades a crear i mantenir la seva obra social.*

*2. Les caixes d'estalvis domiciliades a les Illes Balears han de destinar la totalitat dels seus excedents que, conforme a la normativa vigent, no hagin d'integrar les seves reserves o els seus fons de provisió a la creació i al manteniment de l'obra social.*

*El Consell d'Administració de cada caixa d'estalvis domiciliada a les Illes Balears, considerant els projectes que s'hagin de fer i mantenir, ha d'elaborar el pressupost anual de l'obra social, el qual s'ha de sotmetre a l'aprovació de l'Assemblea General, i, posteriorment, s'ha de traslladar a la conselleria competent en matèria de caixes d'estalvi perquè l'autoritzi. La sol·licitud d'autorització s'ha de resoldre i notificar en el termini d'un mes, i s'entén atorgada si transcorregut aquest termini no s'ha notificat la resolució corresponent.*

*Una vegada transcorregut l'exercici pressupostari, el Consell d'Administració ha de retre comptes de la seva execució i ha de formular l'informe de l'obra social i la liquidació del pressupost de l'exercici anterior, que ha d'aprovar l'Assemblea General, abans del 31 de maig de l'any següent.*

*Correspon a la conselleria competent en matèria de caixes d'estalvis l'autorització dels acords adoptats per l'Assemblea General de les caixes d'estalvis relatius a la distribució de l'excedent obtingut, com també al pressupost i a la liquidació de l'obra social de cada exercici.*

*3. Les caixes d'estalvis no domiciliades a les Illes Balears que tinguin oficines en el territori d'aquesta comunitat han d'efectuar inversions o despeses a càrrec de la seva obra social a les Illes Balears, i han de destinar a aquests*

*efectes, com a mínim, la part del seu pressupost anual d'obra social proporcional als recursos aliens captats a les Illes Balears respecte als recursos aliens totals de l'entitat.*

L'article 3, a banda de la seva estructura, té dues grans parts. En la primera tracta de l'obra social de les caixes balears i en la segona de les caixes foranes, residents a les nostres illes.

Pel que fa a la primera part, consideram que l'obligació de les caixes de "crear i mantenir" una obra social hi és pobrament formulada. Si la senya d'identitat i justificació profunda de les caixes d'estalvi és la seva obra social, entenem que l'obligació s'ha de formular amb un criteri de progressió. Les caixes han de crear i mantenir una obra social, però també l'han de fer créixer, l'han de desplegar.

Respecte de la tramitació que s'ha de fer, quant a l'aprovació del pressupost i l'aprovació per l'Administració autonòmica, és ben semblant a les especificacions d'altres comunitats autònomes i, especialment, en el previst per l'Ordre ministerial de 19 de juny de 1979 "Por la que se establecen normas para la Obra benéfico-social de las Cajas de Ahorro", una ordre dictada per tal de determinar el destí d'aquests fons.

Quant a la segona part, que afecta les caixes establertes a les nostres illes, cal dir que també és una norma que es pot justificar en el fet de la ruptura a partir de 1989 del principi de territorialitat, que impedia la mobilitat de les caixes en el territori. La reversió dels fons i el seu aprofitament allà on s'ha produït l'excedent és més que just. Tot i així, entenem que aquest compromís de les "caixes no domiciliades" de destinar fons de les obres socials s'hauria de concretar en un percentatge mínim.

En l'article 4 es disposa:

1. *Les caixes d'estalvis domiciliades a les Illes Balears, per mitjà del Consell d'Administració, han de dur a terme una gestió professionalitzada de les inversions de la seva obra social.*

2. *Les obres socials de les caixes poden ser gestionades directament per aquestes o en col·laboració amb altres caixes o entitats i institucions públiques o privades. En particular, les caixes d'estalvis poden constituir fundacions que gestionin totalment o parcialment el fons destinat a la seva obra social. En tots aquells casos en què l'obra social no hagi de ser gestionada directament per la caixa d'estalvis corresponent, aquesta ha de sol·licitar l'autorització prèvia de la conselleria competent en matèria de caixes d'estalvis, sense perjudici de la resta d'autoritzacions que, si escau, s'estableixin en la normativa sectorial d'aplicació i, en particular, en la normativa reguladora de les fundacions. La sol·licitud d'autorització s'ha de resoldre i notificar en el termini d'un mes, i s'entén atorgada si transcorregut aquest termini no s'ha notificat la resolució corresponent.*

*A l'obra social no gestionada directament per les caixes d'estalvis s'hi apliquen els mateixos principis i criteris que a les gestionades directament per aquestes.*

L'article 4 tracta de les formes de gestió de l'obra social i del principi de professionalitat que els ha de presidir. En tot cas, la norma autonòmica aclareix que sigui la gestió de l'obra social directa o a través de fundació, els principis de gestió són els mateixos, tots ells inspirats en l'article 1 del decret.

Pel que fa a les disposicions addicionals, transitòries i finals, el seu contingut ha estat abordat en veure, de forma global, el contingut de la norma.

## V. Conclusions



Al llarg del dictamen s'han anat donant les opinions que aquest Consell emet, respecte del contingut del Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 92/1989, de 19 d'octubre, de regulació d'òrgans rectors de les caixes d'estalvis amb domicili a les Illes Balears, i es regula l'obra social de les caixes d'estalvis que operin a les Illes Balears

El secretari general

Pere Aguiló Crespí

Palma, 7 d'abril de 2003

Vist i plau

El president

Francesc Obrador Moratinos