

# LA CONSIDERACIÓN DE ALGUNOS CRÉDITOS Y PARTICIPACIONES EMPRESARIALES DE LAS CAJAS DE AHORROS COMO AYUDAS PÚBLICAS

Por JUAN ANTONIO UREÑA SALCEDO \*

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PRESENCIA PÚBLICA MAYORITARIA EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORROS. III. LAS AYUDAS PÚBLICAS SEGÚN EL DERECHO COMUNITARIO: 1. CONCEPTO DE AYUDA. 2. EL OTORGAMIENTO POR EL ESTADO O MEDIANTE FONDOS ESTATALES. 3. FAVORECIMIENTO DE DETERMINADAS EMPRESAS O PRODUCCIONES. 4. LA AYUDA DEBE FALSEAR O AMENAZAR CON FALSEAR LA COMPETENCIA AFECTANDO A LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES ENTRE ESTADOS MIEMBROS.—IV. SOBRE LAS POSIBILIDADES DE UNA REFORMA CON CARÁCTER BÁSICO DE LA NORMATIVA.—V. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Las Cajas de Ahorros españolas han desarrollado históricamente, y siguen desarrollando en nuestros días, una notable labor económica y social. Potencian el tejido industrial de sus zonas de actuación, financian a la pequeña y mediana industria, e invierten notables recursos económicos en sanidad, investigación, enseñanza, cultura y servicios sociales. Pese a la importancia de todas estas actuaciones, el tema recurrente en materia

---

\* Becario FPI de la Generalitat Valenciana. Departamento de Derecho Administrativo Universitat de València-Estudi General.

de Cajas de Ahorros es otro bien distinto. El control público de sus órganos de gobierno ha acabado convirtiéndose en el centro de las miradas que se giran hacia estas entidades de crédito.

Nadie discute que las Cajas de Ahorros estén sometidas al control y supervisión por parte de la Administración pública. La importancia que para la economía nacional tiene la actividad que desarrollan, la estabilidad que exige el sistema financiero, y el riesgo que existe para los depositantes, fundamenta dicha intervención. Pero una cosa es el control de determinadas actividades de las Cajas de Ahorros, como de cualesquiera otras entidades de crédito, y otra muy distinta la influencia pública dominante que existe en los órganos de decisión y gobierno de aquéllas<sup>1</sup>.

En la actualidad es comúnmente admitido que la gestión de las Cajas de Ahorros la ostentan, en la sombra, las Administraciones públicas<sup>2</sup>. Esta influencia pública en la gestión de las Cajas de Ahorros puede suponer que esté próxima su consideración como empresas públicas a efectos del Derecho Comunitario de la competencia y si ello es así, sin perjuicio de las consecuencias que pueda tener a largo plazo, algunas de sus actuaciones podrían ser calificadas de ayudas públicas prohibidas por el Tratado de Roma. Al análisis de esta cuestión se dedican, precisamente, las siguientes líneas.

## II. LA PRESENCIA PÚBLICA MAYORITARÍA EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORROS

La presencia pública dominante en la dirección y gobierno de las Cajas de Ahorros se comprueba con el análisis jurídico de los preceptos legales que regulan la elección y composición de los órganos de gobierno de estas entidades de crédito<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> PRIETO ÁLVAREZ, T., «Las Cajas de Ahorro francesas cambian su estatuto jurídico. (Elementos de reflexión para el caso español)», *RAP*, n.º 155, mayo-agosto 2001, p. 431.

<sup>2</sup> No sólo la prensa habla de pactos con los partidos políticos (v.gr. en el diario Cinco Días de 3 de febrero de 2001, p. 7), sino que el propio Gobernador del Banco de España, en su discurso ante la Asamblea General Ordinaria de la Confederación Española de Cajas de Ahorros de 18 de abril de 2001, se refirió a «la necesidad de evitar interferencias políticas en su gestión, los riesgos de confundir fines sociales con objetivos de política pública».

<sup>3</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro. Aspectos jurídico-administrativos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975, pp. 414 y siguientes, ya

Así, el artículo 2.3 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, establece que la Asamblea General de estas entidades de crédito estará compuesta por los siguientes grupos:

— Las Corporaciones Municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja de Ahorros con un 40 % de los Consejeros Generales.

— Los impositores de la entidad de crédito con una representación del 44 % de los Consejeros Generales.

— Las personas o entidades fundadoras de las Cajas con una representación del 11 % de los Consejeros Generales, aunque una parte de este porcentaje puede asignarse a Instituciones de interés social o Corporaciones locales que no sean fundadoras de otras Cajas de Ahorros con el mismo ámbito de actuación.

— Los empleados de las Cajas con un 5 % de los Consejeros Generales<sup>4</sup>.

La intención del legislador estatal con la redacción de este artículo 2 era democratizar las Cajas de Ahorros mediante la presencia en sus órganos de gobierno de los grupos representativos de intereses sociales<sup>5</sup>. El

---

apuntó que el problema básico radica en los criterios para el nombramiento de los miembros de los órganos de gobierno.

<sup>4</sup> El precepto añade, finalmente, que en «el supuesto de Cajas de Ahorros cuyas personas o Entidades fundadoras no estén identificadas en sus Estatutos a la entrada en vigor de la presente Ley, o bien estándolo no puedan o no deseen ejercer la representación correspondiente a las mismas, ésta se repartirá proporcionalmente entre los restantes grupos».

<sup>5</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 31/1985 expresa con nitidez esta idea, pues, tras afirmar que el carácter social de las Cajas exige «una plena democratización de sus órganos rectores», dice que «La aplicación de los principios de democratización se lleva a cabo en el máximo órgano de gobierno y decisión de la Caja de Ahorros, la Asamblea General, mediante la representación en la misma de aquellos estamentos sociales más íntimamente vinculados a su actividad, es decir, las Corporaciones municipales de su ámbito de acción, en su calidad de representantes electos de los intereses de las colectividades locales: los impositores como proveedores de los recursos con que aquéllas operan; el personal, que hace posible con su trabajo el normal desarrollo de la actividad, gestión de cuyo resultado depende profesionalmente, y la Corporación Fundadora, en tanto ente fundador, cuando realmente exista y se mantenga activa». En la misma línea puede verse el artículo 2.4 del Real Decreto 798/1986, de 21 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros.

precepto supuso, sin embargo, la conversión de las Cajas de Ahorros en «dependencias municipales»<sup>6</sup>, o como hizo constar el magistrado Luis Díez-Picazo en el voto particular formulado a la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de marzo, por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la Ley 31/1985, «una vasta operación de traslación de los poderes de gestión de esas entidades a manos públicas, dejando intacto el régimen jurídico de su propiedad. No se establece en abstracto los órganos que deben regirlas, sino que se establece, pormenorizadamente, la forma de reclutamiento, y de la interpretación global de la Ley se desprende que la posición dominante dentro de los órganos de gestión se entrega a las Corporaciones municipales, por donde resulta, en rigor una municipalización de Cajas de Ahorro que antes eran de carácter privado, por la vía de señalamiento de la formación de sus órganos de gestión (...) la Ley aquí enjuiciada (...) lleva la presencia de los representantes de los intereses públicos hasta términos que les garantizan, por las cuotas que se les otorgan, lo que antes he llamado una posición dominante».

La «municipalización» que consagraba la LORCA, entre otros en este artículo 2.3, fue «corregida» por el Tribunal Constitucional que, en la Sentencia 48/1988, de 22 de marzo, por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña, y contra la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985, de 4 de julio, de Cajas de Ahorros gallegas, ya anunció lo que posteriormente confirmaría la Sentencia del Alto Tribunal 49/1988, esto es, que la enumeración del citado precepto de la Ley 31/1985 no puede estimarse que tenga carácter exhaustivo y que los porcentajes de participación no pueden establecerse de forma taxativa.

Efectivamente, la Sentencia 49/1988 declaró que no era contrario al artículo 38 de la Constitución que los poderes públicos estableciesen con

---

<sup>6</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho Administrativo Económico II*, Ed. La Ley, Madrid, 1991, p. 211. ROS PÉREZ, F., *Las Cajas de Ahorros en España: Evolución y Régimen Jurídico*, Ed. Caja Murcia-Universidad de Murcia, Murcia, 1996, p. 166, se refiere a que el «grado de publicación introducido en las Cajas por la Ley 31/1985 —vía municipalización— sin afectar a su naturaleza esencialmente privada, sí produce una cierta distorsión de este carácter». CASARES MARCOS, A., *La historia de las Cajas de Ahorros: Origen y Evolución*, Ed. Universidad de León-Secretariado de Publicaciones, León, 2000, p. 166, también se refiere al proceso de «municipalización».

mayor o menor precisión la composición de los órganos rectores de las Cajas, y que el artículo 2.3 de la Ley 31/1985 no vulneraba ni el artículo 129.2 ni el artículo 9.3 de la Norma Fundamental. Según el Alto Tribunal, además, las Comunidades Autónomas podían integrar en la Asamblea a representantes de otros intereses sociales, y el establecimiento de los porcentajes rígidos para cada grupo de intereses no constituía una norma básica<sup>7</sup>.

Estas declaraciones del Tribunal Constitucional fueron aprovechadas por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para promover un cambio de manos públicas en la gestión de las Cajas de Ahorros. Las razones esgrimidas por las Comunidades Autónomas para incluir representantes autonómicos fueron, básicamente, dos. La mayor democratización de estas entidades crediticias<sup>8</sup> y la acomodación de las Cajas a la propia estructura del Estado autonómico<sup>9</sup>.

Sean estas u otras las razones que motivaron la introducción por las Comunidades Autónomas de nuevos grupos sociales en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, el hecho cierto es que la posibilidad que brindó el Alto Tribunal fue efectivamente utilizada por aquéllas.

Las Comunidades Autónomas, amparándose en las declaraciones del Tribunal Constitucional, impusieron la presencia de sus representantes en los órganos de gobierno de estas entidades de crédito y, dado que el Alto Tribunal había declarado que los porcentajes de representación no tenían

---

<sup>7</sup> La citada resolución del Alto Tribunal dice concretamente que «el artículo 2.3 de la LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos».

<sup>8</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorros de Castilla-La Mancha, v.gr., dice que con la incorporación a los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro de un nuevo grupo emanado de las Cortes de Castilla-La Mancha que representan al pueblo de la Región se hace «presente en uno de los principales instrumentos financieros de ámbito regional, el legítimo representante de la soberanía popular de Castilla-La Mancha, garantizando con su presencia la participación en las Cajas de todos los ciudadanos que son en definitiva quienes construyen con sus ahorros los recursos de aquéllas y quienes a la postre resultan beneficiados por su actividad».

<sup>9</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, justifica la representación autonómica en los órganos de gobierno de las Cajas «en coherencia con el desarrollo autonómico del Estado español».

carácter básico, aprovecharon esta situación para conceder el dominio en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros a dichos representantes de la Administración autonómica, junto a los de las Corporaciones locales.

A las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales les corresponde la representación mayoritaria en la Asamblea General. Los porcentajes de representación que se establecen en algunas normas autonómicas no dejan lugar a la duda razonable<sup>10</sup>. La suma del porcentaje que corresponde en los órganos de gobierno de las Cajas a los representantes de las Comunidades Autónomas y del porcentaje que corresponde a la representación que se atribuye a las Corporaciones locales supone una mayoría de votos en la Asamblea General. Dicho de otro modo, en muchas Cajas de Ahorros la toma de decisiones está controlada por los Consejeros que son elegidos en representación de entes públicos. Son los representantes de las Administraciones públicas los que mandan en la organización de las Cajas<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Es el caso, por ejemplo, del artículo 24 del Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros, en cuanto establece que corresponde a la Generalitat Valenciana una representación del 28 % en la Asamblea General, y a las Corporaciones municipales otro 28 %; del artículo 57 de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía, que atribuye un 21 % a la Junta de Andalucía, y un 35 % a las Corporaciones locales; del artículo 25 de la Ley 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorros de Canarias, en cuanto dispone que un 44 % de los consejeros generales serán elegidos en representación de los Ayuntamientos, y un 10 % en representación de los Cabildos Insulares; del artículo 20 de la Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorros de Castilla-La Mancha, que reconoce un 40 % a las Corporaciones municipales, y un 21 % a las Cortes de esta Comunidad o, finalmente, del artículo 7 de la Ley 1/1990, de 12 de marzo, de regulación de los órganos rectores de las Cajas de Ahorros domiciliadas en Cantabria, en cuanto dispone que corresponde un 38 % a las Corporaciones municipales, y un 25 % a las Diputaciones Provinciales en cuyo ámbito territorial existan oficinas operativas de la Caja.

<sup>11</sup> SORIANO GARCÍA, J. E., «Cajas de Ahorro», en *Estudios de Derecho Público Bancario*, director Sebastián Martín-Retortillo, Ed. Ceura, Madrid, 1987, p. 413, advertía de lo que a mi juicio ya se ha consumado, no por el Estado sino por las Comunidades Autónomas: «de lo que se trata es de que el Estado no consume un atentado contra la organización, no doblegue a ésta hasta constituir un elemento más de su Administración, aunque sea Administración indirecta.

La instrumentación nociva, abusiva y fraudulenta de su poder configurador se demostraría si resultase que el Estado, o en general las Administraciones indirectas, pudieran mandar en la Organización, ya que en tal supuesto se consumaría el atentado».

En otros casos, aunque desde el punto de vista teórico la mayoría no es tan clara, ya que se atribuye un alto porcentaje de representación a las personas o entidades fundadoras, resulta que dicha representación corresponde a las Administraciones públicas, que son, efectivamente, sus fundadoras<sup>12</sup>. Con lo que de nuevo existe una representación pública mayoritaria en los órganos de gobierno de estas entidades de crédito, un control de los representantes públicos en la toma de decisiones.

No debe olvidarse, por último, que el porcentaje de representación que corresponde a los impositores está controlado, al menos en ocasiones, por los partidos políticos. La elección por compromisarios y la posterior presentación de candidaturas ha facilitado la intervención política<sup>13</sup>, y con ello, guste o no, el sometimiento a los dictados de los gobernantes<sup>14</sup>. En este supuesto, no se nos escapa, es mucho más difícil mantener jurídicamente que se trata de una representación de las Administraciones públicas pero, como la realidad se encarga de demostrar, difiere bien poco del control público de las Cajas de Ahorros.

El control de la Asamblea General, por lo demás, se reproduce en el Consejo de Administración de las Cajas de Ahorros, ya que en este órgano, que tiene encomendada la administración y gestión financiera, participan los mismos grupos y con igual proporción que los establecidos para aquella Asamblea (artículos 13 y 14 de la LORCA)<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Se trata, entre otros, del caso del artículo 21 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, ya que corresponde un 40 % a las Corporaciones municipales y un 35 % a las personas o entidades fundadoras que son, respecto de la Caja de Ahorros de Asturias, Cajastur, el Ayuntamiento de Gijón y la Junta General del Principado de Asturias.

<sup>13</sup> ROS PÉREZ, F., ob. cit., p. 416. PRIETO ÁLVAREZ, T., «Cajas de Ahorro: Defensa de su status jurídico y de su autonomía organizativa», en *Las Entidades Sin Fin de Lucro: Estudios y Problemas*, coord. Carlos Vattier Fuenzalida, Ed. Servicio de Publicaciones Universidad de Burgos-Caja de Ahorros Municipal de Burgos, Burgos, 1999, p. 164.

<sup>14</sup> CONSUELO CALLE, «Más intereses políticos en las Cajas», publicado en el Diario Expansión de 30 de mayo de 2001, apuntaba al centro de la diana al decir que «El Gobierno quiere reducir el peso de los políticos en las asambleas y consejos de las Cajas. Pero de nada serviría esta reforma si los partidos siguen «colándose» por la puerta de los impositores».

<sup>15</sup> Nótese, en fin, que todo el tema de la «municipalización» de las Cajas y la posterior introducción de los representantes autonómicos en los órganos de gobierno de estas entidades crediticias puede volver a plantearse ante el Tribunal Constitucional con ocasión de la impugnación por el Estado de la Ley 15/1999, de 16 de

La «municipalización» de las Cajas remite al análisis de su naturaleza jurídica, pero dado que lo que se pretende con este trabajo es estudiar la aplicación del concepto de empresa pública manejado por el Derecho Comunitario a las Cajas de Ahorros, a los efectos de determinar si algunos créditos y participaciones empresariales de estas entidades pueden ser calificadas de ayudas públicas, es innecesario entrar en este debate, que tanta atención ha merecido por parte de la doctrina científica<sup>16</sup> y jurisprudencial.

diciembre, de Cajas de Ahorros Andaluzas. Concretamente, en lo que aquí afecta, la impugnación de su disposición adicional primera, números 2 y 3, que establece que las Cajas de Ahorros fundadas por la Iglesia Católica también deberán regirse en su composición, competencias, funcionamiento, representación y demás circunstancias que afectan a sus órganos de gobierno, por lo previsto en el Título V de esta misma Ley y con respeto a la proporcionalidad de la representación establecida en los preceptos legales que cita. Dicho sin tapujos, las Cajas fundadas por la Iglesia Católica deben someterse, entre otros, al artículo 57.2, que establece que a las personas o entidades fundadoras de la Caja de Ahorros le corresponde una representación del 9 %.

La vigencia de dicha disposición adicional fue suspendida y el Tribunal Constitucional, mediante el Auto n.º 178, de 13 de julio de 2000, confirmó la suspensión, pues «la aplicación de la disposición adicional controvertida supone para la Iglesia Católica una pérdida de la posición relevante de que goza actualmente en los órganos de gobierno y, por tanto, en la toma de decisiones de tanta trascendencia como las de aprobar la fusión, disolución y liquidación de la Caja (...) Se trata de decisiones que podrían perjudicar de forma muy notable e irreversible los intereses patrimoniales y, sobre todo, corporativos de esta Institución». Es claro que en el fondo se está debatiendo la «ocupación» de una Caja por los poderes públicos en detrimento de una de sus entidades fundadoras, la Iglesia Católica. Lo curioso es que el Alto Tribunal, en esta ocasión, parece más cercano a la posición que en su día mantuvo el magistrado D. Luis Díez-Picazo en el voto particular a la Sentencia 49/1988.

<sup>16</sup> ARAGÓN REYES, M., GARCÍA VILLAVERDE, R., SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *El régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Ed. Caja Madrid, Madrid, 1991, p. 121 y siguientes defienden que las Cajas son fundaciones-empresas que no se integran en la organización de la Administración pública. Pueden encontrarse resúmenes de las posiciones doctrinales sobre naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros en GONZÁLEZ MORENO, J. M., *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Ed. Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, Madrid, 1983 (que defiende que las Cajas son fundaciones-empresas), pero también en otros trabajos como el de FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre Bancos y Cajas de Ahorros*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, p. 131 y siguientes, o en el de SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.ª A., *Banca pública y mercado. Implicaciones jurídico-públicas de la paridad de trato*, INAP, Madrid, 2000, p. 200 y siguientes.

La influencia pública es indiscutible<sup>17</sup> y esto es, al menos de momento, lo único que interesa subrayar.

### III. LAS AYUDAS PÚBLICAS SEGÚN EL DERECHO COMUNITARIO

Para la consecución de los fines que persigue la Comunidad Europea se requiere la adopción de una política económica que «se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia» (artículo 4.1 del Tratado de Roma). La libre competencia se ha configurado como una pieza fundamental en el Derecho comunitario<sup>18</sup>. Y dentro de las normas sobre competencia tienen especial relevancia las dedicadas a prohibir las ayudas públicas, en especial el artículo 87 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (antiguo artículo 92).

Dicho precepto establece en su primer apartado que «Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

Para que una ayuda se considere incompatible con el mercado común debe cumplir determinados requisitos, y no es descabellado pensar que pueden darse en algunas de las operaciones que están realizando las Cajas de Ahorros españolas<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> ARIÑO ORTIZ, G., «Bronca a las Cajas», publicado en el diario Expansión de fecha 24 de abril de 2001, sobre la influencia pública utiliza términos muy expresivos como «entrada a saco de los gobiernos autonómicos en su regulación y gestión», «asalto sistemático de los gobiernos regionales a las cajas de su territorio», «las cajas se ven continuamente mediatizadas por el gobierno local o autonómico de turno», o que las cajas son «su banca regional».

<sup>18</sup> BAÑO LEÓN, J. M., *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho español de la competencia*, Ed. Mac Graw Hill, Madrid, 1996, p. 42, apunta que el «Derecho de la competencia es la rama más importante del orden comunitario».

<sup>19</sup> La Comisión, de hecho, aunque no ha abierto un procedimiento en sentido estricto sí que ha realizado actuaciones informales en relación, por ejemplo, con unos créditos concedidos por Caja Cantabria a Sniace durante los años 1997 y 1998. In-

## 1. CONCEPTO DE AYUDA

La doctrina científica y jurisprudencial ha interpretado con gran amplitud el término «ayuda» del artículo 87.1 del Tratado de Roma, ya que por tal debe entenderse cualquier tipo de ventaja económica<sup>20</sup>, sea o no gratuita<sup>21</sup>, que se confiera «por cualesquiera medios y circunstancias»<sup>22</sup>.

Según reiterada jurisprudencia el artículo 87.1 «comprende todos los medios económicos que el sector público puede efectivamente utilizar para apoyar a las empresas»<sup>23</sup>. Es ayuda cualquier ventaja que alivie «las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa»<sup>24</sup>, pues lo realmente importante es, precisamente, conferir una ventaja a una o varias empresas, no las causas o los objetivos de las intervenciones<sup>25</sup>.

---

cluso el Sr. Monti (Miembro de la Comisión responsable de la política de competencia) en la Introducción al XXIX Informe de la Competencia, 1999, p. 11, señala que «La Comisión ha dejado claro en varias decisiones que cada vez presta una mayor atención a las relaciones económicas de los Estados miembros con la industria, en cualquiera de sus formas, y en ámbitos que hasta ahora no se habían analizado en profundidad. En este contexto, me gustaría hacer mención de los sectores de la banca y la radiodifusión públicas». La referencia expresa a la banca puede entenderse como un aviso para navegantes.

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Ed. Civitas-Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1993, p. 27. RODRÍGUEZ CURIEL, J-W., *Ayudas de Estado a Empresas Públicas*, Ed. Centro de Publicaciones del Ministerio de Industria y Energía, Madrid, 1990, p. 70.

<sup>21</sup> CHRISTOPHER BELLAMY, Graham Child, *Derecho de la Competencia en el Mercado común*, Ed. Española a cargo de Enric Picañol, Ed. Civitas, Madrid, 1992, p. 788.

<sup>22</sup> XXIX Informe de Competencia, 1999, p. 95.

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo 2000, asunto C-83/98P.

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1999, asunto C-251/97. En el mismo sentido puede verse la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1999, asunto C-6/97; la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, asunto C-387/92, o la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de junio de 2000, asuntos T-204/97 y T-270/97.

<sup>25</sup> La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de mayo de 2000, asunto T-46/97, lo expresa con meridiana claridad en cuanto dice que «el artículo 92, apartado 1, del Tratado no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723, apartado 79, y 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión, C-241/94, Rec. p. I-4551, apartado 20). De ello se deduce que el concepto de ayuda es un concep-

Es perfectamente posible considerar que determinados préstamos, créditos y adquisiciones accionariales, actividades normales de las Cajas de Ahorros, pueden incluirse en el concepto de ayuda, ya que, como dijo la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 1986, asunto 234/84, «no puede establecerse una distinción de principio según que una ayuda se otorgue en forma de préstamos o en forma de participación en el capital de empresas. Las ayudas en una u otra de estas formas están sometidas a la prohibición del artículo 92 cuando se cumplen los requisitos que establece dicha disposición»<sup>26</sup>.

## 2. EL OTORGAMIENTO POR EL ESTADO O MEDIANTE FONDOS ESTATALES

Este requisito es, indudablemente, el más conflictivo para poder calificar algunos créditos y participaciones empresariales de las Cajas de Ahorros como ayudas públicas. El precepto cita expresamente a los Estados o fondos estatales, pero en la actualidad, como afirma el profesor FERNÁNDEZ FARRERES<sup>27</sup>, «la utilización del término Estado viene a englobar a cualesquiera entes u organismos públicos, sin necesidad de que sean siempre y en todo caso entes estatales». Dicha expresión comprende a las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones locales y a los Organismos públicos<sup>28</sup>, pero también puede incluir a las Cajas de Ahorros españolas.

Es insuficiente decir que las Cajas de Ahorros son entidades privadas (que ha sido el argumento de los dirigentes de estas entidades de crédito frente a las actuaciones informales que contra ellas ha llevado a cabo la Comisión<sup>29</sup>). Muchas de las leyes autonómicas vigentes en materia de Cajas

---

to objetivo que está en función únicamente de si una medida estatal confiere o no una ventaja a una o varias empresas (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de enero de 1998, Ladbroke Racing/Comisión, T-67/94, Rec. p. II-1, apartado 52).

<sup>26</sup> La Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, asunto C-142/87, entre otras, ya había establecido que «la intervención de los poderes públicos en el capital de las empresas, de cualquier forma que sea, puede constituir una ayuda estatal cuando concurren los requisitos que contempla el artículo 92 del Tratado».

<sup>27</sup> Ob. cit., p. 29.

<sup>28</sup> O como dice FERNÁNDEZ FARRERES, G., ob. cit., p. 30, los entes instrumentales dependientes de las Administraciones públicas «sin que tenga mayor relevancia y significado el *status* y régimen jurídico de que se haya podido dotar a los mismos».

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, la entrevista concedida al diario Cinco Días, publicada en fecha 17 de octubre de 2000, p. 22, por el Director General de Caja Cantabria.

de Ahorros, como hemos analizado, sirven para constatar que las Administraciones públicas designan a más de la mitad de los miembros de sus órganos de gobierno. Existe una influencia pública dominante en los órganos que adoptan las decisiones de estas entidades de crédito. Y esto basta para que, a efectos del Derecho Comunitario de la competencia, tengan la consideración de empresas públicas<sup>30</sup>.

En efecto, la Directiva 80/723, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas, según la redacción dada por la Directiva 2000/52 de la Comisión, de 26 de julio de 2000, es muy clara al respecto.

De acuerdo con su artículo 2.1.b) se entenderá por «empresas públicas, cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen», presumiéndose que existe «influencia dominante cuando, en relación con una empresa, el Estado u otras administraciones territoriales, directa o indirectamente: c) puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa» (artículo 2.2.c) de la citada Directiva 80/723). La aplicación conjunta de este artículo 2 con la normativa autonómica conlleva la calificación de las Cajas de Ahorros españolas, al menos de muchas de ellas, como empresas públicas<sup>31</sup>.

---

En el mismo diario, esta vez de fecha 13 de noviembre de 2001, p. 13, se recoge la noticia de que la Comisión ha pedido a España que facilite todos los documentos, información y datos necesarios para evaluar el caso.

El Presidente de Caja Madrid, sin embargo, según recogió el diario El País de 27 de enero de 2001, ha afirmado que «es necesario que se limite al 50 % la participación de las administraciones públicas en los órganos de control de las cajas, para que la Comisión Europea no considere que los préstamos concedidos por una entidad de ahorro a una empresa es una ayuda estatal».

<sup>30</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., en el Prólogo al libro *Banca pública y mercado. Implicaciones jurídico-públicas de la paridad de trato*, de M<sup>a</sup> Amparo Salvador Armendáriz, INAP, Madrid, 2000, p. 26, recuerda que las Cajas de Ahorros españolas «se han ido convirtiendo, de forma cada vez más evidente y generalizada, en verdaderas empresas públicas en el sentido con que certeramente maneja este concepto el Derecho Comunitario europeo».

<sup>31</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.<sup>a</sup> A., ob. cit., p. 212, se manifiesta contraria a esta opinión pues considera que la influencia política no puede identificarse con un poder público.

Resulta indiferente, al efecto que aquí interesa, el hecho de que las Cajas de Ahorros carezcan de ánimo de lucro. Se trata de entidades de crédito que realizan todas las operaciones económicas que el ordenamiento jurídico permite a este tipo de personas jurídicas. Lo verdaderamente importante es que las Cajas de Ahorros intervienen en el mercado<sup>32</sup> y, por tanto, pueden ser consideradas como empresas<sup>33</sup>.

Algunos de los préstamos que concedan las Cajas de Ahorros o la adquisición de algunas participaciones empresariales por parte de estas entidades de crédito, como empresas públicas que son a efectos del Derecho Comunitario de la competencia, pueden llegar a ser considerados como ayudas públicas.

Existen precedentes en que el Tribunal de Justicia ha considerado que los fondos entregados por un *holding* estatal de empresas constituyen una ayuda pública prohibida por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea<sup>34</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia tam-

<sup>32</sup> CHRISTOPHER BELLAMY, Graham Child, ob. cit., p. 74.

<sup>33</sup> El Tribunal de Justicia ha reconocido en relación con el concepto de empresa a efectos del Derecho Comunitario de la competencia, Sentencias de 22 de marzo de 1977, asunto 78/76; y de 29 de octubre de 1980, asuntos acumulados 209/78 a 215/78 y 218/78, que es indiferente que aquéllas sean públicas o privadas y que tengan o no ánimo de lucro.

<sup>34</sup> Así, v.gr., la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, asunto C-303/88, dice que:

«11 (...) según jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy, asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219, apartado 35), no cabe distinguir entre aquellos casos en los que el Estado concede directamente la ayuda y aquellos otros en los que la ayuda la conceden organismos públicos o privados que el Estado instituye o designa para gestionar la ayuda. En el caso que nos ocupa, varios elementos de los autos inducen a pensar que las aportaciones de capital eran el resultado de un comportamiento imputable al Gobierno italiano.

12. De acuerdo con la Ley n.º 136, de 10 de febrero de 1953 (GURI 1953, n.º 72), de creación del ENI, éste es un organismo público controlado por el Estado italiano y los miembros de su Consejo de Administración y de su Comité Ejecutivo son nombrados mediante Decreto del Presidente del Consejo de Ministros. Además, aunque se supone que el ENI actúa con arreglo a criterios económicos, no dispone de total y absoluta autonomía, ya que debe atenerse a las directrices impartidas por el Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Estos elementos, considerados en su conjunto, demuestran que el ENI actúa bajo el control del Estado italiano».

bién son ayudas públicas las ventajas concedidas por empresas que están controladas por Administraciones públicas<sup>35</sup>, y si algo está meridianamente claro en relación con las Cajas de Ahorros es la influencia pública, el control que sobre las mismas ejercen las Administraciones autonómicas y locales.

### 3. FAVORECIMIENTO DE DETERMINADAS EMPRESAS O PRODUCCIONES

La exigencia de que el beneficiario de la ayuda sea una determinada empresa o producción<sup>36</sup> no plantea excesivos problemas, pues hoy es unánimemente admitido que la beneficiaria de la ayuda puede ser tanto una empresa pública como una empresa privada.

El elemento fundamental será determinar si el crédito o préstamo concedido por una Caja de Ahorros o la adquisición de participaciones empresariales confiere una ventaja a la sociedad mercantil de que se trate. Esta circunstancia, evidentemente, sólo podrá concretarse con el estudio del caso concreto. Y para ello se aplicará el llamado principio del inversor en una economía de mercado<sup>37</sup>.

Dicho principio significa que no se considerará ayuda estatal la puesta a disposición de capital en las mismas condiciones que admitiría cualquier inversor privado<sup>38</sup>. O lo que es lo mismo, que no existirá ayuda

---

<sup>35</sup> En este mismo sentido puede verse la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, asunto C-305/89, que desestima un recurso presentado contra la Decisión de la Comisión que había calificado de ayuda pública una aportación de capital realizada por una empresa pública, o las Conclusiones del Abogado General, Sr. Walter Van Gerven, en este mismo asunto.

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., ob. cit., p. 34, apunta que «es preciso que la ayuda beneficie únicamente a ciertas empresas o producciones, por cuanto una ayuda destinada a favorecer a todas las empresas del Estado o, más genéricamente aún, al conjunto de la economía nacional no entra en el campo aplicativo del artículo 92.1»

<sup>37</sup> Para un análisis de la doctrina de la Comisión en este apartado puede verse RODRÍGUEZ CURIEL, J.-W., *Ayudas de Estado a empresas públicas*, Ed. Centro de Publicaciones del Ministerio de Industria y Energía, Madrid, 1990, p. 41 y siguientes.

<sup>38</sup> El documento de discusión elaborado por los servicios de la Dirección General de Competencia, Ayudas estatales y capital riesgo, también se refiere al principio del inversor en una economía de mercado en términos muy claros: «la medida debe conferir una ventaja al beneficiario; de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal, la Comisión debe asumir la probabilidad de que exista ayuda estatal cuando

pública cuando la empresa beneficiaria hubiera podido obtener las sumas en los mercados privados de capitales en las mismas condiciones<sup>39</sup>.

La Decisión de la Comisión de 8 de julio de 1999, publicada en el DO L 150, de 23 de junio de 2000, relativa a una medida ejecutada por la República Federal de Alemania a favor de *Westdeutsche Landesbank Girozentrale*<sup>40</sup>, dispone que una medida financiera es inaceptable desde la perspectiva del inversor en una economía de mercado cuando no resulte previsible la obtención de un rendimiento normal en un plazo razonable, y añade que es perfectamente posible que una aportación de capital a una empresa con beneficios sea considerada como ayuda estatal<sup>41</sup>.

Las Cajas de Ahorros, de acuerdo con el principio del inversor en una economía de mercado, únicamente podrán conceder créditos y adquirir parti-

---

se aporten recursos públicos de una forma que no sería aceptable para un inversor privado que opere en condiciones normales de economía de mercado. En el caso de que, por el contrario, las autoridades públicas inviertan en condiciones que sean aceptables para tal inversor privado, no existe ventaja alguna y, por lo tanto, no hay ayuda estatal. De ello se deduce que, cuando los recursos públicos se aporten en las mismas condiciones que se aplican a los inversores privados (*pari passu*), se podrá concluir, por lo general, que la medida no confiere ventajas. Sin embargo, si se facilitan los recursos públicos en condiciones más favorables, siempre supondrá una ventaja».

<sup>39</sup> Pueden verse, entre muchas otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, asunto 234/84; la Sentencia de 21 de marzo de 1991, asunto C-305/89, o la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, asunto C-42/93.

<sup>40</sup> El *Westdeutsche Landesbank Girozentrale*, es una entidad de derecho público que actúa como banco central para las cajas de ahorros, que mantienen una participación en el mismo.

<sup>41</sup> «(167) No hay ninguna regla en virtud de la cual la circunstancia de que una empresa realice beneficios excluya de antemano la posibilidad de que una aportación de capital contenga elementos de ayuda estatal. Aun cuando una empresa opera con beneficios, un inversor en una economía de mercado puede renunciar a una aportación de capital (adicional) si no es previsible que el capital invertido vaya a tener un rendimiento adecuado (en forma de dividendos o plusvalías). En el caso de que la empresa no obtuviera en el momento de la inversión el rendimiento esperado, un inversor en una economía de mercado adoptaría medidas para aumentar dicho rendimiento. Por tanto, el principio del inversor en una economía de mercado también es aplicable a todas las empresas públicas independientemente de que operen con pérdidas o ganancias.

(168) El que se considere adecuado el rendimiento previsto del capital depende, a su vez, de lo que un inversor en una economía de mercado pueda obtener con inversiones similares y de riesgo comparables».

cipaciones empresariales en las mismas condiciones en que lo haría cualquier otro inversor privado<sup>42</sup>. Habrá que comparar la actuación de las Cajas con la de cualquier otra entidad de crédito. Analizar si la Caja, por ejemplo, ha recogido el tipo de mercado aplicable a los préstamos bancarios, o si las condiciones impuestas resultan injustificadas en comparación con la postura que podría haber adoptado otro inversor. La renuncia a un beneficio adecuado podrá llevar a la calificación como ayuda pública, pues el capital debe colocarse en función de su rentabilidad, siendo indiferente, y esto debe resaltarse, que la empresa beneficiaria tenga o no beneficios.

El análisis de todas estas circunstancias será extremadamente importante respecto de algunas operaciones de las Cajas que se perciben más como una decisión de tipo político que económico<sup>43</sup>. Nos referimos, claro está, a los supuestos en que las Cajas de Ahorros, como recoge la prensa casi a diario, parecen participar en la financiación de proyectos por exigencias políticas y no por la supuesta rentabilidad del negocio<sup>44</sup>.

Más discutible, desde luego, puede resultar la consideración de los préstamos que conceden las Cajas de Ahorros a los partidos políticos como ayudas públicas, pues en este caso los beneficiarios no son una determinada empresa o producción. Aunque esto no es obstáculo para afirmar que las condiciones de los créditos concedidos por las Cajas de Ahorros a los partidos políticos deben ser similares a las que establecen las restantes entidades de crédito.

---

<sup>42</sup> La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de mayo de 2000, asunto T-46/97, dice que «para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, debe determinarse si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado».

<sup>43</sup> SORIANO GARCÍA, J. E., «Cajas de Ahorro», en *Estudios de Derecho Público Bancario*, director Sebastián Martín-Retortillo, Ed. Ceura, Madrid, 1987, pp. 413, ya destacó que las Cajas de Ahorros necesitan, entre otras cosas, «libertad frente a terceros, singularmente frente a quienes por su poderío político estarían en condiciones de influenciar en el proceso de toma de decisiones, impidiendo que éstas se adopten por los puros criterios económicos».

<sup>44</sup> Nótese que algunas decisiones de inversión de las Cajas, que parece que tienen un fundamento más político que económico, podrían calificarse como ayudas públicas si, por ejemplo, se demostrase que el capital no se ha colocado en función de su rentabilidad. Esta situación, con ser grave, también evidenciaría que la «publicación» está afectando directamente a la eficacia de estas entidades, incidiendo en su buen funcionamiento, en cuanto que determinadas actuaciones vienen «impuestas» por criterios ajenos al mercado.

4. LA AYUDA DEBE FALSEAR O AMENAZAR CON FALSEAR  
LA COMPETENCIA AFECTANDO A LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES  
ENTRE ESTADOS MIEMBROS

Tanto el Tribunal de Justicia como la Comisión han interpretado estos requisitos de forma conjunta<sup>45</sup> y muy amplia<sup>46</sup>. En línea de principio cualquier ayuda pública «puede afectar a los intercambios entre los Estados miembros y perjudicar a la competencia, en la medida en que su mantenimiento en el mercado impide que sus competidores incrementen su cuota de mercado y reduce las posibilidades de que aumenten sus exportaciones»<sup>47</sup>. Ni siquiera el hecho de que la ayuda sea de cuantía relativamente reducida o el tamaño de la empresa pequeño «excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios entre Estados miembros»<sup>48</sup>.

En resumen, desde el punto de vista teórico es perfectamente posible considerar a las Cajas de Ahorros como «empresas públicas», ya que sus órganos de gobierno y decisión están bajo el control de los poderes públicos, y algunos de los créditos que conceden o algunas adquisiciones de participaciones empresariales como ayudas públicas (sin perjuicio de que dependa del caso concreto el análisis de si se cumplen los demás requisitos del artículo 87 del Tratado de Roma). Sobre las Cajas de Ahorros españolas pesa la amenaza de incumplimiento del Derecho Comunitario de la competencia y, en particular, de las ayudas públicas.

---

<sup>45</sup> La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 4 de abril de 2001, asunto T-288/97, establece que «en materia de ayudas de Estado los dos requisitos para la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado, relativos a la incidencia sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y a la distorsión de la competencia, están, por regla general, indisolublemente unidos».

<sup>46</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., ob. cit., p. 50.

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, asunto C-305/89. En el mismo sentido, entre muchas otras, Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, asunto C-303-88, o Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 4 de abril de 2001, asunto T-288/97.

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2000, asunto C-156/98. En términos prácticamente idénticos se manifiesta la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, asunto C-142/87.

#### IV. SOBRE LAS POSIBILIDADES DE UNA REFORMA CON CARÁCTER BÁSICO DE LA NORMATIVA

Las Cajas de Ahorros, como apuntase el profesor MARTÍN MATEO<sup>49</sup>, pueden llegar a ser víctimas de su propio éxito. La gestión eficiente de sus recursos les ha llevado a manejar importantes medios económicos, pero por ello mismo el control de sus órganos de gobierno, la influencia en la toma de decisiones, se ha convertido en una tentación difícilmente rechazable para los poderes públicos.

El control público de las Cajas de Ahorros, tal y como acaba de exponerse, puede significar que algunos créditos y participaciones empresariales de las Cajas de Ahorros sean calificados como ayudas públicas contrarias al Derecho Comunitario de la competencia. La calificación como empresa pública de estas entidades crediticias, además, puede arrastrar consigo otras consecuencias futuras que en la actualidad sólo pueden intuirse. Dicho claramente, con el nivel actual de influencia pública en las Cajas de Ahorros no extraña que se alcen voces reclamando su privatización mediante la entrada de capital privado y accionistas<sup>50</sup>. La actual situación únicamente sirve para crear un buen caldo de cultivo que apoye en un futuro la posición privatizadora. Conviene, pues, estudiar las posibilidades que existen para la adopción de una reforma legislativa que tenga carácter básico.

La causa principal del problema está perfectamente identificada. En efecto, fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de marzo, en cuanto declaró que la enumeración de grupos sociales del artículo 2.3 de la Ley 31/1985 no tenía carácter exhaustivo, y que no era norma básica la fijación de porcentajes rígidos para cada grupo de intereses, la que permitió que las Comunidades Autónomas introdujesen a sus representantes en los órganos de gobierno y dirección de las Cajas de Ahorros y, a su vez, la que amparó el establecimiento de nuevos porcentajes de representación que suponían una clara mayoría de representantes de las Administraciones autonómica y local. Pero también es cierto que

---

<sup>49</sup> MARTÍN MATEO, R., *Ordenación del sector público en España*, Ed. Civitas, Madrid, 1973, p. 501.

<sup>50</sup> Tema directamente relacionado con el de las cuotas participativas cuya regulación se encuentra en el Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo, si bien se espera un nuevo texto o, cuando menos, su desarrollo.

esta misma Sentencia advirtió cuál podía ser el problema y adelantó que sería perfectamente constitucional una reforma legal que, además, tendría carácter básico<sup>51</sup>.

El Tribunal Constitucional dejó una puerta abierta al legislador estatal para que, cuando lo estimase conveniente, aprobase una nueva norma básica sobre los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros. Es más, cuando en otras ocasiones ha tenido la ocasión de manifestarse sobre las alegaciones de inconstitucionalidad de una norma autonómica sobre Cajas de Ahorros basadas en la intencionalidad de controlar políticamente a alguna de estas entidades de crédito, si bien ha dicho que este tipo de alegaciones no pueden ser objeto de consideración en el juicio de constitucionalidad, ha refrescado las Sentencias 48/1988 y 49/1988 y ha recordado que ha sido el propio legislador estatal el que «no ha adoptado ninguna otra norma básica, en los términos en que aquéllas lo estiman lícito, garantizando por medio de máximos y mínimos porcentuales el equilibrio razonable en los órganos rectores de las Cajas»<sup>52</sup>. Esto es, ha reconocido el problema de la politización y el desequilibrio de las representaciones en los órganos de gobierno de las Cajas, pero ha remitido para su resolución al poder competente, el legislador estatal.

En el hipotético caso de que el legislador aprobase una reforma legislativa en el sentido indicado, que tendría carácter básico, las normas autonómicas sobre Cajas de Ahorros deberían reformarse para acomodar su texto al de la Ley estatal. Esta circunstancia no plantea mayores proble-

---

<sup>51</sup> La citada resolución del Tribunal Constitucional dice: «En cuanto a la fijación de porcentajes rígidos para cada grupo de intereses, debe señalarse de entrada que una fijación de ese tipo no puede constituir norma básica para las Comunidades, especialmente para aquéllas que, como la catalana y la gallega, tienen competencia exclusiva en la materia, aunque con el límite del obligado respeto a las bases de la ordenación del crédito y a las bases y coordinación de la planificación general de la política económica. Es cierto que la finalidad democratizadora, tantas veces citada, permite al legislador estatal establecer como básicas ciertas normas que aseguren su consecución. Así puede prevenir por medio de esas normas que un grupo alcance un dominio decisivo en la asamblea en perjuicio de los otros, o le cabe exigir que las representaciones correspondientes sean significativas, siempre que deje un margen también significativo para las diversas opciones autonómicas. El legislador podría, para alcanzar esos objetivos, fijar mínimos o máximos y máximos o acudir a otras medidas que estime apropiadas».

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 239/1992, de 17 de diciembre. Prácticamente en los mismos términos se ha manifestado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 60/1993, de 18 de febrero.

mas, pues también fue apuntada por el Alto Tribunal en la Sentencia 48/1988<sup>53</sup>.

Las resoluciones del Tribunal Constitucional permiten adelantar que una reforma de la LORCA en materia de órganos de gobierno, con reducción de la presencia pública en las Cajas de Ahorros españolas, es plenamente constitucional, entra dentro de las competencias que en la materia retiene el Estado y facilitaría la adecuación de la actividad de aquéllas al Derecho Comunitario. Dado el cariz que están tomando los acontecimientos y el carácter vital que para la futura existencia de estas entidades de crédito tiene dicha reforma, únicamente resta por sugerir su pronta aprobación<sup>54</sup>. La tardanza de esta hipotética reforma en nada beneficia a las propias Cajas de Ahorros. Flaco favor está haciéndose a la existencia diferenciada de Bancos y Cajas de Ahorros, y con ello a la propia sociedad que tradicionalmente se ha beneficiado de las actividades de estas últimas.

## V. CONCLUSIÓN

La desaparición de las Cajas de Ahorros españolas o, cuando menos, su transformación en sociedades anónimas en manos del capital privado es la principal amenaza que pesa sobre estas entidades de crédito. El camino que lleva a que esta posibilidad llegue a concretarse es, cada día que

---

<sup>53</sup> En dicha Sentencia puede leerse que «La atribución de un carácter no exhaustivo a la enumeración, contenida en la ley estatal, de los grupos representativos de los intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro lleva implícito el que los porcentajes de participación no puedan establecerse de forma taxativa, aun cuando tengan carácter básico las normas que garanticen una representación efectiva de determinados grupos sociales y un equilibrio razonable entre ellos. De aquí que no quepa calificar de inconstitucionales los artículos 17 de la Ley Catalana y 27 de la Ley Gallega por el hecho de que no reproduzcan los porcentajes fijados en el artículo 2.3 de la LORCA —única razón aducida por el Letrado del Estado para fundamentar su impugnación—, sin perjuicio de que dichos preceptos deban adaptarse en su día a las normas que en el ejercicio de su competencia pueda dictar el legislador estatal, siempre que por su contenido tales normas hayan de calificarse de básicas».

<sup>54</sup> La prensa ha recogido la existencia de un anteproyecto de ley del Ministerio de Economía que apunta en este sentido (véase el diario Cinco Días de 30 de mayo de 2001, y de 7 de junio del mismo año, o el diario Expansión de 7 de junio de 2001), e incluso el posible consenso con el Grupo Parlamentario Socialista (vid. diario Cinco Días de 30 de mayo de 2001).

pasa, más fácil, pues a allanarlo ayudan, y mucho, situaciones como las que se tratan en este trabajo.

La consideración de algunos créditos y participaciones empresariales de las Cajas de Ahorros como ayudas públicas prohibidas por el Derecho Comunitario tendrá efectos inmediatos sobre la actual situación de aquéllas, la primera y principal la reforma de los porcentajes de representación pública en sus órganos de gobierno, pero es que, además, es un reflejo perfecto de algunos de los otros muchos problemas que tienen las Cajas de Ahorros españolas.

Así, por ejemplo, directamente relacionada con la consideración de las Cajas como empresas públicas a efectos del Derecho Comunitario se encuentra la politización de estas entidades o, como se escucha cada vez con más frecuencia, su patrimonialización por parte del poder político. Las disputas entre los partidos políticos por el control de las Cajas están afectando muy gravemente a la imagen que los ciudadanos tienen de estas entidades centenarias, pues, ante aquello que es más llamativo, el control político, pueden olvidar la labor que han desempeñado desde su creación y que, indudablemente, merece una valoración muy positiva. Mucho más visible que la obra social o la financiación de la pequeña y mediana industria es, qué duda cabe, que algunos créditos que conceden las Cajas no atiendan a razones de mercado sino que vengan «impuestos» por motivos políticos.

Las participaciones empresariales que están adquiriendo las Cajas, por lo demás, deben ser consideradas como ayudas públicas cuando, por ejemplo, no las habría realizado cualquier otro inversor privado. La invitación a reflexionar sobre la «nueva política» de estas entidades, cuando ya se habla de Corporaciones industriales que quedan, *de facto*, bajo control público<sup>55</sup>, está servida.

Este trabajo, en fin, nos sitúa ante la necesidad de introducir reformas en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, que reduzcan la mayoritaria presencia pública en los órganos de gobierno de estas entidades de crédito. El sentido de la reforma (con la fijación de mínimos o mínimos y máximos porcentuales que garanticen el equilibrio razonable en los órganos de gobierno de las Cajas), su carácter básico, y su consecuencia inmediata, la

<sup>55</sup> En el diario Levante de fecha 27 de septiembre de 2000 se daba noticia de que el Consell de la Generalitat Valenciana buscaba una salida en la corporación industrial de las Cajas valencianas ante las dificultades para realizar la fusión, y se decía que «la corporación se podría convertir en el brazo industrial de la Generalitat».

reforma de las leyes autonómicas sobre Cajas de Ahorros, ya han sido apuntados por el Tribunal Constitucional. Retrasar dicha reforma legal únicamente puede beneficiar a quienes, abierta o solapadamente, abogan por la privatización de las Cajas de Ahorros españolas. La reforma urge, precisamente, para mantener una presencia pública equilibrada antes de que la situación de deterioro llegue a ser tal que la única solución posible sea su conversión en sociedades anónimas.