

R) CAIXAS DE AFORRO

Estudo preliminar.

Carmen M^a Salgueiro Moreira

As caixas de aforro non están expresamente previstas nos artigos 148 e 149 CE se ben nesta materia han de terse en conta, como competencias estatais máis directamente conectadas, as previstas no artigo 149.1.11^a CE, relativa a *“bases de la ordenación de crédito, banca y seguros”*, e a máis xeral do artigo 149.1.13^a CE, relativa a *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*.

Pola súa banda, conforme o artigo 30.Un EAG, *“De acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma gallega, en los términos de lo dispuesto en los artículos treinta y ocho, ciento treinta y uno y ciento cuarenta y nueve, uno, once y trece, de la Constitución la competencia exclusiva de las siguientes materias: (...) Cinco. Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro.”*

O exercicio da competencia autonómica ha de respectar as competencias básicas estatais antes citadas, tal e como ten sinalado unha consolidada doutrina constitucional.

Así, a doutrina do Tribunal Constitucional na materia parte da STC 1/1982, do 28 de xaneiro, precisada logo, entre outras, polas SSTC 48/1988 e 49/1998, ambas do 22 de febreiro, e recollida nas máis recentes SSTC 118/2011, do 5 de xullo; 182/2013, do 23 de outubro, ou 209/2014, do 18 decembro. Conforme esta doutrina constitucional, en materia de caixas de aforro, non é posible establecer *“una separación tajante entre la actividad externa o crediticia de las cajas y su organización de forma que las bases de ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las cajas de ahorros”*. Ademais, as competencias básicas do Estado neste eido non se esgotan en *“las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable”*(por todas, STC 182/2013, do 23 de outubro).

De xeito máis concreto, o Tribunal Constitucional ten precisado, nas SSTC 48/1988, 49/1988 e 118/2011, antes citadas, que *“compete al Estado regular, con carácter básico, no sólo los aspectos relacionados con la actividad crediticia de estas entidades sino también determinadas cuestiones relativas a la estructura y organización de las cajas de ahorros, lo que se manifiesta en los dos principios informadores del modelo organizativo derivado de la normativa básica estatal en materia de cajas: el principio democrático y carácter representativo de las cajas, principios que deben conciliarse en todo caso con la exigencia de una gestión eficaz cumplida con criterios de estricta profesionalidad»*. Esto determina que, *«las normas del Estado «deberán ser calificadas de básicas si se justifican por la necesidad de conseguir alguno de [esos principios]”*.

Ten salientado, así mesmo, o Tribunal Constitucional que o principio de democratización dos órganos de goberno das caixas de aforros *"impone que deban estar representados en sus órganos rectores todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan, lo que ha de reflejarse necesariamente en las normas que determinan los órganos de goberno, sus funciones y composición, pero también en aquellas que garantizan la renovación de los mismos, así como la autonomía de los grupos representados y la independencia de sus miembros, si bien sólo pueden incluirse en el marco estatal básico aquellas normas que resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo participativo diseñado por el legislador estatal, cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, con el límite de no dar lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal"*. Pola súa banda, respecto da esixencia de profesionalidade na xestión, ten sinalado que este principio *"resulta indispensable para que las cajas de ahorros (...) puedan prestar con la máxima eficacia sus servicios a la economía nacional, eficacia que exige la estabilidad de sus órganos y la profesionalización de éstos para que resulte compatible con su carácter representativo"* (SSTC 118/2011, do 5 de xullo, e 209/2014, do 18 de decembro).

Agora ben, a mesma doutrina advirte de que en materia de caixas de aforro existen competencias compartidas polo que *"las competencias estatales no pueden producir un vaciamiento de las competencias autonómicas con lo que el marco estatal básico relativo a la configuración de las cajas de ahorros no puede concretarse de tal modo que conduzca de hecho a la uniformidad organizativa de las mencionadas entidades, impidiendo a las Comunidades Autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios"* (SSTC 118/2011, do 5 de xullo, e 209/2014, do 18 de decembro).

Por outra banda, o Tribunal Constitucional ten avalado as funcións executivas atribuídas a determinadas autoridades estatatais (por exemplo, en materia de preservación de solvencia das entidades de crédito, ao entender que *"la salvaguardia de dicha solvencia trasciende los casos concretos y protege un interés supra autonómico [y singularmente], la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, que se ve negativamente afectado por las situaciones de insolvencia en que pudieran incurrir los sujetos integrantes del mismo"*. Por iso *«en estos casos, la naturaleza de la materia en cuestión exige una actuación uniforme y coordinada que garantice la eficacia de las medidas adoptadas, lo que justifica la inclusión en las bases de meros actos de ejecución»* (SSTC 48/1988, do 22 de marzo; 235/1999, do 20 de decembro, e 182/2013, do 23 de outubro).

Neste contexto competencial e no plano normativo, o principal texto legal estatal en materia de caixas de aforros vén constituído pola Lei 26/2013, do 27 de decembro, de caixas de aforros e fundacións bancarias. E, no eido autonómico, recóllese neste apartado da obra o texto consolidado do Decreto Lexislativo 1/2005, do 10 de marzo, polo que se aproba o texto refundido das leis 7/1985, do 17 de xullo, e 4/1996, do 31 de maio, de caixa de aforros de Galicia.