



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta  
  
Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero y  
Ponente  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Quijano González, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero  
  
Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 18 de marzo de 2004, ha examinado el expediente relativo al *proyecto de Decreto por el que se regula la obra social de las Cajas de Ahorro de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 25 de febrero de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de Decreto por el que se regula la obra social de las Cajas de Ahorro de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 26 de febrero de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 141/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por vía de urgencia, tal y como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de Decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, diecinueve artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



El proyecto viene a desarrollar lo dispuesto en materia de la obra social de las Cajas de Ahorro por la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, reformada por la Ley 7/2003, de 8 de abril.

La necesidad de desarrollo de los mencionados preceptos viene impuesta por la creciente importancia en los últimos tiempos de la obra social de las Cajas de Ahorro. Las Cajas, como entidades de crédito de origen fundacional y de interés social a las que se aplica un conjunto normativo especial, no tienen como única finalidad la dimensión económica, puesto que han sido capaces de unir la eficacia creadora de una empresa competitiva en el mercado financiero, con la reversión y aplicación de sus excedentes en loables proyectos de acción de la sociedad, la familia y la cultura.

Como ya es sobradamente conocido por toda la sociedad española, si algo caracteriza a las Cajas de Ahorro frente al resto de las entidades del sistema financiero español, si algún aspecto las diferencia de una forma verdaderamente esencial, éste es precisamente su obra benéfico-social, es decir, el reparto del dividendo, no entre accionistas privados, que no existen en estas instituciones, salvo la posibilidad de las nuevas cuotas participativas por Real Decreto 302/2004, de 20 de febrero, sino entre toda la población atendiendo sus demandas.

Por ello debemos traer a colación, en cuanto a la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro, lo dispuesto al respecto en el artículo 2 de la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, que se refiere a las mismas como entidades sin ánimo de lucro, de naturaleza fundacional y carácter social, no dependientes de otra empresa, institución o entidad.

De manera análoga, en el ámbito jurisprudencial, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional mantienen que las Cajas de Ahorro son *fundaciones muy peculiares* a la vez que *entidades de crédito de interés social* (sentencias del Tribunal Constitucional de 7 de febrero de 1984, 22 de marzo de 1988, 19 de julio de 1989, 18 de octubre de 1990, 18 de julio de 1991, 17 de diciembre de 1991 y 18 de febrero de 1993).

Por su parte, en el ámbito doctrinal existen tres posturas: una postura comunitaria que defiende una misma naturaleza jurídica para todas las Cajas de Ahorro con independencia del carácter público o privado de la entidad fundadora; una postura dualista que propugna la naturaleza pública de algunas Cajas de Ahorro y privada de otras, según el carácter de la entidad fundadora;



y, finalmente, la postura ecléctica que se limita a reconocer una naturaleza singular de las Cajas de Ahorro definiéndola como entidades *sui generis* que cumplen funciones de ahorro y previsión. Concretamente, podemos destacar la posición doctrinal que concibe las Cajas de Ahorro como instituciones *sui generis* que unen lo individual y lo social en el desarrollo económico de nuestra sociedad, determinando su concepto como "personas jurídicas atípicas, de carácter privado y de naturaleza compleja ya que participan conjuntamente de los rasgos particulares de diversas figuras jurídicas diferentes, caracterizadas principalmente por ser una entidad de crédito, de origen fundacional y de interés social a las que se aplica un conjunto normativo especial".

A pesar de que los últimos años se ha producido también una mejora sustancial de la cobertura pública en cuestiones sociales, la obra social de las Cajas ha sido sensible a este nuevo panorama, se ha adaptado a él y ha conseguido ser pionera en nuevos modelos de asistencia.

En efecto, como se refleja en las conclusiones de la última cumbre de la confederación española de las Cajas de Ahorro, celebrada el presente mes de marzo, a medida que el Estado o, en su caso, las Comunidades Autónomas han ido asumiendo competencias, se ha ido derivando la inversión de obra social, y por tanto una obra social moderna, renovada, sensible a las prioridades del entorno, contribuirá a reafirmar las señas de identidad de las Cajas sometidas a un continuo proceso de transformación.

El proyecto de Decreto pretende desarrollar un nuevo marco normativo que dé cobertura a la actividad que las Cajas desarrollan, teniendo en cuenta que su adscripción a una zona territorial determinada ha propiciado también su carácter de promotoras del desarrollo económico y del bienestar social en las zonas de su implantación.

Después de un breve Preámbulo, el artículo 1 establece el objeto y ámbito de aplicación del Decreto.

El artículo 2 hace referencia a los criterios que deben presidir la política de distribución de excedentes de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Castilla y León, estableciendo una lista abierta de las distintas finalidades de la obra social de las Cajas.

El artículo 3 determina el ámbito en el que las Cajas han de aplicar las dotaciones que hagan a su obra social.



El artículo 4 establece el régimen aplicable a las Cajas de Ahorro que, no teniendo su domicilio social en la comunidad de Castilla y León, operan en esta.

Los artículos 5 a 8 describen las distintas formas de gestión de la obra social, definiendo lo que se entiende por obra social propia, en colaboración y ajena.

El artículo 9 se dedica a la elaboración y liquidación del presupuesto anual de la obra social.

El artículo 10 describe los supuestos en los que se debe obtener autorización administrativa, así como el procedimiento mediante el cual se ha de solicitar la aprobación del presupuesto social y liquidación de cada ejercicio.

Los artículos 11 al 13 introducen como novedad la posibilidad de modificar el presupuesto de la obra social, de ejecutarlo provisionalmente, así como la facultad que, a partir de esta regulación, van a tener las Cajas de Ahorro de destinar parte del fondo de la obra social como remanente que permita hacer frente a su realización en futuros ejercicios en los que los excedentes obtenidos sean insuficientes.

Por último, los artículos 14 a 19 recogen el régimen jurídico aplicable a las fundaciones que, con domicilio social en la comunidad de Castilla y León, constituyan las Cajas de Ahorro para la gestión y administración de todo o parte de su obra social.

Las disposiciones adicionales (primera y segunda) recogen dos referencias, respectivamente, a la función de protectorado y a las demás funciones traspasadas a la Comunidad de Castilla y León en materia de fundaciones, cuyo ejercicio se atribuye a la Consejería de Hacienda, así como la obligación de las Cajas de Ahorro de informar a esta Consejería en materia económico-financiera.

La disposición derogatoria (única) tiene un carácter genérico.

La disposición final primera faculta a la Consejería de Hacienda para dictar las normas que sean necesarias para el desarrollo del Decreto.

Por último, la disposición final segunda establece la vigencia, prácticamente inmediata, del Decreto.



## **Segundo.-El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de Decreto, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borrador inicial del proyecto de Decreto.
- Memoria del proyecto de Decreto.
- Sugerencias remitidas por otras Consejerías: Medio Ambiente; Presidencia y Administración Territorial; Sanidad y Bienestar Social; Educación y Cultura; Industria, Comercio y Turismo.
- Sugerencias remitidas por las Cajas de Ahorro de Castilla y León: Caja de Ahorros de Ávila; Caja de Ahorros del Círculo Católico de Burgos; Caja de Ahorros Municipal de Burgos; Caja España; Caja de Ahorros de Salamanca y Soria (actualmente Caja Duero); Caja de Ahorros de Segovia.
- Sugerencias remitidas por otras Cajas de Ahorro que operan en Castilla y León: Caja de Ahorros de Asturias (actualmente Caja Astur); Caja Madrid; Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (la Caixa); Caja de Ahorros de Galicia (Caixa Galicia).
- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Hacienda.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda.
- Informe-propuesta de la Dirección General de Tributos y Política Financiera.
- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- Proyecto de Decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y modificado por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, de acuerdo con lo establecido en el punto cuarto, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de Decreto, se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del mismo texto legal.



En el presente caso, tal documentación viene constituida por los siguientes elementos:

- Estudio del marco normativo, en el que se omite la tabla de vigencias contenida en un apartado diferente.
- El informe sobre su necesidad y oportunidad.
- En cuanto al estudio económico, la Memoria del proyecto señala que "la entrada en vigor del proyecto de Decreto objeto de la presente memoria no va a suponer coste alguno para la Administración de Castilla y León, circunstancia que justifica que no se acompañe informe económico".
- Consultas realizadas a las Consejerías y a las Cajas de Ahorro interesadas.
- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda.

Por todo lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.

### **3ª.-Observaciones en cuanto al fondo.**

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material". Los reglamentos independientes o de carácter organizativo "son aquellos de organización interna mediante los cuales una administración organiza libremente sus órganos y servicios", regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reservadas a la Ley.

En este sentido, la norma objeto de desarrollo es la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León (en adelante, la Ley de Cajas de Ahorro), que ha introducido importantes novedades en materia de la obra social de las Cajas de Ahorro, como es la relativa a la posibilidad de que la gestión de



la misma pueda ser realizada por fundaciones constituidas por las Cajas, o la relativa al establecimiento, para las Cajas foráneas, de la obligación de inversión mínima en la Comunidad, proporcional a los recursos captados en esta. Toda esta materia ha sido, además, objeto de reforma con la Ley 7/2003, de 8 de abril, que trata de adecuar la regulación establecida por la Ley de Cajas de Ahorro al nuevo marco general establecido por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

El apartado 7 del artículo 86 de la Ley de Cajas de Ahorro establece que "la Junta de Castilla y León dictará las normas de desarrollo necesarias en materia de obra social y ejercerá, a través de la Consejería de Economía y Hacienda, el control del cumplimiento, por parte de las Cajas de Ahorro, de las disposiciones de la presente Ley".

La referencia a la Consejería de Economía y Hacienda debe entenderse hecha a la actual Consejería de Hacienda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Decreto 2/2003, de 3 de julio, de reestructuración de Consejerías, correspondiendo a su titular la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en materia de obra social (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma Ley).

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Hacienda ha elaborado el presente proyecto de Decreto, cuyo articulado suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

### **Artículo 1. *Objeto y ámbito de aplicación.***

Tal y como señala la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda en su informe de fecha 1 de agosto de 2003, la redacción es, cuando menos, confusa y suscita dudas sobre la aplicación de la regulación contenida en el proyecto, al reducir únicamente al artículo 4 el marco normativo establecido por el mismo para las Cajas que no tengan su domicilio social en Castilla y León.

Una interpretación restrictiva de este precepto podría dar lugar, por ejemplo, a que las fundaciones de obra social con domicilio en Castilla y León constituidas por estas Cajas, no se rigieran por las normas que este Decreto establece para las fundaciones de la obra social.





Sería preferible una redacción que determinara la aplicación del Decreto a las Cajas que no tienen su domicilio social en Castilla y León cuando realicen actividades en el territorio de la Comunidad, tal y como hacen otras Comunidades Autónomas.

Es el caso del Decreto 166/2003, de 3 de octubre, del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, cuyo artículo 1 establece que "las disposiciones contenidas en el presente Decreto serán de aplicación a las Cajas de Ahorro con domicilio social en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como a las no domiciliadas en ella, exclusivamente en relación con las actividades realizadas en el territorio de dicha Comunidad Autónoma". Es también el caso del Decreto 10/2002, de 13 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyo artículo 2 determina que "las disposiciones del presente Decreto se aplicarán a las Cajas de Ahorro con domicilio social en Canarias, y serán igualmente de aplicación a las Cajas de Ahorro con oficinas en Canarias y domicilio central en otra Comunidad Autónoma, aunque, en este caso, sólo en cuanto a las actividades que desarrollen en este territorio, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16".

Esta concreta observación al artículo 1, sobre el ámbito de aplicación del Decreto, tiene carácter sustancial, y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Por lo demás, desde el punto de vista de la técnica legislativa aplicada, cabe sugerir que el contenido de este precepto se distribuya en dos apartados distintos, dado que trata dos materias también diferentes: una primera, sobre el objeto del Decreto, y una segunda, sobre su ámbito de aplicación.

Con las observaciones expuestas, se sugiere la siguiente redacción:

*1. El presente Decreto tiene por objeto desarrollar los preceptos que la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, dedica a la obra social.*

*2. Las disposiciones contenidas en el presente Decreto serán de aplicación a las Cajas de Ahorro con domicilio social en la Comunidad de Castilla y León, así como a las no domiciliadas en ella exclusivamente en relación con las actividades realizadas en el territorio de la Comunidad.*



## **Artículo 2. *Distribución de excedentes.***

Su redacción original ha sufrido notables modificaciones a lo largo del procedimiento de elaboración del proyecto, fruto de las alegaciones tanto de las distintas Cajas afectadas, como del Consejo Económico y Social.

La más importante de todas estas modificaciones ha sido la adaptación al actual concepto de obra social del listado de posibles finalidades que establece este precepto. Lo hace, además, de forma abierta al introducir el inciso "y otras actuaciones con trascendencia social".

No obstante lo anterior, cabe advertir que la terminología empleada en la definición de las posibles finalidades de la obra social adolece de algunas deficiencias que deberían ser corregidas para evitar interpretaciones excesivamente restrictivas.

Así, por ejemplo, sería preferible que la alusión a la *investigación y desarrollo* (I+D) se completase con la referencia a la *innovación* (I+D+i); que el término *enseñanza* se sustituyera por el de *educación*, añadiéndose de forma específica una referencia a la *educación especial*; que se suprimiera el adjetivo de *aficionado* en relación con el *deporte*, por ser de atención social todo el deporte en general y específicamente en relación con hechos o momentos determinados; y que junto a los *proyectos de ayuda humanitaria* se mencionaran también las *acciones*.

En relación con la facultad de orientación en materia de obra social que el apartado 3 de este artículo atribuye a la Consejería de Hacienda, merece la pena llamar la atención sobre la circunstancia de que en el ámbito del derecho "comparado", por referencia a la normativa de otras Comunidades Autónomas, los Decretos aprobados sobre la obra social de las Cajas incluyen, en ocasiones, una lista de directrices de orientación. Es el caso de la Región de Murcia (Decreto 166/2003, de 3 de octubre), o de la Comunidad Autónoma de Canarias (Decreto 10/2002, de 13 de febrero).

Sin embargo, parece razonable atribuir una competencia de esta naturaleza a la Consejería de Hacienda (y en concreto, a su titular), a la que corresponde dictar las normas complementarias para la aplicación y desarrollo del Decreto (disposición final primera del proyecto), pues ello ha de redundar en una mayor flexibilidad y agilidad en su ejercicio, permitiendo adaptar más



fácilmente tales directrices a las cambiantes circunstancias y necesidades que pretenden atenderse con la obra social de las Cajas de Ahorro.

En cualquier caso, desde el punto de vista de la técnica legislativa aplicada, se observa que, no obstante titularse este precepto *distribución de excedentes*, lo cierto es que regula diversas materias:

- El apartado 1 establece un principio general en materia de distribución de excedentes.

- Los apartados 2 y 3 se refieren específicamente al fondo de obra social, regulando su dotación, su aplicación, y la facultad de orientación en su gestión que corresponde a la Consejería de Hacienda.

Por ello, se sugiere separar dicho contenido en dos preceptos distintos; en particular, ante la circunstancia de que mientras el actual apartado 1 desarrolla el artículo 85 de la Ley de Cajas de Ahorro, los apartados 2 y 3 desarrollan el artículo 86.

Con todas estas observaciones, el actual artículo 2 quedaría redactado de la siguiente forma:

*Artículo 2. Distribución de excedentes.  
(Con el contenido del actual artículo 2.1)*

*Artículo 2 bis. Dotación y finalidad de la obra social.*

*1. (Con el contenido del actual primer inciso del artículo 2.2: desde "sin perjuicio de lo dispuesto..." hasta "... creación y mantenimiento de obras sociales").*

*2. Este fondo tendrá por finalidad la financiación de obras propias, en colaboración o ajenas, en los campos de la investigación, el desarrollo y la innovación, la educación, en particular la educación especial, la cultura, la sanidad, los servicios de asistencia social, la defensa del patrimonio cultural, la defensa del medio ambiente, el deporte, los proyectos y acciones de ayuda humanitaria y otras actuaciones con trascendencia social.*

*3. (Con el contenido del actual artículo 2.3).*



### **Artículo 3. *Ámbito de actuación.***

Este precepto ha visto modificada su redacción inicial, referida a la forma de distribución de los beneficios obtenidos en la gestión de la aplicada obra.

Se recoge así el sentido de las alegaciones realizadas en este sentido por diversas Cajas consultadas (Caja de Ahorros de Segovia, Caja España, o Caja de Ahorros Municipal de Burgos, entre otras), que señalaban que la redacción inicial impedía la realización de la obra social fuera del ámbito de actuación de las Cajas, por lo que no permitía la posibilidad de que, en supuestos de catástrofes, de situaciones extremas, o de intervenciones de interés puntual fuera de este ámbito de actuación, las Cajas de Castilla y León pudieran ayudar a paliar las necesidades surgidas.

En el segundo inciso del precepto, en el que sólo con carácter excepcional y de forma debidamente justificada se autoriza la actuación fuera del ámbito territorial, sería oportuno enumerar, siquiera a título de ejemplo, alguno de los supuestos a los que pretende referirse esta redacción, de manera análoga a como se ha hecho por parte de otras Comunidades Autónomas.

Es el caso, nuevamente, de Galicia, cuyo Decreto 261/1999, de 17 de septiembre, alude, en su artículo 22, a circunstancias tales como participar solidariamente en proyectos de ayuda humanitaria; tratarse de áreas en las que normalmente opera la Caja (apartado este muy importante desde el punto de vista de una penetración competitiva en el campo económico); por constituir núcleos en los que exista una significativa presencia de población de origen castellano y leonés (debiéndose recordar, en este sentido, la Ley 5/1986, de 30 de mayo, de Comunidades Castellano-Leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad de Castilla y León); o por ser de interés socio-económico para Galicia.

En cualquier caso, visto el contenido de este artículo 3, quizá fuera más correcto que su título o rúbrica fuera el de *destino de los gastos*.



#### **Artículo 4. *Cajas de Ahorros no domiciliadas en Castilla y León.***

Del expediente remitido resulta que, en el trámite de información pública, algunas Cajas de Ahorro han realizado alegaciones sobre este particular, subrayando la dificultad que existe en la aplicación y compatibilidad, en la práctica, de preceptos análogos, si no idénticos, en la normativa de distintas Comunidades Autónomas respecto de proyectos o actividades de obra social cuyo ámbito territorial afecta a más de una de ellas.

El Consejo entiende que quizá sería oportuno introducir algún margen de flexibilidad en la aplicación de esta norma, quizá por la vía de la coordinación de competencias con las demás Comunidades Autónomas afectadas en cada caso, con el fin de evitar que su excesiva rigidez pudiera constituir un obstáculo para el desarrollo y realización dedicada de esos proyectos o actividades "interterritoriales" de obra social.

Por otra parte, se cuestiona también por alguna de las Cajas que han presentado alegaciones, que el criterio elegido para determinar qué parte del presupuesto anual de la obra social debe ser aplicado en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas en que se actúa, se refiera al volumen de recursos captados, y no, por ejemplo, a los beneficios o excedentes obtenidos en ese territorio.

A diferencia de lo expuesto en relación con la anterior alegación, en este caso el Consejo entiende que la opción ejercitada en el proyecto de Decreto por el criterio de los recursos captados es perfectamente legítima y ajustada a derecho, no sobrepasando los límites del ámbito de oportunidad de legislador reglamentario.

Por lo demás, merece la pena destacar que este precepto ha experimentado modificaciones durante la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto, habiéndose alterado el plazo en el que estas Cajas que no tienen su domicilio social en Castilla y León deben remitir información sobre la obra social que hayan desarrollado en nuestra Comunidad.

Así, tanto en el caso de la obligación establecida en el apartado 2, como en el de la determinada en el apartado 3, se concreta que los datos son los "referidos al 31 de diciembre de cada año", y que la información debe repetirse dentro del primer semestre de cada año (la redacción original del proyecto



daba de plazo el primer trimestre del año en el caso del apartado 2, y el mes de enero en el caso el apartado 3). Con ello se intenta acertadamente adaptar esta obligación de información al funcionamiento interno de las Cajas, al coincidir el plazo establecido con el periodo en que han de cerrarse las cuentas.

### **Artículos 5 a 8.**

Estos preceptos regulan las distintas formas de realización de la obra social de las Cajas (por la propia Caja, en colaboración con otras entidades, o participando en las gestionadas y administradas por una persona o institución ajena a la caja).

Merece la pena destacar la definición que de las *obras en colaboración* realiza el artículo 7 del proyecto. Su apartado 1 viene a definir tales obras como aquellas actuaciones realizadas conjuntamente "con otras Administraciones, entidades públicas o privadas".

Lo cierto es que este inciso adolece de cierta confusión y puede originar problemas interpretativos, por lo que sería recomendable aclarar su sentido. Para ello, se sugiere una redacción del estilo "con las distintas Administraciones públicas, o con otras entidades, públicas o privadas". Con ello se corregiría la confusa interpretación del apartado 5 del artículo 86 de la Ley de Cajas de Ahorro, del cual el apartado 1 del artículo 7 del proyecto, ahora comentado, es reproducción literal.

Por otra parte, es destacable también la recepción que se ha realizado en la redacción definitiva del proyecto de las distintas aportaciones de las Cajas de Ahorro consultadas, sobre todo en cuanto al contenido del convenio en el que se ha de formalizar la obra social realizada en colaboración. Así, se ha introducido el plazo de duración del convenio, la posibilidad de prórroga y denuncia del mismo, así como la referencia a la reversión a la Caja de la aportación realizada, aunque aquí quizá fuera interesante incluir la posibilidad apuntada por la Caja de Ahorros de Ávila, en el sentido de que dicha reversión pudiera ser total o parcial.

También en el caso de las obras ajenas se introduce sugerencias de estas entidades, estableciéndose que el conjunto de las mismas no podrá ser superior al 10% del presupuesto ordinario anual de la obra social, cuando en la redacción originaria el límite era del 2% del presupuesto ordinario de esta obra.



Además, se elimina también la obligación que inicialmente se había impuesto de reducir paulatinamente este tipo de obra social.

#### ***Artículo 9. Presupuesto anual y liquidación.***

Con carácter previo, merece la pena destacar que su apartado 1 ha recogido la redacción propuesta por la Caja de Ahorros Municipal de Burgos y por Caja España.

Cabe destacar la conveniencia de incluir dentro del contenido del presupuesto anual de ingresos una referencia al fondo remanente de la obra social existente y la dotación a la citada obra social con cargo a resultados del ejercicio. Casi todas las entidades consultadas sugieren una flexibilización del contenido fijado por este artículo para el presupuesto anual de la obra social.

#### ***Artículo 10. Autorización administrativa.***

Se ha recogido, acertadamente a juicio de este Órgano Consultivo, la sugerencia del Consejo Económico y Social de reducir a un mes el plazo para resolver, en vez de los dos meses inicialmente previstos, manteniéndose, en cualquier caso, el sentido positivo del silencio.

#### ***Artículo 11. Modificaciones presupuestarias.***

Este precepto determina en qué supuestos las Cajas podrán realizar modificaciones del presupuesto anual de la obra social, previa aprobación de la Asamblea General y autorización administrativa de la Consejería de Hacienda.

No obstante, también se prevé una excepción a la aprobación previa mencionada en el supuesto de realización de obras nuevas o reconversión de las existentes, en cuyo caso la autorización administrativa será provisional.

#### ***Artículo 12. Ejecución provisional del presupuesto.***

Su apartado 3 introduce como novedad una sugerencia de la Caja de Ahorros de Salamanca y Soria (actualmente Caja Duero), que permite esta ejecución provisional fuera de los supuestos ordinarios (recogidos en los dos primeros apartados), cuando las obras sociales en colaboración hayan sido autorizadas por la Asamblea General en el ejercicio anterior y no hayan podido ser ejecutadas en el mismo, siempre que se integren en el presupuesto de la



obra social del ejercicio corriente, se financien con remanente y se haya firmado el correspondiente convenio de colaboración.

### **Artículo 13. *Remanente.***

Este precepto introduce la posibilidad, anteriormente no contemplada, de que las Cajas de Ahorro destinen parte del fondo de obra social a la creación de un remanente en previsión de que futuros ejercicios no resulten económicamente rentables.

El importe máximo de este remanente en cada ejercicio, así como el montante total acumulado que puede tener, se han visto incrementados en relación con el borrador inicial como consecuencia de las alegaciones realizadas por las Cajas consultadas.

Esta posibilidad de creación de un remanente también se ha establecido por otras Comunidades Autónomas, aunque en algunas de ellas de forma más flexible, como es el caso de Galicia.

### **Artículo 14. *Concepto de Fundación obra social.***

Los artículos 14 a 19 establecen, en virtud de lo previsto en el artículo 86.5 de la Ley de Cajas de Ahorro, las normas a las que deberán someterse las fundaciones que, con domicilio social en Castilla y León, creen las Cajas de Ahorro con el fin de gestionar y administrar, en todo o en parte, su obra social.

El proyecto trata de adecuar esta novedosa regulación a la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, y a la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León (modificada por la Ley 12/2003, de 3 de octubre, con el fin de adaptarla a la normativa estatal).

Hoy precisamente, y por paradójico que pueda parecer, las Cajas, a pesar de tener un origen fundacional, tienden a crear a su vez una Fundación de Obra Social. Como causas de esta forma de actuar pueden señalarse: el control de las actividades de la obra benéfico-social por medio de un patronato, así como la garantía en el mantenimiento de los compromisos y la imagen corporativa por las actividades de tipo cultural, asistencial, científico u otras de interés general, pues resultan con un atractivo mayor para los ciudadanos a quienes están dirigidas. Dichas actividades tienen más difusión cuando son realizadas por una fundación que cuando son realizadas por la Caja





directamente, al ser ésta, en principio, vista como una entidad financiera y no como una entidad que realiza obras benéfico-sociales.

#### **Artículo 16. *Creación y disolución de fundaciones obra social.***

Es destacable que la redacción originaria, que atribuía a la Asamblea General la facultad de crear y disolver este tipo de fundaciones, ha sido modificada debido a las alegaciones de la (entonces) Consejería de Educación y Cultura, que consideraba que tal atribución vulneraba lo dispuesto en los artículos 14, 29 y 32 de la Ley 50/2002, y en el artículo 10, apartado 1, y en los artículos 27 y 30 de la Ley 13/2002, ya mencionadas.

Corregida la contradicción existente entre la redacción inicial del proyecto y la normativa existente en materia de fundaciones, a la Asamblea General (como órgano de gobierno de la Caja de Ahorros, que es la fundadora) sólo le corresponderá la aprobación de la decisión por parte de la entidad de crear o disolver la fundación de obra social.

Se establece como requisito para la válida constitución de la fundación, para la aprobación de sus estatutos o de sus modificaciones, además del necesario cumplimiento de la normativa vigente en materia de fundaciones, la necesidad de contar con la autorización de la Consejería de Hacienda, previa a su inscripción en el Registro de Fundaciones de Castilla y León. Parece conveniente recordar que esta última inscripción, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 13/2002, de 15 de julio, será la que otorgue personalidad jurídica a la fundación de obra social.

#### **Artículo 17. *El presupuesto de las fundaciones de obra social.***

Tal y como ha alegado la (entonces) Consejería de Educación y Cultura, esta regulación vulnera lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 13/2002.

Dicho precepto dispone que "antes de comenzar cada ejercicio, el patronato de la fundación deberá aprobar el presupuesto de gastos e ingresos, así como los cambios previstos en relación con los bienes de la fundación. Una vez aprobada, deberá remitirse un ejemplar al protectorado para constancia en el mismo (...). En el plazo de seis meses desde la finalización de cada ejercicio, el patronato deberá aprobar las cuentas anuales de la fundación correspondientes a dicho ejercicio y remitir al protectorado los siguientes documentos contables...".



Para evitar la vulneración señalada, bastaría, por ejemplo, con recoger la sugerencia de la Caja de Ahorros Municipal de Burgos, en el sentido de atribuir al Consejo de Administración y, en su caso, a la Asamblea General de la Caja, una función exclusivamente supervisora, en consonancia con lo establecido por el artículo 56 de la Ley de Cajas de Ahorro.

Esta concreta observación al artículo 17,1 sobre la competencia para aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos de la fundación de obra social y la liquidación del ejercicio anterior, tiene carácter sustancial, y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

#### **Artículo 18. *Incompatibilidades y limitaciones.***

Este precepto, aunque con una redacción algo confusa, somete a los miembros de una Caja de Ahorro que haya constituido una fundación de obra social, a las reglas de incompatibilidad establecidas en las normas de ordenación y disciplina para los vocales del Consejo de Administración de las Cajas de Ahorro.

Se sugiere, para aclarar su contenido, la siguiente redacción:

*Los miembros de los órganos de gobierno de una Caja de Ahorro que haya constituido una fundación de obra social, no podrán estar vinculados, directamente o a través de una sociedad interpuesta en la que participen con más de un 20%, a la fundación o a sociedades en las cuales participe esta fundación con más de un 20% del capital, por contrato de obras, servicios, su ministro o trabajo retribuido.*

#### **Artículo 19. *Registro de fundaciones obra social.***

El contenido mínimo que debe tener la inscripción de las fundaciones de obra social en la Sección Tercera del Registro de Cajas de Ahorro de Castilla y León ya aparecía regulado en el artículo 25 de la Ley de Cajas de Ahorro.

El proyecto de Decreto recoge ese contenido mínimo y añade, como menciones obligatorias, la relativa a "las sanciones administrativas que recaigan sobre la fundación o sobre quienes ejerzan cargos de gobierno administración en la misma" (apartado h); y la relativa al "ejercicio de la acción de responsabilidad contra los miembros de los órganos de gobierno y



administración, y la sentencia firme que recaiga como consecuencia de la misma" (apartado i).

El procedimiento de inscripción se ajustará en todo caso a lo previsto en la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, de 12 de febrero de 1996, por la que se dictan las normas de funcionamiento del Registro de Cajas de Ahorro de Castilla y León.

**Disposición adicional primera.- (*sin rúbrica*).**

Este precepto tiene un carácter residual, referido a la atribución a la Consejería de Hacienda de la función de protectorado y de las demás funciones transferidas en materia de fundaciones a la Comunidad de Castilla León en virtud del Real Decreto 830/1995, de 30 de mayo, en cuanto se refiere a las fundaciones de obra social de las Cajas de Ahorro.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa aplicada, quizá habría sido más adecuado incluir este precepto en el articulado, dentro del conjunto de preceptos que el proyecto dedica a la regulación de estas fundaciones.

**Disposición adicional segunda. - (*sin rúbrica*).**

Se trata de un precepto también de carácter residual, referido al deber de información de las Cajas de Ahorro en materia de inversiones, reproduciendo lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Cajas de Ahorro.

**Disposiciones transitorias (nuevas).**

El proyecto carece de disposiciones transitorias, planteándose la duda de si no sería necesario establecer, por la vía de tales disposiciones, alguna previsión en este sentido.

La normativa de otras Comunidades Autónomas ofrece algunos ejemplos de disposiciones de este tipo: el Decreto 166/2003, de 3 de octubre, del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia; el Decreto 10/2002, de 13 de febrero, del Gobierno de Canarias; el Decreto 261/1999, de 17 de septiembre, de la Xunta de Galicia; el Decreto 215/1993, de 23 de noviembre, de la Generalitat Valenciana; o el Decreto 42/2003, de 2 de mayo, del Gobierno Balear.



**Disposición derogatoria. - (*sin rúbrica*).**

Esta disposición incluye simplemente una cláusula general de salvaguardia que intenta acotar la materia objeto de derogación, puesto que el proyecto de Decreto constituye el primer intento en nuestra Comunidad de regular de forma expresa e independiente la obra social a desarrollar por las Cajas de Ahorro.

**Disposición final primera. - (*sin rúbrica*).**

Con esta disposición, se autoriza a la Consejería de Hacienda para la promulgación de las normas jurídicas de desarrollo que puedan resultar necesarias en la materia regulada por el Decreto.

**Disposición final segunda. - (*sin rúbrica*).**

Este precepto contiene la previsión sobre la entrada en vigor del Decreto.

**4ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.**

Sería conveniente, a lo largo de todo el proyecto, denominar siempre de la misma forma a las "Cajas de Ahorro".

Precisamente, esta terminología ("Cajas", en plural, y "Ahorro", en singular) es la que parece más correcta por ser la que utiliza (al menos, de forma predominante), no sólo la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León (BOCyL del día 9 de julio de 2001), sino, además, la Ley (estatal) 26/1988, de 28 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Igualmente, a lo largo de todo el proyecto, debería unificarse la redacción, sustituyendo la expresión "obra social" por la de "la obra social", o por "una obra social", según proceda.

También convendría unificar la forma de expresar los porcentajes, bien mediante la utilización del símbolo "%", bien mediante la expresión "por 100".



En relación con el preámbulo, cabe hacer las siguientes observaciones:

- La redacción del párrafo segundo quedaría más completa si al final se añadiera una referencia a la finalidad de atención especial a los colectivos más necesitados de protección y desarrollo social, facilitando la integración social de personas marginales.

- En el párrafo cuarto, debería suprimirse el acento en la palabra "cuál".

- En el último párrafo, debería sustituirse la expresión "en su virtud" por la de "en virtud de esto", más adecuada.

En el artículo 2.3, debería suprimirse el acento en la palabra "cuál".

En relación con el artículo 6, se sugiere la siguiente redacción:

*Se considerarán obras propias aquellas actuaciones en las que la inversión, así como la gestión y la administración, sean exclusivamente a cargo de la Caja de Ahorro, y cuyo sostenimiento sea soportado principalmente por la misma.*

En el artículo 8.1, debería sustituirse "corresponde" por "corresponda".

En el artículo 9.1, debería suprimirse la coma después de la palabra "social".

En el artículo 9.7.b) se sugiere la siguiente redacción:

*Especificación de si el proyecto implica uno o varios pagos sucesivos, o de si se trata de un gasto temporal indefinido.*

En el artículo 9,8 convendría suprimir la última coma, tras la palabra "colaborado", puesto que tal y como está redactado ahora parece que estos requisitos de información sólo son exigibles en el supuesto previsto el apartado 5 de este mismo artículo 9, lo cual no parece coherente.

En el artículo 10.3 debería añadirse la palabra "una" delante de "certificación".



En el artículo 10.4 debería suprimirse la coma situada delante de la palabra “desde”.

En el artículo 11.1 debería suprimirse la coma situada delante de la expresión “o de los gastos de mantenimiento de las obras”.

En el artículo 11.3 debería suprimirse la coma situada delante de la expresión “o reconvertir las existentes en obras que no figuren en el presupuesto”.

En el artículo 11.4, la redacción del inciso inicial sería más correcta si se añadiese el artículo “las”, de tal forma que dijese: “las autorizaciones administrativas a las que se refieren...”.

En general, en los artículos referidos a las fundaciones, sería más correcto sustituir la expresión “Fundación obra social” por la de “fundación de la obra social”, o bien, si se quiere, utilizar la expresión en mayúsculas para definir un nuevo concepto: “Fundación Obra Social”, tal y como hacen otras Comunidades Autónomas (por ejemplo, la Región de Murcia, que utiliza la expresión “fundación OBS”).

En el artículo 14,b) debería sustituirse la palabra “decidor” por “decisorio”.

En el artículo 16.2 debería añadirse el artículo “la” delante del sustantivo “autorización”.

En el título del artículo 17 debería suprimirse el artículo “el”, en coherencia con la forma en que se intitula el resto del articulado.

En el artículo 17.2 debería añadirse el artículo “la” o “una” delante del sustantivo “fundación”.

Por otra parte, se advierte que todas las disposiciones de la parte final carecen de rúbrica o título. Lo cierto es que la intitulación de tales disposiciones, aun teniendo en cuenta su reducido número, facilitaría el conocimiento y manejo del texto legal. En tal sentido, se sugieren las siguientes rúbricas:



- *Ejercicio del protectorado* (disposición adicional primera).
- *Obligaciones de información* (disposición adicional segunda).
- *Disposiciones que se derogan* (disposición derogatoria).
- *Autorización de desarrollo* (disposición final primera).
- *Entrada en vigor* (disposición final segunda).

En particular, en la disposición final segunda, se advierte que resultaría más preciso redactar la fórmula de entrada en vigor del siguiente modo:

*El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".*

## **CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas al artículo 1, sobre el ámbito de aplicación, y al artículo 17, sobre la competencia para aprobar el presupuesto de las fundaciones de obra social y su liquidación, y consideradas las demás observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de Decreto por el que se regula la obra social de las Cajas de Ahorro de Castilla y León.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.