



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 1 de septiembre de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se desarrolla, en materia de órganos de gobierno y dirección, el texto refundido de la Ley de 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 29 de julio de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se desarrolla, en materia de órganos de gobierno y dirección, el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, elaborado por la Consejería de Hacienda*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 1 de agosto de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 726/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal 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 cuarenta y dos artículos, distribuidos en cinco títulos organizados en capítulos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

Recoge el preámbulo de la norma la finalidad que pretende. En concreto, justifica su dictado en la necesidad de desarrollar el título IV del texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León (en adelante, texto refundido de la Ley de Cajas), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio, que se refiere a los órganos de gobierno y dirección de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Castilla y León.

En concreto, la disposición final segunda del citado texto refundido de la Ley de Cajas establece el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del mismo, para que la Junta de Castilla y León apruebe y publique el decreto que desarrolle reglamentariamente su título IV, referido, como decimos, a los órganos de gobierno y dirección de las Cajas de Ahorro referidas.

Igualmente el preámbulo hace una breve mención a la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, que fue modificada y reformada posteriormente a través de distintas leyes: la Ley 7/2003, de 8 de abril, y la Ley 6/2004, de 21 de diciembre, para adaptarse fundamentalmente a las modificaciones producidas en la materia dentro de la legislación básica estatal. Aquella norma legal también obtuvo un desarrollo reglamentario en lo referente a los órganos de gobierno y dirección a través del Decreto 284/2001, de 13 de diciembre. Este decreto quedará derogado una vez entre en vigor el que ahora se presenta.

En cuanto al contenido del proyecto de decreto, puede afirmarse que sigue la estructura tanto del texto refundido de la Ley de Cajas como del Decreto 284/2001, de 13 de diciembre, y se puede resumir como sigue:

- El título I trata de las "Disposiciones generales" y comprende los artículos 1 a 10. Después de establecer su objeto y su ámbito de aplicación, el proyecto contempla normas generales aplicables al proceso electoral.



- El título II lleva por rúbrica "Asamblea General" y comprende los artículos 11 a 29. Se divide en siete capítulos, referidos los seis primeros a los Consejeros Generales representantes de cada uno de los grupos de representación: Impositores, Cortes de Castilla y León, Corporaciones Municipales, Personal de la Caja de Ahorros, Entidades Fundadoras, Entidades de Interés General, y el último al funcionamiento de la Asamblea General.

- El título III se refiere al "Consejo de Administración". Se divide en cuatro capítulos referidos a la elección de los miembros, a su renovación, a la organización y funcionamiento del Consejo y al Presidente Ejecutivo. Contiene los artículos 30 a 37.

- El título IV, con el título "Comisión de Control", dedica los artículos 38 y 39 a recoger reglas sobre la elección de sus miembros y sobre su funcionamiento.

- El título V se refiere al "Personal de Dirección" en sus artículos 40 a 42.

La disposición adicional primera se refiere al plazo máximo para conceder las autorizaciones a que se refiere el artículo 33.2 del texto refundido de la Ley de Cajas.

La disposición adicional segunda recoge la posibilidad de que las Cajas de Ahorro establezcan un sistema de voto por medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

La disposición transitoria se refiere a la necesidad de que las Cajas de Ahorro adapten sus Estatutos y Reglamentos de Procedimiento Electoral a lo dispuesto en la norma proyectada, en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor.

La disposición derogatoria determina la derogación expresa del Decreto 284/2001, de 13 de diciembre, desde la entrada en vigor del ahora en proyecto, e incluye una cláusula general de derogación.



La disposición final primera hace alusión a la autorización a la Consejería de Hacienda para dictar las normas y adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo del presente decreto.

Por último, la disposición final segunda fija la entrada en vigor de la norma en el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

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.
- Observaciones realizadas por distintas Cajas de Ahorro con domicilio social en Castilla y León, y las contestaciones realizadas a aquéllas por parte de la Consejería de Hacienda, indicando las sugerencias que han sido incorporadas finalmente al texto y cuáles no, y, en este último caso, la justificación de la no incorporación.
- En el trámite de estudio por las Consejerías, emiten informes las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Economía y Empleo, Fomento, Medio Ambiente, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, y Cultura y Turismo, aunque ninguna de ellas formula objeción al texto examinado.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda de 24 de junio de 2005, en el que no se hace ninguna objeción de legalidad.
- Memoria sobre el proyecto de decreto, en la que se incluye un estudio sobre su necesidad y oportunidad, las disposiciones afectadas, y se indica que la entrada en vigor del proyecto de decreto no va a suponer coste alguno para la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo que justifica que no se acompañe informe económico.
- Informe del Consejo Económico y Social de 11 de julio de 2005.



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 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.

Dado que el proyecto de decreto que ahora examinamos se dicta en desarrollo del texto refundido de la Ley de Cajas, en concreto de su título IV, referido a los órganos de gobierno y dirección de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Castilla y León, y en cumplimiento puntual y exacto de la disposición final segunda del citado texto refundido de la Ley de Cajas, que encomienda a la Junta de Castilla y León para que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del aquél, apruebe y publique el decreto que realice el referido desarrollo, ha de considerarse el presentado ante este Órgano Consultivo como proyecto de disposición de carácter general que se dicta en desarrollo y ejecución de una ley.

A los efectos de su examen, la competencia para emitir el dictamen solicitado corresponde a la Sección Primera, según lo establecido en el punto 4º, 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.

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 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 citado texto legal.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto se ha tramitado de conformidad con las previsiones que la ley establece para la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Merece un juicio positivo el hecho de que se haya efectuado, durante la tramitación del expediente, una valoración de las observaciones y sugerencias que se han realizado en el trámite de audiencia por parte de las Cajas de Ahorro, indicando las que se han atendido y las que no han sido aceptadas.

3ª.- Marco competencial.

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "Cajas de Ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado" (artículo 32.1.33ª).

En estas materias, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.2 de nuestro Estatuto de Autonomía, corresponden a la Comunidad las potestades legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva, incluida la inspección.



De acuerdo con el 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, corresponde a los Consejeros preparar y presentar a la Junta anteproyectos de ley, proyectos de decreto y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería. Lo cual, puesto en relación con las competencias señaladas en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el citado proyecto corresponde a la Consejería de Hacienda.

En consonancia con ello, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, se ha elaborado el presente proyecto de decreto cuyo articulado suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se exponen.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Con carácter previo al examen de las cuestiones que el articulado suscita en este Consejo, es preciso destacar que la norma ahora proyectada sigue la misma estructura y análogo contenido que su antecesora, el vigente Decreto 284/2001, de 13 de diciembre, que se dictó para desarrollar, en materia de órganos de gobierno y dirección, la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, y que quedará derogado con la entrada en vigor del ahora en proyecto.

Es merecedor de elogio el hecho de que, por un lado, el legislador haya optado por encomendar a la Junta el dictado y aprobación de una nueva norma en esta materia, de manera que quede derogado el anterior decreto sobre los órganos de gobierno y dirección, y, por otro, que la Junta de Castilla y León vaya a dar exacto cumplimiento al mandato en el breve plazo de tres meses previsto en la disposición final segunda del texto refundido de la Ley de Cajas.

La generalidad del texto merece una valoración muy positiva, desarrollando los aspectos concernientes a los órganos de gobierno y dirección de las Cajas de Ahorro en las materias que la Ley no ha de abordar, al no constituir su marco normativo propio.

No obstante, se han de realizar algunas observaciones al texto examinado que pasamos a analizar.



Artículo 2.- Iniciación y desarrollo del proceso electoral.

El apartado 3 de este precepto recoge la posibilidad de que la Consejería de Hacienda prorrogue el plazo de cuatro meses que debe transcurrir como máximo desde el inicio del proceso electoral, pero no prevé límite temporal alguno a dicha prórroga. Sería recomendable fijar un plazo máximo a la posible prórroga, en aras a garantizar la seguridad en el proceso electoral.

Artículo 3.- Constitución y atribuciones de la Comisión Electoral.

De acuerdo con la observación realizada por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda en su informe, se ha procedido a incluir en el apartado 2 de este artículo la función de la Comisión Electoral para interpretar “las normas estatutarias y reglamentarias relativas a estos aspectos”.

De este modo, pretende acomodarse el precepto a lo dispuesto en el artículo 66.1 del texto refundido de la Ley de Cajas, que literalmente prevé como función de la Comisión de Control en su letra g):

“Efectuar el control y seguimiento efectivo de los requisitos que deben reunir los miembros de los órganos de gobierno, interpretando las normas estatutarias y reglamentarias relativas a estos aspectos, resolviendo las reclamaciones e impugnaciones que se presenten y adoptando las decisiones oportunas”.

La reproducción de un precepto legal en una norma reglamentaria debe realizarse con las mayores garantías y la más absoluta fidelidad a aquélla, para evitar que la introducción de matices pueda generar confusión o incluso una interpretación no querida por la norma legal.

Así, el artículo 3 del proyecto de decreto se refiere a las funciones de la Comisión Electoral en relación con el proceso electoral y los actos que lo integran, función que no deriva directamente del artículo 66.1.g) del texto refundido de la Ley de Cajas, en la medida en que éste se refiere a los requisitos de los miembros de los órganos de gobierno, que habrán de ser controlados por la Comisión de Control, y es ésta la que, una vez iniciado el



proceso de elección y la designación de los órganos de gobierno, pasa a constituirse en Comisión Electoral.

No obstante, ha de concluirse que la previsión reglamentaria, atribuyendo la función interpretativa a la Comisión Electoral en las materias propias del proceso electoral, no excede ni vulnera las previsiones contenidas en el texto legal del que trae causa el proyecto, por lo que debe considerarse acorde al derecho.

Artículo 4.- Funcionamiento de la Comisión Electoral.

De acuerdo con el artículo 66.4 del texto refundido de la Ley de Cajas, además de poder recabar información del Consejo de Administración y del Presidente de la entidad, se admite que la Comisión de Control pueda recabar antecedentes e información de “los órganos directivos” de aquella.

Existe un paralelismo entre la Comisión de Control y la Comisión Electoral en el marco del proceso electoral. El artículo 40.5 del texto refundido de la Ley de Cajas señala que “para proceder a la elección y renovación de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, la Comisión de Control se constituirá en Comisión Electoral”. Por ello parece oportuno que las reglas que atañen a una Comisión se trasladen igualmente a la otra.

De este modo, dado que el capítulo V del título IV del texto refundido de la Ley de Cajas, con la rúbrica “Personal de Dirección”, recoge en dos secciones diferenciadas lo concerniente al Director General o asimilado, y lo atinente a “otro personal de dirección”, se aconseja que se considere la conveniencia de emplear el mismo término legal de “órganos directivos” (artículo 66.4 del texto refundido de la Ley de Cajas), puesto que resulta más amplio en su contenido que el de “Director General” empleado en este precepto del proyecto de decreto.

Artículo 10.- Régimen de elegibilidad y ejercicio del cargo.

El apartado 5 de este artículo se refiere a las funciones de “asesoramiento o administración de entidades financieras”. Parece que se acomodaría en mayor medida al propio texto proyectado que se previesen



como funciones de “alta administración”. En esos términos se contempla en el artículo 37.1 del propio proyecto referido al Presidente Ejecutivo.

Artículo 16.- Lista de Compromisarios.

El apartado 2 de este precepto mantiene una redacción idéntica al artículo 16.2 del Decreto 284/2001, de 13 de diciembre. Sobre dicho precepto el Consejo de Estado, en su Dictamen 3061/2001, de 8 de noviembre, realizó el siguiente análisis:

“Pese a que la conformidad del interesado constituye una cautela suficiente a efectos de garantizar el respeto a la legislación de protección de datos, el Consejo de Estado entiende que debería reconsiderarse la redacción de este precepto, valorándose la posibilidad de realizar la publicidad de las candidaturas por otro medio distinto –y que implique menos riesgos de utilización indebida– al de contactar en su domicilio a los compromisarios (por ejemplo, remitirla a la Comisión Electoral que, a su vez, podría enviarla a los compromisarios). Una redacción distinta obligaría también, claro está, a modificar el apartado 8 del artículo 17, de acuerdo con el cual «las candidaturas podrán solicitar el nombre y domicilio de los Compromisarios incluidos en la relación definitiva»”.

Este Consejo Consultivo traslada las anteriores consideraciones al artículo 16.2 del proyecto examinado. En el caso de seguirse dichas apreciaciones, exigiría la modificación del artículo 17.9 del propio texto proyectado.

Artículo 19.- Proceso de elección de Consejeros Generales.

El apartado 9 de este artículo reitera la función de la Comisión Electoral de “vigilar el proceso electoral”, que ya se halla contemplada en el artículo 3.2 del propio texto proyectado. Por ello se recomienda su supresión de este precepto, al resultar una reiteración innecesaria.

Artículo 23.- Comunicación de designaciones.

El título de este artículo se acomodaría en mayor medida a su contenido si se intitulase “designaciones” o “designación de Consejeros”, ya que



después de determinar que la Caja de Ahorros comunicará a las Corporaciones Municipales el número de Consejeros Generales que les corresponde designar, recoge el sistema de designación por éstas, en proporción a la importancia numérica de los grupos políticos, con lo que no se limita a regular la “comunicación de designaciones”.

Artículo 25.- *Candidaturas.*

El apartado 3 de este precepto contiene la regla que hasta el momento viene contenida en el artículo 23.3 del Decreto 284/2001, de 13 de diciembre, añadiendo a ésta lo referente a las organizaciones sindicales.

De este modo prevé: “Así mismo, cada organización sindical únicamente podrá proponer una sola candidatura por cada grupo profesional”.

No obstante, a diferencia de los efectos previstos en este apartado para los supuestos en que un mismo empleado proponga más de una candidatura (no se darán por válidas sus propuestas y se le suprimirá de todas las candidaturas en que figure como candidato), no se contempla una regla o consecuencia análoga para las organizaciones sindicales. Previsión que se deduce como necesaria a fin de evitar un vacío normativo al respecto. Al menos dicha previsión, y si es esa la pretensión de la norma, debería remitirse a los mismos efectos que contempla la primera parte de este artículo 25.3 respecto de los empleados.

Artículo 34.- *Organización del Consejo de Administración.*

El cargo de Vicesecretario, como Secretario de Actas, que se contempla en el apartado 3 de este precepto, no se prevé en el artículo del texto refundido de la Ley de Cajas que se refiere a este último –artículo 59.1–.

No obstante, ya en la Orden HAC/1244/2003, de 15 de septiembre, por la que se regula el Registro de Altos Cargos de las Cajas de Ahorro en Castilla y León, se hace referencia al cargo de Vicesecretario.

La fidelidad a la norma de la que trae causa el proyecto de decreto examinado exigiría no incluir más denominaciones de cargos del



Consejo de Administración que las que aquella prevé, por lo que debería suprimirse la referencia al "Vicesecretario".

Disposición adicional primera.

Del mismo modo que hizo el Consejo de Estado en el anteriormente citado Dictamen 3061/2001, de 8 de noviembre, respecto de la única disposición adicional que el proyecto que examinaba comprendía, es preciso ahora aconsejar la inclusión en esta disposición de cuál es el *dies a quo* para el cómputo del plazo que prevé.

5ª.- Consideraciones de técnica legislativa y correcciones gramaticales.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

De este modo cuando la norma que se cite sea un texto refundido, se ha de citar primero como tal y seguidamente el rango legal del instrumento aprobatorio. Así, lo correcto sería hacer referencia al texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio (preámbulo, artículo 1). Lo mismo ocurre en el artículo 10.4 cuando la norma se refiere al texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Por otro lado, a pesar de ser una técnica correcta la que supone distinguir entre decreto y reglamento aprobado por decreto, parece no haber sido el empleado por la Consejería de Hacienda al elaborar el presente texto normativo, por lo que la referencia contenida en el quinto párrafo del preámbulo al "Reglamento aprobado mediante el presente decreto" debería ser sustituida por "el presente decreto".

Se aconseja unificar los términos cuando el texto pretenda referirse al mismo concepto. Así, en el preámbulo se indica que el texto refundido de la Ley



de Cajas de Ahorro “en adelante” se citará como “Ley de Cajas de Ahorro”. Sin embargo, en el articulado se hacen continuas alusiones a dicha norma, unas veces como “Ley” (artículos 82 y 10.1, entre otros) y en otras ocasiones como “Ley de Cajas de Ahorro” (artículos 20.3 y 28.4, entre otros).

El artículo 14.1 debería completarse con la referencia a que la lista que menciona es “de impositores”, de acuerdo con lo previsto en el artículo 45.3 y 4 del texto refundido de la Ley de Cajas.

En el párrafo segundo del artículo 23.2 debería sustituirse “apartado anterior” por “párrafo anterior”.

El artículo 29.2 se refiere en plural a las “Asambleas Generales”. En términos estrictos, debería emplearse el término en singular o, mejor aún, referirse en plural a “las sesiones de la Asamblea General” (artículo 54 del texto refundido de la Ley de Cajas), pues son éstas las que se convocan y celebran.

Se podría mejorar la redacción del segundo párrafo del artículo 34.1, sustituyendo la frase “establecidas en la Ley y en el presente Decreto”, por otra que se refiera tanto a los requisitos de elegibilidad y ejercicio del cargo, como a las incompatibilidades, ambos previstos en la Ley y en el Decreto. La redacción actual únicamente liga lo previsto en estas normas a las incompatibilidades, pero no a los requisitos.

Si el artículo 38.2 opta por referirse al titular de la Consejería de Hacienda, parece conveniente que la designación del Director General de Tributos y Política Financiera se haga del mismo modo, esto es, como titular de dicha Dirección General.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

por el que se desarrolla, en materia de órganos de gobierno y dirección, el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, elaborado por la Consejería de Hacienda.

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