

# OBRA BENÉFICO-SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS Y FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS\*

ANDRÉS BOIX PALOP\*\*

JUAN ANTONIO UREÑA SALCEDO\*\*\*

Universitat de València - Estudi General de València

I. LA GARANTÍA DE LA COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL COMO OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PODERES PÚBLICOS: a) *El Estado, responsable de asegurar a todos una digna calidad de vida.* b) *Alcance jurídico de la obligación constitucional de garantizar la cohesión social y territorial.*—II. LA INTEGRACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS EN EL SECTOR PÚBLICO ECONÓMICO: a) *El control público de sus órganos de gobierno.* b) *El control público de las decisiones sobre la dimensión de las Cajas.* c) *Las intervenciones administrativas en la actividad empresarial de las Cajas.* d) *El control por la Administración de la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros.*—III. OBRA BENÉFICO-SOCIAL Y COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL: a) *La fijación de un porcentaje mínimo de inversión en obras benéfico-sociales.* b) *La orientación en la obra benéfico-social y el establecimiento de porcentajes a invertir en sectores prioritarios.* c) *La inversión en obras benéfico-sociales de cantidades proporcionales a los recursos captados.* d) *La utilización de la obra benéfico-social para la financiación de infraestructuras públicas.*

## RESUMEN

En el presente trabajo se sostiene que la Constitución de 1978 exige a los poderes públicos asegurar la cohesión social y territorial, muy particularmente a través de la planificación y creación de infraestructuras. Sentada esta premisa se analiza someramente el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. Así se confirma, después de haber repasado la composición de sus órganos de gobierno y otras manifestaciones de la intensa intervención pública sobre las mismas, que estas entidades se integran en el sector público. Dada la obligación de retornar a la sociedad parte de lo que obtienen de ella, a través de su obra benéfico-social, los autores indagan en la posibilidad de que las Cajas de Ahorros puedan contribuir, precisamente, a la financiación de dichas infraestructuras públicas.

*Palabras clave:* Cajas de Ahorros; obra benéfico-social; cohesión social; inversión pública; infraestructuras.

---

\* Este trabajo se enmarca dentro de las labores de investigación que sus autores llevan a cabo en el seno del Proyecto de Investigación «Cohesión social y servicios públicos liberalizados», del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007 (SEJ2004-01328), dirigido por el Prof. Dr. José María BAÑO LEÓN, de cuyo equipo de investigadores ambos forman parte.

\*\* Ayudante de Derecho Administrativo (Departamento de Derecho Administrativo y Procesal de la Universitat de València - Estudi General de València).

Dirección de correo electrónico: *Andres.Boix@uv.es*

Página web personal: *http://www.uv.es/aboixp*

\*\*\* Ayudante de Derecho Administrativo (Departamento de Derecho Administrativo y Procesal de la Universitat de València - Estudi General de València).

Dirección de correo electrónico: *Juan.A.Urena@uv.es*

## ABSTRACT

This paper maintains that the Spanish Constitution demands to the public powers to assure the social and territorial cohesion in different ways, also through the creation of infrastructures. Savings banks, in the Spanish legal framework, are mainly controlled by the different Administrations, as we can see when reviewing the composition and election of their directors and control boards. Savings banks are also committed to returning their benefits in social or beneficial activities. Therefore this work analyzes the possibility that this social mandate could lead to the financing of public infrastructures.

*Key words:* savings banks; social mandate; social cohesion; public investment; infrastructure.

La obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros españolas comporta, sin duda, el retorno a la sociedad de parte de los réditos que estas entidades han obtenido a través de su actividad. Sus efectos, eminentemente positivos, y su misma existencia están indudablemente ligados a las especialísimas características de estas instituciones de crédito. El presente trabajo trata de señalar algunos de los elementos de su marco regulatorio con los que creemos que los operadores jurídicos han de contar a la hora de enfrentarse al estudio de su actividad benéfico-social y, rematándolo, pretende encuadrar las posibilidades jurídicas de determinación pública del destino de la misma, concluyendo con el paradigmático ejemplo que supone la posibilidad de emplearla para la financiación de obras e infraestructuras públicas. Todo ello partiendo de unas premisas como son, en primer lugar, que los fondos destinados a obra benéfico-social son gestionados, a todos los efectos, desde el sector público (como trataremos de demostrar). Y asumiendo, en segundo lugar y como consecuencia de lo ya expuesto, que algunas de las obligaciones que constitucionalmente se imponen al Estado a la hora de orientar su actuación habrán de ser traídas a colación también cuando nos encontramos ante lo que, sin duda, es una parte de la actividad de las Cajas que no puede entenderse desvinculada del interés general. Precisamente por este punto comenzamos nuestra exposición.

#### I. LA GARANTÍA DE LA COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL COMO OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PODERES PÚBLICOS

##### a) *El Estado, responsable de asegurar a todos una digna calidad de vida*

La convicción de que el Estado, con independencia de cuáles sean las concretas fórmulas que emplee para ello, es responsable de asegurar el equipamiento e infraestructuras mínimos que hagan posible en condiciones dignas la vida en común es una idea tan asumida que la mayor parte de los textos constitucionales obvian cualquier referencia en este sentido. Incluso en el seno de las corrientes de pensamiento más económicamente liberal, desde el más clásico a las posiciones, deudoras de los trabajos de la

Escuela de Chicago, que en la actualidad se significan en el ámbito académico como más radicalmente negadoras de la intervención pública, es asumido que gran parte de la labor de gestión y creación de infraestructuras, así como su impulso básico, es, en general, una labor estatal<sup>1</sup>. Cuestión distinta es que se trate de una idea poco desarrollada jurídicamente, en gran parte, precisamente, por las escasas dudas que históricamente ha suscitado la implicación pública en tal procura<sup>2</sup>.

Sólo las Constituciones más recientes, adoptadas en un momento en que las repercusiones de la asunción de una perspectiva más social respecto de la naturaleza y funciones del Estado ya habían sido completadas, contienen alguna referencia explícita sobre la que poder apoyar en Derecho una obligación estatal de esta índole.

Nada tiene por lo demás de extraño esta evolución de las proclamaciones constitucionales paralela al avance social y económico, que hace más atentas a estas necesidades a las producciones jurídicas más recientes<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A este respecto creemos que puede resultar muy enriquecedor remitirnos a A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Methuen and Co. Ltd., ed. Edwin CANNAN, 5.ª ed., Londres, 1904 (la 1.ª ed. es de 1776). Hay diversas traducciones al castellano; de entre las más recientes puede mencionarse la edición a cargo de C. RODRÍGUEZ BRAUN, *La riqueza de las naciones (Libros I-II-III y selección de los Libros IV y V)*, Alianza, Madrid, 1996. El texto original está asimismo disponible en la Red; por ejemplo, en *The Library of Economics and Liberty* (<http://www.econlib.org/>). Véase especialmente, dentro del Libro V (*Of the Revenue of the Sovereign or Commonwealth*), Capítulo I (*Of the Expenses of the Sovereign or Commonwealth*), la Parte III (*Of the Expense of public Works and public Institutions*), dedicada a analizar las funciones públicas en materia de infraestructuras y su contribución a la riqueza y bonanza económica de las naciones, especialmente §§ 80-87. Véase también, en el Capítulo II (*Of the Sources of the General or Public Revenue of the Society*) de ese mismo Libro V, algunas de las reflexiones fiscales, § 61.

Si confrontamos estos planteamientos con algunas de las posiciones más extremas del liberalismo económico académico, como pueden ser los trabajos de los teóricos de la Elección Pública (*Public Choice*), constatamos que también conceden un ámbito a la actuación estatal, siquiera sea para evitar fenómenos perturbadores del buen orden económico liberal y de la lógica de mercado como el *free riding* (uso y abuso de bienes y servicios por quienes no los sufragan como consecuencia de ser su disfrute de imposible restricción sólo a sus financiadores). Precisamente, gran parte de las infraestructuras se encuentran en esta situación. Sobre estas cuestiones, en castellano, pueden consultarse los trabajos de A. PEACOCK, *Elección pública. Una perspectiva histórica*, Alianza, Madrid, 1995, o algunos de los más significados artículos de su primer teórico, J. M. BUCHANAN, *Economía y Política*, Universitat de València, Valencia, 1988 (algunos de los trabajos están en inglés). Un resumen interesante, aunque en inglés, de los posicionamientos y evolución de la Escuela de la Elección Pública puede encontrarse en P. DUNLEAVY, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.

Para una crítica razonada y sintética a algunos de los reproches que desde la *Public Choice* se vierten cuando la intervención pública alcanza un grado mayor al de la mera procura infraestructural (v. gr., la instauración de autoridades de regulación en mercados liberalizados) puede consultarse el trabajo de T. PROSSER, «Theorising Utility Regulation», *The Modern Law Review Limited*, 1999, págs. 196-217 (especialmente págs. 203-206).

<sup>2</sup> En España, un tratamiento monográfico sobre esta cuestión, en el fondo bastante abstracta, no nos es conocido. Véase una completa exposición en G. HERMES, *Staatliche Infrastrukturverantwortung: rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa*, Mohr Siebeck, Tubinga, 1998, págs. 304-330.

<sup>3</sup> Véase P. HÄBERLE, «Verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre. Zugleich Besprechung von: Gesellschaft für Rechtspolitik, Bitburger Gespräche 1984», *Archiv des öffentlichen Recht*, núm. 111, 1986, págs. 595-611.

Así, será en aquellos textos que ya recogen los postulados del Estado social, como es el caso de la Constitución española (CE), donde encontraremos referencias que demuestran que claramente estas exigencias han dejado de ser únicamente una percepción social y política compartida y dominante para convertirse, además, en objetivos constitucionales expresos o mandatos jurídicamente vinculantes<sup>4</sup>. Nuestro texto constitucional, así, va más allá de la mera afirmación de que el Estado tiene una importante responsabilidad en lo que se refiere a la garantía de las estructuras que permitan la vida en sociedad y el desarrollo de la actividad económica y cultural, que obvia, para detenerse en regular la manera en que ha de cumplir con esta función<sup>5</sup>. Una de las más claras e indirectas manifestaciones de esta implícita asunción constitucional es la introducción de indicadores respecto a cómo ha de orientarse tal política, a la que podemos denominar *infraestructural*. A nuestro entender, es posible detectar en la Constitución española enunciados de contenido claramente normativo que orientan a la consecución de una serie de fines adicionales la realización, garantía y regulación de todo aquello que es condición indispensable para la convivencia y el desarrollo. De estas manifestaciones es posible extraer algunas conclusiones que refuerzan la idea apuntada ya que, en el fondo, toda discusión sobre el particular, como estas previsiones demuestran, tiene como base la asunción, absolutamente clave, de que «el Estado ni puede desentenderse de esta responsabilidad ni la ley se lo permite»<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> El mismo P. HÄBERLE, *op. cit.*, pág. 606, se refiere al valor del Preámbulo a la Constitución española como muestra de lo afirmado, cuando el texto proclama como objetivo la voluntad de «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida».

<sup>5</sup> Uno de los más evidentes y que más atención ha recibido es, por ejemplo, el debate en torno a los trazos constitucionalmente irrenunciables que ha de tener el sector público y la correlativa posibilidad de exclusión o inclusión de la actividad de agentes privados, según los casos, en la procura de ciertos bienes. Véase, respecto de la Constitución alemana, J. HENGSTSCHLÄGER, «Privatisierung von Verwaltungsaufgaben», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, núm. 54, Walter de Gruyter, Berlín, 1995, pág. 187, quien considera que la carencia de una declaración de carácter global, por parca que fuera (en la línea, por ejemplo, de la mencionada de la Constitución española), no puede entenderse que impida la privatización de ciertas tareas públicas, como tampoco reconoce que una declaración en tal sentido, caso de darse, hubiere de conducir necesariamente a un modelo contrario. El caso español es un buen ejemplo de las posibilidades de conciliación de prestaciones públicas y privadas, incluso en ámbitos donde parcialmente pueda entrar en juego la previsión del artículo 128.2 de la Constitución española (CE), que, como se sabe, permite la reserva al sector público y correlativa exclusión del privado sólo cuando concurra el supuesto habilitante previsto por la norma: la existencia de un interés general susceptible de justificar el sacrificio del derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE). Véanse, dentro de la abundantísima bibliografía sobre el particular, para hacerse una idea sobre las principales interpretaciones al respecto, R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 3803 y ss.; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1991, págs. 206 y ss.; G. ARIÑO ORTIZ, «La iniciativa pública en la Constitución: delimitación del sector público y control de su expansión», núm. 88 de esta REVISTA; G. ARIÑO ORTIZ y otros, *Principios de Derecho público económico*, Comares, Granada, 1999, págs. 362 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO y J. M. BAÑO LEÓN, «Libertad de empresa y unidad de mercado», en *La empresa en la Constitución española*, Aranzadi, Pamplona, págs. 211 y 232.

<sup>6</sup> G. HERMES, «Foundations and structure of state responsibility for infrastructure», *Journal of Network Industries*, núm. 1, 2000, pág. 224. La primera y más importante

Uno de ellos, de una enorme importancia aunque en ocasiones haya sido pasado por alto, es el mandato que obliga a los poderes públicos a llevar a cabo estas tareas velando por y perfeccionando la cohesión social y territorial del país.

b) *Alcance jurídico de la obligación constitucional de garantizar la cohesión social y territorial*

Aunque históricamente haya pasado inadvertido, creemos sencillo demostrar que una de las manifestaciones indirectas de la obligación estatal de procurar el soporte estructural que permita la vida y la convivencia en condiciones dignas, como es la exigencia de que esta actuación pública, además, tenga un objetivo adicional reequilibrador, forma parte de los mandatos que nuestra Constitución impone a los poderes públicos.

Lo que permite, por una parte, predicar la existencia de importantes limitaciones (al menos en un plano conceptual) a las políticas de desamparamiento público (pues no podrían ser constitucionalmente admitidas si perjudicaran a la consecución de estos objetivos o, como mínimo, no fueran acompañadas de las medidas correctoras imprescindibles que permitan su compatibilización)<sup>7</sup> y, de otra, da una visión de la importancia jurídica de estas previsiones<sup>8</sup>. Porque la idea de que ciertos servicios públicos no sólo deban ser prestados en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos (como es norma en cualquier servicio público), sino que también hayan de, debido a la importancia económica que al respecto poseen, configurarse como elemento de cohesión social y territorial, no pasaría de ser una postura que, a falta de apoyo jurídico de naturaleza

---

razón por la que el Estado no puede desentenderse de su responsabilidad en materia de infraestructuras es que sin un nivel mínimo de ellas una «comunidad social, económica, cultural y política no puede ni desarrollarse ni seguir existiendo» (págs. 224-225). En este mismo sentido, G. HERMES, *Staatliche Infrastrukturverantwortung*, cit., pág. 323.

<sup>7</sup> Una regulación liberalizadora que desconociera estos mecanismos o que los instrumentara de forma manifiestamente insuficiente contrariaría, como hemos puesto de relieve en alguna ocasión, tales exigencias constitucionales.

<sup>8</sup> Que en la Constitución española sea posible encontrar un concreto anclaje jurídico, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos donde no puede encontrarse declaración expresa alguna, es significativo. Téngase en cuenta que, en ausencia de un elemento de esta índole, hemos de concluir que una obligación constitucional en tal sentido, caso de existir, habría de ser inducida a partir de otras previsiones constitucionales que operarían como reflejo y concreción de lo que es una afirmación implícita global. Es el caso, por ejemplo, de la República Federal de Alemania. Para G. HERMES, a pesar de que la Constitución alemana contiene en algunos artículos expresas previsiones sobre la obligación estatal de asegurar ciertos servicios, en realidad, la obligación no nace de una expresa declaración constitucional, sino que es una condición natural de la unidad del Estado y, como tal, constituye un componente no escrito de cualquier ley constitucional. G. HERMES, «Foundations and structure...», cit., pág. 230. Véase también G. HERMES, *Staatliche Infrastrukturverantwortung...*, cit., págs. 343 y ss. «La Ley Fundamental establece la responsabilidad estatal en materia de infraestructuras como sobreentendida, por supuesta». Se demuestra, sobre todo, en otras previsiones constitucionales que concretan para casos específicos esta previsión (págs. 355-356).

constitucional que la justifique, se limitaría a expresar un *desideratum* de tipo más político que jurídico cuya indudable importancia no le haría tener más valor.

Sin embargo, a nuestro entender, esta idea no sólo no es ajena al ordenamiento constitucional, sino que es la que se acomoda al mismo de una manera más correcta. Todo el contenido de la Constitución española de 1978 está orientado a la consecución de objetivos de igualdad material, entre los que no puede quedar excluido, si interpretamos de manera sistemáticamente correcta el texto, el de la cohesión social o territorial en la materia que nos ocupa. En efecto, la igualdad, reconocida como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), tiene en nuestra Constitución un contenido más material que formal, de lo que se deducen obligaciones de tipo positivo para los poderes públicos. En este sentido, el artículo 9.2 CE establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. De manera que las exigencias de igualdad constitucionalmente reconocidas van más allá de la mera existencia de un derecho fundamental a la no discriminación (art. 14 CE). El mencionado artículo 9.2 CE establece un mandato activo a los poderes públicos en el sentido de que hagan lo necesario para la consecución de una igualdad real y efectiva. En este mismo precepto observamos, asimismo, que la igualdad por la que los poderes públicos deben velar no es únicamente la de los individuos aislados. En el artículo encontramos igualmente una consagración expresa de la obligación de los poderes públicos de extender estas exigencias de igualdad material a «*los grupos en los que se integra*» (el individuo), lo que supone, sin lugar a dudas, el reconocimiento de que las políticas activas en materia de igualdad deben ir más allá de la mera consideración individual de los ciudadanos y atender también a consideraciones tanto de clase como territoriales.

A nuestro entender, estas manifestaciones de tipo general, habida cuenta de la trascendencia demostrada que suponen ciertos servicios públicos en la consecución de una mayor cohesión social y territorial, bastarían para considerar que el Estado y los poderes públicos no sólo están habilitados para desarrollar una política en ese sentido, sino que, además, quedan obligados a ello. En apoyo de esta misma tesis ha señalado BAÑO LEÓN, prácticamente el único autor donde podemos rastrear el esfuerzo de fundamentar la normatividad de los deberes estatales en materia de cohesión, ciertos preceptos del propio texto constitucional en los que puede encontrarse la base de la existencia de una obligación estatal en este sentido<sup>9</sup>. Aquél, desde su Preámbulo, deja patentes sus intenciones al respecto cuando señala que la Nación Española proclama su voluntad de promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. En esta idea de calidad de vida no podemos sino englobar las exigencias de servicios e infraestructuras básicos para la convivencia

---

<sup>9</sup> J. M. BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988, págs. 166-168.

social y el desarrollo económico, que deben ser iguales y quedar garantizados para todo el territorio nacional. Mandato que de manera concreta se encuentra, aunque sin hacer expresa referencia a la cohesión sino de modo general, en el artículo 130 de la Constitución española:

*«1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.*

*2. Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña».*

Igualmente, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 32/1983 ha reconocido que, en relación a la competencia del Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.º CE), el Capítulo III del Título I CE contiene derechos que pertenecen a todos los españoles, a los que se garantiza por el Estado la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los mismos<sup>10</sup>.

Todas estas ideas están íntimamente ligadas a la consideración misma del Estado español como *«social y democrático de Derecho»* (art. 1.1 CE), esto es, como un Estado en el que el reconocimiento de la primacía del Derecho y de una serie de libertades va más allá de su propia incidencia formal para proyectarse en la actividad material de poderes públicos y particulares. Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional desde sus Sentencias 19/1982 ó 3/1983, la declaración del Estado español como social no es meramente programática. Con amparo en ella, ciertas medidas activas tendentes a la consecución de una mayor igualdad material quedarán justificadas. La cláusula de Estado social habilita, en consecuencia, la intervención estatal en numerosos ámbitos y también en materia de cohesión, tanto social como territorial. Intervención concretamente orientada en este sentido por el artículo 40.1 CE cuando establece como principio rector de la política social y económica (Capítulo III del Título I de la Constitución) que *«los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica».*

Evidentemente relacionado con estos postulados de tipo más general, consideramos que podemos encontrar un concreto anclaje a las exigencias que debe cumplir el Estado en lo referido a la prestación de servicios públicos en el artículo 138.1 de la Constitución:

*«El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución,*

---

<sup>10</sup> Apud J. M. BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, cit., págs. 223-224.

*velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular».*

El equilibrio regional, ciertas exigencias de cohesión territorial, pueden buscar apoyo en este principio constitucional que parece promover la necesidad de garantizar una mínima uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio nacional. Tal y como señala BAÑO LEÓN, «para la uniformidad del principio de las condiciones de vida el factor del equilibrio regional apuntado es muy relevante. El principio de uniformidad de las condiciones de vida no sólo significa una limitación de las competencias autonómicas, sino también un argumento para exigir del conjunto del sistema una disminución de las diferencias económicas sobre las distintas regiones»<sup>11</sup>. El reconocimiento de este principio, junto a su función de configurar el mínimo común denominador requerido por un Estado políticamente descentralizado que limita las potestades de las Comunidades Autónomas, «explica la necesidad de disminuir o, al menos, no aumentar las diferencias económicas entre las diferentes regiones, de manera que en todas ellas pueda existir un marco equiparable de servicios y prestaciones públicas, dentro del cual coexistan la diversidad legislativa y administrativa propias de un Estado descentralizado»<sup>12</sup>.

Tal variedad de previsiones constitucionales basta, a nuestro juicio, para amparar la afirmación de que la garantía de la cohesión social y territorial es una obligación constitucional de los poderes públicos<sup>13</sup>. Las im-

<sup>11</sup> J. M. BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, cit., pág. 163.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 165. El carácter público de las prestaciones al que se refiere el precepto es un elemento que no excluye, sin embargo, que la obligación pública deba extenderse también a la labor reguladora sobre los mercados liberalizados. De hecho, la propia Constitución prevé la posibilidad incluso de una acción directa de los poderes públicos (que da la impresión de estar prevista con carácter subsidiario y no necesariamente referido, de manera exclusiva, a prestaciones públicas) con el objetivo de garantizar esta uniformidad de las condiciones de vida y, sobre todo, en la prestación de ciertos servicios:

Artículo 158 CE: «1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

El Estado puede, amparándose en esta previsión, recurrir incluso al subsidio directo de ciertas actividades con tal de garantizar un nivel mínimo de prestación igual en todas las Comunidades Autónomas.

<sup>13</sup> En sentido contrario, J. PEMÁN GAVÍN, «Acerca de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional en el Estado de las autonomías», núm. 119 de esta REVISTA, donde se sostiene que la Constitución española no contiene regla o mandato de uniformidad en las condiciones de vida, por mucho que sea obvia la preocupación igualitaria que recorre el texto constitucional (págs. 184-185). A juicio de este autor, no puede buscarse en los preceptos señalados una garantía constitucional que obligue a orientar en el sentido expuesto la labor del Estado, ni existiría en la Constitución mandato alguno que impusiera la realización de concretas políticas de cohesión social y territorial, de igualación de las condiciones de vida. De igual forma, tampoco podrían encontrarse límites constitucionales a la legislación que desconociera estos aspectos.



plicaciones de tal afirmación, que por lo demás creemos que es plenamente compatible con (y aun respaldada por) el Derecho comunitario<sup>14</sup>, son evidentes. No sólo, por una parte, condicionarán el juicio jurídico que hayan de merecernos ciertas políticas estatales, sino que aportan un nuevo elemento a partir del cual han de ser interpretadas las normas que regulan

<sup>14</sup> También a nivel de Derecho comunitario encuentra HERMES un anclaje implícito idéntico al que nos referíamos con anterioridad (G. HERMES, «Foundations and structure of state responsibility for infrastructure», cit., págs. 232-233). Con todo, y como también señala, no ha de perderse de vista un dato crucial que conecta muy íntimamente construcción europea y garantías de esta índole: la necesidad de las infraestructuras para la creación y desarrollo de un mercado común hace que en el Derecho comunitario, desde sus mismas normas originarias, pueda rastrearse el reconocimiento de su carácter básico y de las obligaciones de los poderes públicos de garantizar un nivel adecuado (G. HERMES, *Staatliche Infrastrukturverantwortung*, cit., págs. 352-353; vide, además, pág. 351, nota 1).

Sobre el esquema general en el que el Derecho comunitario encuadra estas manifestaciones, véase N. DÍAZ ABAD, «La liberalización de servicios. Condicionamientos comunitarios», en G. ARIÑO ORTIZ (ed.), *Privatización y liberalización de servicios*, UAM-BOE, Madrid, 1999, págs. 153-162. Aunque el Derecho comunitario ha manifestado esta preocupación de formas diferentes, hemos de destacar el importante cambio en la propia consideración que el concepto de servicio público supone para las autoridades comunitarias y las consecuencias derivadas del mismo, idea que ha quedado afianzada por el texto del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (CEur), todavía en estos momentos en proceso de ratificación por los distintos Estados miembros:

Artículo II-96 CEur: «Acceso a los servicios de interés económico general. La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con la Constitución, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión».

También en el Derecho comunitario derivado estas ideas han ido asimismo, de manera paulatina, ganando fuerza. Es perceptible la evolución desde la Comunicación de la Comisión Europea de 11 de septiembre de 1996 sobre los servicios de interés general en Europa (96/C 281/03) a la Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa de 29 de septiembre de 2000 [COM (2000) 580 final], que se muestra más receptiva a considerar las limitaciones a las políticas de liberalización precisas para armonizar éstas con la necesaria consecución de otros intereses públicos como la cohesión. Por último, la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas en relación a la interpretación de las normas del artículo 86.2 TCE que permitían derogaciones puntuales a las disposiciones en materia de defensa de la competencia, extraordinariamente limitativa, ha acabado por reconocer, en las conocidas Sentencias *P. Corbeau*, de 19 de mayo de 1993, y *Cne d'Almelo*, de 27 de abril de 1994, la posibilidad de que la actividad en ciertos servicios quede sujeta a restricciones y que la normativa en la materia se aligere para lograr un equilibrio económico que garantice la prestación de ciertos servicios juzgados de interés general.

Así, una consolidada jurisprudencia comunitaria admite las ayudas/financiación pública directa a actividades de servicio público cuando nos encontremos ante un verdadero servicio público cuya procura pública esté justificada en aras al servicio de los intereses generales y no altere la libre competencia. Es obvio que todo este tipo de garantías exigidas no plantean problema alguno cuando de lo que se trata es de actuaciones que, en cualquier caso, corresponden históricamente al Estado, como son las obras en infraestructuras. En cualquier caso, véase cómo la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas *Altmark Trans*, de 24 de julio de 2003, que analiza las posibilidades de actuación del sector público en el sector de los transportes, ha sistematizado las exigencias de la madura doctrina jurisprudencial en este ámbito. Véase, sobre esta importante Sentencia, C. JENNERT, «Finanzierung und Wettbewerb in der Daseinsvorsorge nach Altmark Trans», *NVwZ*, 2004, 4, pág. 426.

Por lo demás, es evidente que actuaciones de esta índole nunca pueden suponer problema alguno respecto de las restricciones comunitarias en materia de Derecho de la compe-

las actividades de la Administración y del sector público. Asumida esta premisa, es nuestra opinión que la interpretación del marco jurídico en el que se mueve la Administración se verá modificada, en ocasiones hasta el punto de poder predicarse la dudosa constitucionalidad de algunas previsiones. Como, asimismo, la propia orientación que deseamos dar a la gestión del sector público económico vendrá jurídicamente muy condicionada por ella<sup>15</sup>.

No es complicado a estas alturas calibrar las implicaciones que esta orientación puede conllevar en el análisis de la regulación de las actividades benéfico-sociales de las Cajas de Ahorros. Aunque para ello es igualmente preciso asumir que aquéllas se integran funcionalmente en el sector público económico. Creemos, precisamente, poder argumentar que es jurídicamente más adecuado analizar desde este prisma actuaciones cuyo carácter público de fondo es, a la hora de la verdad, difícil de negar para cualquier observador imparcial.

## II. LA INTEGRACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS EN EL SECTOR PÚBLICO ECONÓMICO

La normativa en materia de obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros ha de interpretarse a la luz de lo dicho anteriormente sólo en la medida en que entendamos a estas entidades como públicas. Por ello, antes de entrar en esta materia, conviene detenernos en justificar su integración en el sector público autonómico.

tencia. S. MUÑOZ MACHADO, «El derecho del sector solidario», *Revista General de Derecho Administrativo* —<http://www.iustel.com/revistas>—, núm. 6, septiembre 2004, recuerda que la inaplicación de las reglas de la competencia a los organismos que ejercen funciones de carácter solidario es una constante en la jurisprudencia del TJCE. Así, «el Tribunal de Justicia ha precisado que el apartamiento legítimo de las reglas de la competencia sólo se refiere a las empresas que han sido encargadas de una misión de interés general por un acto de autoridad (Sentencia de 21 de marzo de 1974 - BRT-II). Cuándo existe o no un acto formal de encargo de una misión de interés general, ha sido también una cuestión debatida».

<sup>15</sup> Ésta es una idea que aparece claramente, por ejemplo, al hilo de la evolución de la vieja noción de servicio público, necesaria para la adecuación del mismo al entorno competitivo actual. Proceso donde se han mantenido, inevitablemente, las características precisas para satisfacer intereses (como la búsqueda de la desaparición de las desigualdades) dignos de protección jurídica que, parcialmente, se encontraban en la base de aquella clásica noción. Consúltese al respecto S. MUÑOZ MACHADO, J. F. MESTRE DELGADO y V. ÁLVAREZ GARCÍA, «La europeización de las garantías de los derechos», en S. MUÑOZ MACHADO, J. L. GARCÍA DELGADO y L. GONZÁLEZ SEARA (dirs.), *Las estructuras del bienestar en Europa*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 397. Con el retraimiento estatal reseñado ha variado, indudablemente, la manera en la que se prestan ciertos servicios, el modo en que se organizan sectores de la actividad económica, que dejan de estar monopolizados por el Estado. Pero esta transformación no implica cambios en su naturaleza básica ni en su importancia económica. Tampoco en su carácter de infraestructura ni en la relevancia de estos antiguos servicios públicos desde la perspectiva de la cohesión social. En última instancia, subsiste la obligación estatal de intervenir para decidir cuál debe ser el punto de conciliación entre las preocupaciones de eficacia económica y de cohesión social, por muy complicado que sea en ocasiones su identificación. Puede consultarse, sobre esta cuestión, el trabajo de M. LONG, «Service public, services publics: déclin ou renouveau?», *Révue Française de Droit Administratif*, 1995, pág. 502. En cualquier caso, la obligación no es, en este ámbito, de medios, sino de resultados.

Dicha integración, en nuestra opinión, es difícilmente rebatible. Basta con estudiar la composición de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros para confirmar que su gestión está en manos de los representantes de las Administraciones públicas. Éste no es, sin embargo, el único argumento. Existen otras intervenciones públicas (que afectan a su dimensión, al desarrollo de su actividad empresarial o, incluso, a la distribución de resultados) que resultarían de dudosa constitucionalidad si trataran y afectarían a empresas privadas<sup>16</sup>.

a) *El control público de sus órganos de gobierno*

El principal argumento que permite sostener que las Cajas de Ahorros españolas se integran en el sector público autonómico, tal y como ya se ha dicho, es la composición de sus órganos de gobierno, pues allí predomina la presencia de representantes públicos<sup>17</sup>.

La reforma legislativa de 2002<sup>18</sup>, que pretendía evitar la posible consideración de estas entidades como empresas públicas a efectos del Derecho comunitario de la competencia<sup>19</sup>, no ha conseguido que materialmente

<sup>16</sup> Uno de nosotros ha desarrollado extensa y pormenorizadamente cada uno de los factores jurídicos que avalan esta afirmación en una monografía recientemente publicada. Pueden obtenerse más detalles sobre este debate en J. A. UREÑA SALCEDO, *La influencia pública en las Cajas de Ahorros*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

<sup>17</sup> Llamar la atención sobre el control que los poderes públicos han ejercido sobre los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros tampoco es ninguna novedad. Muchos autores, en relación con muy distintas normas, así lo han destacado. Pueden verse, por ejemplo, los comentarios de GARRIDO FALLA, en el Prólogo a la obra de NÚÑEZ LAGOS, *Aspectos jurídicos del control administrativo de entidades de crédito y ahorro privado*, EDERSA, Jaén, 1977, pág. XX; M. ARAGÓN REYES, R. GARCÍA VILLAVARDE y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *El régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Caja Madrid, Madrid, 1991, pág. 55; A. NIETO GARCÍA, *Dictámenes sobre las Cajas de Ahorros Españolas*, Caja de Ahorros y Monte de Piedad del Círculo Católico de Obreros de Burgos, Burgos, 1991, pág. 3; X. TRÍAS DE BES, «Constitución y expansión de las Cajas de Ahorros», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 43, 1991, págs. 747-748; S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Sistema bancario y crediticio», en *Derecho Administrativo Económico II*, La Ley, Madrid, 1991, págs. 211 y 248; J. A. ANTÓN, «Régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. Las normas autonómicas», *Papeles de Economía Española*, núms. 74-75, 1998, pág. 146; J. A. MAROTO ACÍN y M. MELLE HERNÁNDEZ, «El dilema de las Cajas de Ahorros españolas: ¿seguir siendo Cajas o “morir de éxito”?», en *Estrategias y operaciones empresariales en los nuevos mercados: 20 casos a estudio*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 163; L. DíEZ-PICAZO, «Sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 8, 2003, págs. 24-25; S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 921.

<sup>18</sup> Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

<sup>19</sup> En el *Diario de Sesiones del Senado*, VII Legislatura, núm. 335, de 7 de octubre de 2002, pág. 5, consta que el senador Sánchez Sánchez-Seco, del Grupo Parlamentario Popular, mantuvo que «la ley ha incorporado en su trámite parlamentario en el Congreso (...) una necesaria actualización de la LORCA, que afecta a la organización y a la estructura de las cajas de ahorros, respetando en todo momento su naturaleza jurídica, pero reduciendo el peso de los representantes políticos, para que en ningún momento superen el 50 por ciento de representación en sus órganos de gobierno, en consonancia, por otra parte, con las exigencias de la nueva directiva de la Unión Europea, que considera ayuda pública incluso aquella que en forma de crédito conceda una entidad cuyos órganos de gobierno cuenten con más de un 51 por ciento de representación de origen público».

desaparezca la influencia pública dominante. A pesar de la presión proveniente desde instancias europeas y de la línea marcada por la norma básica estatal, en la mayoría de Comunidades Autónomas el porcentaje reservado directamente a representantes de las Administraciones públicas sigue poniendo de manifiesto de manera evidente el férreo control público sobre las Cajas de Ahorros. En no pocos casos, la representación directamente controlada por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales se eleva hasta el 50% de los miembros de los órganos de gobierno<sup>20</sup>. Con este porcentaje de representación, y sin necesidad de referirnos al control político que sufren algunos otros de los grupos representados<sup>21</sup>, es imposible mantener que el control de las Cajas esté en manos privadas<sup>22</sup>. La modificación de la LORCA se ha limitado a introducir una corrección meramente formal que no salva su consideración material como empresas públicas. Por lo demás, tampoco es una cuestión crucial si nos encontramos ante entida-

<sup>20</sup> Entre las normas autonómicas que mantienen la presencia pública en este nivel pueden verse, por ejemplo, las siguientes: el artículo 24 del Decreto Legislativo valenciano 1/1997, de 23 de julio; el artículo 21 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio; el artículo 57 de la Ley de Andalucía 15/1999; el artículo 34 de la Ley del País Vasco 3/1991, de 8 de noviembre, o el artículo 36 de la Ley de la Comunidad de Murcia 3/1998, de 1 de julio. Sólo interpretando con enorme generosidad cuáles son las exigencias del Derecho comunitario puede concluirse que esta presencia sea la máxima compatible con la consideración de estas entidades como privadas.

<sup>21</sup> En relación con la politización que sufren algunos otros de los grupos representados en los órganos de gobierno pueden verse, entre muchos otros, los trabajos de T. PRIETO ÁLVAREZ, «Las Cajas de Ahorros: su naturaleza jurídica, los límites de la intervención pública», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, abril-junio 2001, pág. 361, y M. FUERTES LÓPEZ, «Las Cajas de Ahorros locales en Alemania: noticia de un servicio público y de su controvertido debate en el ámbito comunitario», núm. 161 de esta REVISTA, 2003, pág. 515.

Es necesario destacar, además de la politización de los grupos de impositores y trabajadores, que los listados de las entidades que pueden formar parte de los órganos de gobierno de las Cajas, en algunas Comunidades Autónomas, son elaborados por los Parlamentos autonómicos o por las Consejerías competentes sobre Cajas. Véanse en este sentido, por ejemplo, el artículo 33 de la Ley de Cantabria 4/2002, de 24 de julio; el artículo 50 de la Ley castellano-leonesa 5/2001, de 4 de julio; el artículo 63 bis de la Ley de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre; el artículo 34 de la Ley de Madrid 4/2003, de 11 de marzo, o el artículo 26 bis de la Ley de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio.

En algunos casos, además, las normas añaden representación de algunas entidades que, sin ser directamente tributarias de Administraciones públicas de tipo territorial, no dejan por ello de tener un indudable carácter público, como las Universidades o los Colegios Profesionales.

<sup>22</sup> En un trabajo donde previamente uno de nosotros ha tratado algunas de estas cuestiones, J. A. UREÑA SALCEDO, «La consideración de algunos créditos y participaciones empresariales de las Cajas de Ahorros como ayudas públicas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 11, enero-abril 2002, págs. 155-176, se reclamaba la reducción de la presencia pública en los órganos de gobierno de estas entidades. Esta propuesta era en el fondo tributaria del tradicional prejuicio de que las Cajas de Ahorros han de ser estudiadas como agentes económicos de naturaleza privada. Esta línea plantea numerosos problemas y carece, en el fondo, de sentido. Al menos una vez se asume la necesidad ineluctable de tener en cuenta la efectiva determinación pública del rumbo y de la gestión de estas entidades. El problema real no es tanto la presencia de representantes públicos en sus órganos de gobierno, sino, como ha destacado el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en el Prólogo a la obra de A. CASARES MARCOS, *Cajas de Ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 18, «la instrumentalización política más descarnada de las Cajas por los poderes autonómicos».

des públicas o privadas, excepto si de lo que se trata es de evitar que su actividad se encuadre en el ámbito de aplicación de ciertas normas de Derecho público, y muy especialmente de las que tienen su origen en el Derecho comunitario de la competencia (algo que, por lo demás, es cada día más dudoso que pueda ser factible, dada la aproximación funcional al concepto realizada por las instituciones comunitarias, que cada vez más restringen vías de escape como éstas).

En relación con los órganos de gobierno, además, existen otras interferencias que confirman el carácter público de estas entidades. Así, por ejemplo, no debería olvidarse que existe un representante designado libremente por las Administraciones autonómicas en la Comisión de Control de todas las Cajas, que se desarrolla una vigilancia pública muy intensa sobre los procesos electorales de estas entidades (que puede llegar incluso a que sea la Administración autonómica correspondiente la que acuerde la iniciación, anulación o suspensión del proceso electoral), o que es la Administración, por no hacer la lista interminable, la que fija las cuantías máximas de las dietas a percibir por los miembros de sus órganos de gobierno<sup>23</sup>; algo impensable, por supuesto, en empresas privadas.

#### b) *El control público de las decisiones sobre la dimensión de las Cajas*

La integración de las Cajas de Ahorros españolas en el sector público, por si lo anterior parece insuficiente, se confirma con la existencia de otras intervenciones públicas muy intensas. La primera está relacionada con la decisión sobre la fusión con otras Cajas de Ahorros. Estas entidades, para fusionarse con una Caja de otra Comunidad, necesitan obtener siempre la autorización conjunta de los Gobiernos autonómicos de sus respectivos domicilios sociales<sup>24</sup>. Y es en dicho acuerdo, adoptado fuera de los órganos de administración de las propias Cajas, donde debe fijarse la participación pública que corresponda a cada Comunidad. Es decir, una de las decisiones clave de toda fusión, como es la futura composición de los órganos de gobierno, no corresponde a las propias Cajas, sino a los Gobiernos autonómicos, que en ocasiones, y esto es muy significativo, deben dar traslado del acuerdo adoptado al Parlamento autonómico<sup>25</sup>.

La fusión interregional, pese a todo, tampoco es la única decisión so-

---

<sup>23</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo 14 de la Ley de la Comunidad de Cantabria 4/2002, de 24 de julio; los artículos 39 y 79 de la Ley castellano-leonesa 5/2001, de 4 de julio; el artículo 50 de la Ley andaluza 15/1999, de 16 de diciembre; el artículo 15 de la Ley de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio; el artículo 20 de la Ley de Canarias 13/1990, de 26 de julio; el artículo 15 del Decreto Legislativo de Cataluña 1/1994, de 6 de abril; el artículo 27 de la Ley de Extremadura 8/1994, de 23 de diciembre; el artículo 17 del Decreto Legislativo valenciano 1/1997, de 23 de julio, o el artículo 55 del Decreto vasco 240/2003, de 14 de octubre.

<sup>24</sup> Véase la Disposición adicional quinta de la LORCA, introducida por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

<sup>25</sup> Así se expresan, por ejemplo, el artículo 17 bis de la Ley de Aragón 1/1991, de 4 de enero, y el artículo 10 de la Ley de Cantabria 4/2002, de 24 de julio.

bre la dimensión de estas entidades que escapa a sus propios órganos de gobierno. En muchas Comunidades Autónomas los acuerdos de cooperación, colaboración o alianzas con otras Cajas también requieren para su efectividad de la preceptiva autorización autonómica<sup>26</sup>. No es posible una fusión entre Cajas de distintas Comunidades Autónomas ni un acuerdo de cooperación, colaboración o alianza sin la conformidad autonómica revestida de autorización.

c) *Las intervenciones administrativas en la actividad empresarial de las Cajas*

El control público autonómico sobre las Cajas de Ahorros alcanza incluso a la adopción de decisiones que están directamente relacionadas con el ejercicio de sus actividades. Pondremos algunos ejemplos. La política empresarial de toda entidad de crédito viene condicionada por su nivel de recursos propios, y uno de los instrumentos que se presentan como fundamentales para que las Cajas de Ahorros incrementen estos recursos, así como para que puedan aumentar sus inversiones, son las cuotas participativas. Pues bien, en muchas Comunidades Autónomas la emisión de dichas cuotas exige la previa autorización administrativa (que también se requiere para poder emitir participaciones preferentes y deuda subordinada<sup>27</sup>). Incluso se ha sometido a autorización autonómica el acuerdo de las Cajas sobre la retribución que deban percibir los cuotaparticipes<sup>28</sup>. Es decir, en algunas Comunidades Autónomas las Cajas no gozan de libertad para ejecutar determinadas decisiones sobre la política empresarial que pretenden seguir, ya que siempre deben contar con la previa autorización administrativa. Esta falta de libertad en la gestión se nos antoja impensable en entidades de crédito de titularidad privada, máxime si se advierte que su exigencia no está relacionada con la existencia de problemas de solvencia.

La necesidad de obtener autorización administrativa de la Comunidad Autónoma donde radica el domicilio social de la Caja de Ahorros alcanza en algunas de estas Comunidades, incluso, a la concesión de grandes créditos o a la adquisición de participaciones empresariales. En efecto, también

---

<sup>26</sup> Esta autorización, que no existe en la normativa estatal, se exige en el artículo 37.3 de la Ley de Galicia 7/1985, de 17 de julio; en el artículo 59.3 de la Ley de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio; en la Disposición adicional segunda del Decreto de Baleares 42/2003, de 2 de mayo, por el que se modifica el Decreto 92/1989, de 19 de octubre, o en el artículo 60.4 de la Ley de Cantabria 4/2002, de 24 de julio.

<sup>27</sup> Se trata, por ejemplo, del artículo 84 de la Ley de Castilla y León 5/2001, de 4 de julio; del artículo 27 de la Ley de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, en relación con el artículo 68 del Decreto 138/2002, de 30 de abril; del artículo 17 de la Ley de Galicia 4/1996, de 31 de mayo; del artículo 30 de la Ley del País Vasco 3/1991, en relación con el artículo 14 del Decreto 240/2003, de 14 de octubre; del artículo 18.k) de la Ley de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio; de la Disposición adicional tercera de la Ley de Extremadura 8/1994, de 23 de diciembre, o del artículo 81 de la Ley de La Rioja 6/2004, de 18 de octubre.

<sup>28</sup> Pueden verse el artículo 28 de la Ley de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre; el artículo 32 de la Ley del País Vasco 3/1991, de 8 de noviembre, o el artículo 18.5 de la Ley de Galicia 4/1996, de 31 de mayo.

estas decisiones puramente empresariales deben ser autorizadas por la Administración<sup>29</sup>. Así, y por mucho que últimamente esté resaltándose que resulta imprescindible que sean las propias entidades de crédito las que establezcan controles internos y mejoren los procedimientos necesarios al respecto, o, lo que es lo mismo, que corresponde a los gestores de las entidades de crédito «definir, con rigor y prudencia, su grado de diversificación atendiendo a su capacidad de gestión y a sus recursos»<sup>30</sup>, en algunas Comunidades Autónomas se ha optado decididamente por limitar la libertad de gestión de sus Cajas de Ahorros.

Otro elemento de control que apunta a la inclusión de estas entidades de crédito en el sector público autonómico es la necesidad de obtener autorización previa del acuerdo de determinación y distribución de excedentes de las Cajas de Ahorros. En este caso la previsión es establecida prácticamente por todas las normas autonómicas, completando el cuadro de injerencias en la gestión económica autónoma de estas entidades<sup>31</sup>.

d) *El control por la Administración de la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros*

La integración de las Cajas en el sector público autonómico, en fin, es indiscutible si se analizan las numerosas intervenciones públicas que existen sobre su obra benéfico-social. En este caso, pese a la opinión contraria de las propias Cajas e incluso del Gobernador del Banco de España, creemos que la intervención, dada su íntima relación con el interés general, es difícil de cuestionar<sup>32</sup>. Más aún, la misma naturaleza y los caracteres de la

---

<sup>29</sup> Y no se trata, como ocurre en otras entidades de crédito, de una supervisión *a posteriori* relacionada con el mantenimiento de la solvencia y liquidez, sino de interferencias públicas previas que únicamente dependen de la superación de determinadas cantidades o porcentajes fijados por las normas autonómicas. Así, por ejemplo, en la Disposición transitoria octava de la Ley de Cantabria 4/2002, de 24 de julio; el artículo 14 del Decreto del País Vasco 240/2003, de 14 de octubre; el artículo 6 del Decreto de Baleares 6/1984, de 24 de enero, en la redacción dada por el Decreto 42/2001, de 23 de marzo; el artículo 6.2 del Decreto del Principado de Asturias 52/1992, de 4 de junio, o el artículo 17 de la Ley de Madrid 4/2003, de 11 de marzo.

<sup>30</sup> Discurso del Gobernador del Banco de España pronunciado en la Asamblea General Ordinaria de la Confederación Española de Cajas de Ahorros celebrada el día 18 de abril de 2001. En la *Memoria de la Supervisión Bancaria en España de 2001*, pág. 64, se dice que la actual supervisión bancaria no puede ser de signo intervencionista, «sino respetuosa con los mecanismos del mercado y con el margen de autonomía que en materia empresarial corresponde a administradores y gestores».

<sup>31</sup> No queda claro en la mayoría de estas regulaciones si se trata de una autorización discrecional o sólo puede denegarse en caso de incumplimiento de la normativa sobre reservas. Es indudable, eso sí, que de nuevo se exige una autorización administrativa, haya o no problemas de solvencia, sobre un aspecto relacionado directísimamente con la gestión de estas entidades. Pueden verse, entre muchos otros, el artículo 69.3 de la Ley de Cantabria 4/2002, de 24 de julio; el artículo 85.3 de la Ley de Castilla y León 5/2001, de 4 de julio; el artículo 24.2 de la Ley de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre; el artículo 29 de la Ley de Murcia 3/1998, de 1 de julio; el artículo 64.2 de la Ley de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio; el artículo 15 de la Ley de Canarias 13/1990, de 26 de julio; el artículo 50 del Decreto Legislativo valenciano 1/1997, de 23 de julio; etcétera.

obra benéfico-social la convierten en la esfera de actividad de las Cajas en la que más manifiesta es la necesaria finalidad de que, a través de ésta, se logre la consecución de objetivos de interés general. Adicionalmente, esta consideración nos conduce a valorar la importancia que la misma tendrá para dar cumplimiento a la obligación constitucional que tienen todos los poderes públicos de garantizar la cohesión social y territorial. Baste en estos momentos mencionar, para dar una idea de las implicaciones jurídicas que de esta tesis pueden derivarse, que en todas las Comunidades Autónomas se exige la autorización del presupuesto de obra benéfico-social, que prácticamente en todas las leyes autonómicas se reconoce la competencia de la Administración para orientar la obra benéfico-social de estas entidades, que en algunos territorios la opción por determinadas formas de gestión debe ser autorizada administrativamente o que, por no entrar en las exigencias de remisión a la Administración de informes o memorias donde se analice el cumplimiento del presupuesto y fines de la obra benéfico-social, en muchas normas autonómicas se prevé la necesidad de obtener autorización administrativa de la liquidación presupuestaria aprobada por la Asamblea General.

Extraídos los rasgos definitorios que venimos destacando, pocas dudas pueden subsistir sobre la corrección de incluir las Cajas de Ahorros españolas dentro del sector público autonómico. Esta afirmación, en nuestra opinión, nunca ha suscitado dudas desde el punto de vista económico y tampoco habría de plantearlas desde el punto de vista jurídico si, como ha pretendido hacerse sumariamente, se analizan las interferencias públicas que establecen las normas que les resultan aplicables y se extraen las inevitables consecuencias derivadas de tal inobjetable realidad. Téngase en cuenta, en fin, por si todo lo anterior fuera considerado todavía insuficiente para aceptar su integración en el sector público autonómico, que, al margen del impulso público en la creación de Cajas de Ahorros que tuvo lugar en el siglo XIX<sup>33</sup>, entre 1940 y 1997 se crearon 20 Cajas de Ahorros, de las cuales 19 fueron de fundación pública, y que en la actualidad es bien sabido que «carece de sentido realizar la distinción entre cajas de origen

---

<sup>32</sup> El Gobernador del Banco de España sostuvo en la Asamblea de la CECA de 18 de abril de 2001 que «las Cajas deben retener su autonomía en la decisión y gestión de su obra benéfico-social». Declaraciones similares han aparecido publicadas con cierta frecuencia en la *página web* de la CECA.

<sup>33</sup> En ocasiones, una pretendida naturaleza privada de las Cajas de Ahorro se ha visto alentada por interpretaciones poco rigurosas de ciertas posturas jurisprudenciales o doctrinales. A estos efectos es interesante la explicación que su autor ha dado recientemente al conocido voto particular de la Sentencia del Tribunal Constitucional 499/1988, con la intención, precisamente, de atajar algunas de las interpretaciones al mismo que veían en él una asunción de la existencia de rasgos privados en las Cajas de Ahorros españolas. Así, L. Díez-PICAZO PONCE DE LEÓN, «Sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 8, sostiene que «considerar a todas las cajas como fundaciones se oponía a la experiencia, fácilmente comprobable, de que siempre han existido cajas de ahorro creadas por las administraciones públicas» (pág. 203), o, tras destacar la regulación de la Ley de 29 de julio de 1980, recuerda que «las Cajas eran promovidas por medios al alcance del Gobierno de Su Majestad, de manera que por lo menos una porción muy importante de las Cajas tienen que haber sido de creación pública» (pág. 206).



público y privado, porque todas las privadas tienen incorporadas cajas de origen público»<sup>34</sup>.

Entendidas las Cajas de Ahorro como funcionalmente integradas en el sector público, la conclusión que hemos de extraer a los efectos que nos proponemos en este trabajo no puede ser más clara: la obligación de perseguir y garantizar a través de su actuación la cohesión social y territorial también es predicable de estas entidades, en la medida en que cualquier entidad pública está también constitucionalmente ligada a la satisfacción de esta garantía. Como consecuencia de lo cual es no sólo posible, sino necesario, realizar el análisis de algunas de las pautas que se han ido generalizando al regular la actividad de las Cajas de Ahorros a lo largo de la última década, y muy particularmente a la hora de establecer el marco jurídico de su actividad benéfico-social, a la luz de esta exigencia. De esta manera se entenderán mejor algunas elecciones del legislador, estatal o autonómico, en unos casos. Como resultas de lo cual pueden, también, despejarse dudas jurídicas o reducirse el ámbito de arbitrio interpretativo que se deduce de algunas normas. Y en otros casos, incluso, creemos que un estudio como el propuesto conduce inevitablemente a plantear la inconstitucionalidad de algunas normas.

### III. OBRA BENÉFICO-SOCIAL Y COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

Las Cajas de Ahorros españolas, como han recordado otros muchos autores, han sido un instrumento utilizado por los poderes públicos desde su nacimiento para completar las políticas públicas<sup>35</sup>. Y ello con el control de su obra benéfico-social, pero también mediante la utilización de otros recursos y excedentes<sup>36</sup>.

Este trabajo trata de poner de manifiesto no sólo que el cumplimiento

<sup>34</sup> M. TITOS MARTÍNEZ, «La creación de las Cajas de Ahorros. Motivaciones, protagonistas y evolución numérica», *Papeles de Economía Española*, núms. 74-75, 1998, págs. 318 y 321.

<sup>35</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 920, recuerda que ya las primeras Cajas de Ahorros «contribuyen a complementar los servicios de beneficencia públicos que se están organizando en España». R. MARTÍN MATEO y F. SOSA WAGNER, *Derecho Administrativo Económico. El Estado y la empresa*, Pirámide, S. A., Madrid, 1977, pág. 85, también sostuvieron que las Cajas de Ahorros «son viejas instituciones que han sido utilizadas por el Poder como instrumentos de la política benéfico-social en la medida que a través de ellas se trataron de paliar necesidades sociales perentorias absolutamente desatendidas en la época». Véase también A. B. CASARES MARCOS, *La Historia de las Cajas de Ahorros: Origen y evolución*, Universidad de León, León, 2000, pág. 161.

<sup>36</sup> J. M.<sup>a</sup> BOIX RASPALL, en la voz «Cajas de Ahorros», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Francisco Seix, Barcelona, 1951, pág. 528, reconoce que la acción crediticia de las Cajas era «canalizada y utilizada por el Estado para finalidades específicas de notorio interés público». J. GARCÍA ROA, *Las Cajas de Ahorros españolas: cambios recientes, fusiones y otras estrategias de dimensionamiento*, Civitas-Universidad de Jaén, Madrid, 1994, pág. 59, recuerda que los Gobiernos que han regido los destinos de nuestro país «han utilizado a las Cajas como eficaces colaboradoras de su política económica. Desde el Real Decreto de 29 de junio de 1853 del Ministerio de la Gobernación hasta la actualidad, las Cajas se han visto vinculadas

de la obligación de cohesión social y territorial por parte de las Cajas de Ahorros debe realizarse mediante su obra benéfico-social, sino que, como consecuencia de la importancia que la misma puede tener a estos efectos, la intervención pública sobre su gestión está, por lo demás, plenamente justificada. Adicionalmente, esta posición es respaldada por, al menos, dos órdenes adicionales de consideraciones. El primero, ya apuntado con anterioridad, hace referencia a cuestiones de legitimidad: al tratarse de la materia más directamente relacionada con el interés general, es aquí donde la opinión de los representantes políticos de los ciudadanos tiene un peso especial que ha de ser tenido en consideración. El segundo, de corte más funcional, alude a que las intervenciones públicas en este ámbito afectan menos a la gestión de las Cajas, al desarrollo normal de su actividad empresarial, por lo que son menos susceptibles de la crítica habitual, que denuncia los perjudiciales efectos de la injerencia política en la determinación puramente económica de la actuación de estas entidades.

La intensa intervención pública sobre la obra benéfico-social de las Cajas, por lo demás, no constituye una hipótesis de trabajo, ni tan siquiera una propuesta *de lege ferenda*. En algunas Comunidades Autónomas, como comprobaremos seguidamente, están aprobándose nuevas normas que apuntan en esta misma dirección. La creciente intervención pública ha suscitado, y sigue haciéndolo, dudas. La exposición que venimos realizando, en la medida en que vincula estas actividades, dada su naturaleza pública, a fines expresamente contenidos en nuestra Constitución, conduce a la afirmación de la posibilidad de analizar la corrección o incorrección jurídica de gran parte de las mismas valorando su incidencia en la consecución de objetivos de cohesión social y territorial.

a) *La fijación de un porcentaje mínimo de inversión en obras benéfico-sociales*

Una de las discusiones más recurrentes en materia de Cajas de Ahorros, eternamente reavivada como consecuencia de la incidencia de esta cuestión en las condiciones en que se desarrolla la competencia en el mercado del crédito, versa en torno a la libertad con la que las mismas pueden hacer uso de sus *beneficios operativos*. Es decir, que en ocasiones se ha acusado a las Cajas de Ahorros españolas de dedicar un porcentaje relativamente bajo de sus excedentes a financiar obras benéfico-sociales, sobre todo si se compara con el porcentaje de los beneficios que la Banca priva-

---

al cumplimiento de los objetivos gubernamentales de cada momento histórico». M.ª A. SALVADOR ARMENDÁRIZ, *Banca pública y mercado. Implicaciones jurídico-públicas de la paridad de trato*, INAP, Madrid, 2000, págs. 194-195, también sostiene que «los distintos Gobiernos se percataron de las muchas posibilidades que representaban los recursos acumulados por ellas, y las posibilidades que ofrecían para financiar el sector público». J. J. TORIBIO DÁVILA, «Tradición y Modernidad en las Cajas de Ahorros», *Papeles de Economía Española*, núm. 46, 1991, pág. 240, sostiene que el papel económico que se ha reservado tradicionalmente a las Cajas ha sido «el de agencias cuasi-gubernamentales para el trasvase del ahorro de las familias a colocaciones decididas por vía política».

da destina a la retribución de sus accionistas, lo que les permitiría, beneficiadas por la inexistencia de una presión de los accionistas para participar de la buena marcha del negocio, dedicar a reinversiones y al fortalecimiento del mismo una porción comparativamente mayor de sus ingresos, con la consiguiente ventaja competitiva<sup>37</sup>.

Por este motivo, la discusión al respecto, incluso política, ha sido constante<sup>38</sup>. Y, tal vez por ello, en la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia se establecía un cuadro de dotaciones mínimas que exigía de estas entidades unas inversiones mínimas en obra benéfico-social. El artículo 48 de la Ley gallega 4/1996, de 31 de mayo, recientemente modificada, establecía que:

*«1. De acuerdo con su finalidad y naturaleza fundacional, las cajas destinarán la totalidad de sus excedentes que no tengan que aplicarse a reservas por mandato legal a la dotación de reservas voluntarias y a la creación y mantenimiento de obras benéfico-sociales.*

*2. Las dotaciones a la obra benéfico-social no podrán ser inferiores a los siguientes porcentajes, que se aplicarán sobre los excedentes que por mandato legal no tengan que aplicarse a reservas:*

*a) A un 50 por 100 si el coeficiente de solvencia se encuentra al final del ejercicio situado en un porcentaje inferior a un 12 por 100.*

*b) A un 55 por 100 si el coeficiente de solvencia se sitúa al final del ejercicio entre el 12 y el 14 por 100.*

*c) A un 60 por 100 si el coeficiente de solvencia está comprendido entre un 14 y un 16 por 100 al final del ejercicio a que la distribución del excedente se refiere.*

*d) A un 65 por 100 si el coeficiente de solvencia se sitúa al final del ejercicio entre el 16 y el 18 por 100.*

*e) A un 70 por 100 si el coeficiente de solvencia excede al final del ejercicio el 18 por 100».*

Esta escala no afectaba, pues hubiese sido inconstitucional al vulnerar las competencias estatales en la materia, al 50% mínimo del excedente que debe destinarse a reservas. Es decir, la Comunidad intervenía una vez cumplidas las normas estatales de solvencia. Resulta indiscutible, eso sí, que el margen de autonomía de las Cajas gallegas, pese a la constitucionalidad

<sup>37</sup> J. A. MAROTO y M. MELLE, «El dilema...», cit., pág. 181.

<sup>38</sup> En el documento del PSOE *El compromiso socialista con las Cajas de Ahorros, las Cajas de la Ciudadanía*, de enero de 2002, se dice que «las Cajas deberán destinar a OBS, en situaciones normales, no menos del 25% de sus beneficios». En la *Propuesta del PP para impulsar la posición de las Cajas de Ahorros ante los retos del futuro* no se hace referencia a porcentaje de inversión alguno, pero se reconoce que «las actuaciones de la OBS deben responder a objetivos sociales preferentes y se deben desarrollar coordinadamente con los poderes públicos autonómicos de aquellas CC.AA. donde tiene implantación la Caja».

del precepto, quedaba reducido prácticamente a la nada<sup>39</sup>.

El precepto, sea como fuere, goza desde fechas recientes de nueva redacción<sup>40</sup>. En la actualidad establece que:

*«1. De acuerdo con su finalidad y naturaleza fundacional, las cajas destinarán la totalidad de sus excedentes que no tengan que aplicarse a reservas por mandato legal a la dotación de reservas voluntarias y a la creación y mantenimiento de obras benéfico-sociales.*

*2. En el caso de cajas que encabezen un grupo consolidable de entidades de crédito, el excedente de referencia será el que resulte de los estados contables consolidados.*

*3. Corresponde a la Consellería de Economía y Hacienda autorizar los acuerdos aprobados por la asamblea general de las cajas, relativos a la determinación de los excedentes y a su distribución conforme a la normativa aplicable.*

*4. La Consellería de Economía y Hacienda y las cajas podrán acordar el porcentaje de sus excedentes que estas últimas dedicarán, anualmente, a obras benéfico-sociales. En el caso contrario, podrán establecerse por vía reglamentaria, después de oída la Federación Gallega de Cajas de Ahorros».*

La capacidad de autodeterminación sobre qué cantidades destinar a obra benéfico-social de las Cajas gallegas sigue luciendo por su ausencia. Se invita expresamente a llegar a un acuerdo entre aquellas entidades y la Administración gallega sobre el porcentaje de los excedentes que debe destinarse a obras benéfico-sociales, pero si dicho acuerdo no se alcanza

<sup>39</sup> El citado artículo añadía en sus siguientes apartados que: «3. A los efectos de este artículo, para medir el coeficiente de solvencia no se tendrán en cuenta dentro de los recursos propios computables las financiaciones subordinadas.

4. La Xunta de Galicia, por decreto, y a propuesta de la Consellería de Economía y Hacienda, oída la Federación Gallega de Cajas de Ahorros, podrá revisar hasta un máximo de 10 puntos porcentuales los porcentajes de las dotaciones a obra benéfico-social reseñados en el número 2 anterior.

Dentro del máximo fijado en el párrafo anterior las revisiones podrán acordarse cada dos años, sin que la primera pueda tener lugar en tanto no hayan transcurrido dos años a contar desde la aprobación de la presente Ley.

5. En cualquiera de los casos recogidos en los puntos anteriores se entiende que se garantizará siempre el mantenimiento de las obras benéfico-sociales que las Cajas ya tengan en funcionamiento en ese momento, ya sean éstas exclusivas de las Cajas o realizadas en colaboración con otras instituciones.

6. Excepcionalmente, previa justificación de su conveniencia, en función de los recursos propios y del coeficiente de solvencia, la Consellería de Economía y Hacienda podrá autorizar una distribución del excedente distinta de la prevista en los números anteriores.

7. En el caso de Cajas que encabezen un grupo consolidable de entidades de crédito el excedente de referencia será el que resulte de los estados contables consolidados.

8. Corresponde a la Consellería de Economía y Hacienda autorizar los acuerdos aprobados por la asamblea general de las Cajas relativos a la determinación de los excedentes y a su distribución con arreglo a la normativa de aplicación».

<sup>40</sup> La nueva redacción se introdujo con la Ley 14/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y de régimen administrativo.

las cantidades concretas «*podrán establecerse por vía reglamentaria*». Esto es, si se ha incrementado el margen de maniobra para alguna de las partes ha sido para la Administración autonómica gallega, dado que ya no existe un precepto legal que fije directamente dichos porcentajes.

La regulación no puede ser tachada de inconstitucional. Es claro que la opción gallega es incrementar la intervención pública sobre la determinación de la obra benéfico-social de sus Cajas de Ahorros, pero esta tendencia, como hemos dejado sentado, no puede entenderse cuestionable cuando de lo que se trata es de ordenar la ejecución de la obra social. A este respecto puede tener relevancia el factor legitimador que supone que tal intervención esté amparada en la obligación de garantizar la cohesión social y territorial a que están sometidos los poderes públicos.

El precepto de la legislación gallega, que nos sirve de excelente testigo de la evolución en ciernes, perfectamente reflejada en la modificación que su redacción ha padecido, no es, sin embargo, una anomalía. Consideraciones similares pueden ser advertidas en las normas sobre Cajas de Ahorros de otras Comunidades Autónomas. Por lo demás, hay que insistir en ello, tampoco supone, en el fondo, transformación o revolución alguna respecto del régimen jurídico tradicional de estas entidades. Basta con recordar que ya el Decreto de 14 de marzo de 1933 establecía que las Cajas tenían la condición de «*elementos auxiliares del Ministerio de Trabajo y Previsión*» a las que podía encomendarse, por delegación, el ejercicio de funciones sociales, o que el Decreto de 17 de octubre de 1947 exigió que de la cantidad total que las Cajas debían destinar a obras benéfico-sociales, un 15% se integrara en un fondo común a disposición del Ministerio de Trabajo para que éste realizase obras sociales de interés nacional.

b) *La orientación en la obra benéfico-social y el establecimiento de porcentajes a invertir en sectores prioritarios*

Otras normas que han sido en ocasiones cuestionadas, y que quedan reforzadas a la luz del carácter público de la obra benéfico-social y la correspondiente obligación de los poderes públicos de garantizar la cohesión social y territorial, son aquellas que contienen orientaciones directas sobre cómo ha de desarrollarse aquélla o el directo establecimiento de porcentajes de inversión según sectores y prioridades marcadas por la Administración. Las razones que hasta el momento han sido empleadas, como es evidente, sirven asimismo para reforzar la legitimidad de actuaciones de esta índole.

La mayoría de normas autonómicas reconocen la competencia de las Comunidades Autónomas para orientar las inversiones de las Cajas de Ahorros hacia los sectores considerados prioritarios. Junto a este reconocimiento, en muchos casos, se establece expresamente la libertad de aquellas entidades para elegir las obras y actividades que, incluidas entre dichos sectores prioritarios, van a ser financiadas con cargo al presupuesto de obra benéfico-social. En algunas Comunidades Autónomas, puede que

para evitar que la obra benéfico-social se convierta en un instrumento meramente publicitario<sup>41</sup>, se ha dado un paso adelante. Así, en Cataluña se exige que las propuestas de obras sociales que haga la Federación de Cajas de Ahorros de Cataluña sean informadas previamente por una comisión mixta integrada por representantes de la Generalidad y de la propia Federación<sup>42</sup>. No se trata de la regulación más intervencionista. En otras Comunidades se reconoce directamente la posibilidad de firmar convenios con la Administración donde se determinen los porcentajes que han de ser invertidos en determinadas obras y actividades.

Entre el último tipo de normas citadas existen diferencias. En algún caso se permite expresamente la firma de estos convenios con la Administración, pero sin que exista una obligación jurídica propiamente dicha<sup>43</sup> (otra cosa es, por supuesto, que las Cajas puedan sentirse más o menos forzadas a su firma o que, como ocurre en no pocos casos, el efectivo control que de los órganos de gobierno de estas entidades ostentan las diferentes Administraciones pueda convertir el convenio en mero trámite). En el caso gallego, la negativa de las Cajas a suscribir un convenio permite a la Administración establecer los límites mínimos de la dotación a la obra benéfico-social del ejercicio que deberán aplicar en las áreas de actuación prioritaria<sup>44</sup>.

Un supuesto distinto es el de la Comunidad Autónoma de Canarias. En esta Comunidad se obliga a sus Cajas de Ahorros a que realicen obras benéfico-sociales en colaboración aportando unos concretos porcentajes. Concretamente, deben destinar «cada una de ellas a tal fin, desde el año 2002, un mínimo del 5 por ciento del presupuesto anual de obra benéfico-social, incrementándose gradualmente dicho porcentaje en los siguientes ejercicios hasta alcanzar, desde el presupuesto correspondiente al año 2005, un mínimo del 15 por 100»<sup>45</sup>. La opinión que nos merece una previsión de esta índole, que prevé e incentiva la colaboración entre Cajas, es positiva, pues de este modo puede hacerse frente a la financiación de actividades y servicios de mayor envergadura. Una cuestión que no es baladí si se tiene en cuenta que en la mayoría de Comunidades Autónomas se exige a las Cajas foráneas una inversión en obra benéfico-social, como mínimo, proporcional a los recursos captados en su territorio. Y que, caso de que se avanzara

---

<sup>41</sup> Ya hace algún tiempo, R. MARTÍN MATEO, «Las Cajas de Ahorros. De la beneficencia al supercapitalismo sin capital», *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, núm. 23, segundo trimestre 1998, pág. 26, sostuvo que la obra benéfico-social de las Cajas «no debe quedar reducida a un mero instrumento de marketing o de relaciones públicas». J. L. MARRÓN JAQUETE y J. L. PÉREZ RIVERO, «Las Cajas de Ahorros: reflexiones en tiempos de cambio», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 156, mayo-junio 2000, pág. 77, también recordaron, entre otras cosas, que uno de los riesgos principales de las Cajas consiste en «reducir la Obra Social y Cultural a una mera función de marketing en el sentido más estrecho».

<sup>42</sup> Véase el artículo 47.d) del Decreto Legislativo de Cataluña 1/1994, de 6 de abril, en relación con el artículo 55 de las normas reguladoras de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento de los órganos de gobierno que contiene el Decreto 190/1989, de 1 de agosto.

<sup>43</sup> Véase el artículo 126.2 del Decreto andaluz 138/2002, de 30 de abril.

<sup>44</sup> Véase el artículo 21 del Decreto gallego 261/1999, de 17 de septiembre.

<sup>45</sup> Véanse los artículos 21 y 22 del Decreto de Canarias 10/2002, de 13 de febrero.

en la idea de destinar obra social a la consecución de soportes infraestructurales más directamente ligados a la búsqueda de la cohesión territorial (pensamos, por ejemplo, en su posible empleo para la financiación de infraestructuras, que posteriormente analizaremos), dada la importante movilización de recursos que requiere, sería absolutamente esencial.

c) *La inversión en obras benéfico-sociales de cantidades proporcionales a los recursos captados*

Las Cajas de Ahorros españolas, cada vez más, desarrollan su actividad en territorios autonómicos distintos al de su domicilio social. Esta expansión geográfica no ha pasado inadvertida a las Comunidades Autónomas, que exigen a las Cajas foráneas una inversión en obra benéfico-social proporcional a los recursos que se capten en su territorio.

Se trata de normas, en este caso sí, de dudosa constitucionalidad. Por motivos mera y estrictamente competenciales, en primer lugar. Es de sentido común que las Cajas de Ahorros promuevan el desarrollo de sus zonas de actuación, sean o no de la misma Comunidad, pero parece claro que debería ser una norma básica estatal la que estableciese este tipo de obligaciones. La falta de impugnación por parte del Estado, unida al hecho de que las taras jurídicas de una previsión semejante que más nos incumben serán las relacionadas con la no satisfacción de las exigencias de cohesión social, llevan a que no nos detengamos en este punto.

Conviene, no obstante, y antes de avanzar en esta segunda línea, destacar algunas recientes normas autonómicas que están concretando el modo de hacer efectiva dicha obligación. El mejor ejemplo, a nuestro entender, se encuentra en la Orden extremeña, de 23 de diciembre de 2004, por la que se establecen instrumentos para la materialización de la obra social de las Cajas de Ahorros foráneas. La pretensión de la misma, según consta expresamente en su Exposición de Motivos, es «*abrir vías de cooperación entre las Cajas de Ahorro foráneas que operan en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la propia Comunidad Autónoma en aras a la participación de las mismas, mediante su obra social, en el desarrollo regional*». Es evidente que una línea de actuación semejante está llamada a generalizarse, al menos mientras no haya impugnaciones por parte del Estado ni se establezcan límites o indicaciones en la normativa básica estatal.

A nuestro juicio, y con independencia de cuáles sean las Comunidades Autónomas que de momento hayan optado por establecer previsiones de esta naturaleza, es evidente que una generalización de las mismas, que abocaría a un estricto reparto de la obra benéfico-social en proporción a los recursos captados, supondría la absoluta obliteración de cualquier fin en materia de cohesión social o territorial. Lo cual, en realidad, equivale a incentivar la regresión en estos campos. Cualquier intervención pública reequilibradora ha de perseguir la inversión en proporciones superiores a las que le corresponderían en aquellas zonas más desfavorecidas (o prever

acciones en beneficio de ciertas capas sociales en proporción mayor a la que la captación de ingresos provenientes de ellas exigiría), mientras que los fondos dedicados a las regiones de allí donde, como consecuencia de un mayor nivel de riqueza, se han captado más recursos habrían de ser menores. De igual manera que un sistema tributario estrictamente proporcional es evidente que no satisface las exigencias de igualdad y progresividad del artículo 31 de la Constitución, en conexión con las exigencias del artículo 9.2 CE, tampoco puede entenderse adecuado, a la luz de la obligación de garantizar y perseguir la igualdad social y territorial (arts. 9.2, 130, 138 CE), que los poderes públicos se doten de un modelo de reparto que obligue a invertir o dedicar recursos de manera estrictamente proporcional a su captación. Un sistema semejante, evidentemente regresivo, por cuanto concentraría progresivamente más riqueza y actividad en las zonas ya de por sí mejor situadas, no es constitucionalmente admisible. Por lo que consideramos, en consecuencia, que las leyes autonómicas que establecen obligaciones de este tipo, en la medida en que no las vinculen a exigencias de reparto, violan la garantía de cohesión exigible a toda actividad de los poderes públicos. Como son las Cajas de Ahorros, y muy especialmente en todo lo relativo a su obra social.

Esta valoración no ha de conllevar, no obstante, una condena de todo el contenido de este tipo de normas. No, al menos, en lo que se refiere a la segunda de sus habituales pretensiones, que suele acompañar a la ya vista, y que se refiere a la concreción normativa de los fines a que dedicar los recursos de la obra benéfico-social.

Siguiendo con el caso extremeño, en esta Comunidad Autónoma se impone a las Cajas foráneas, como en algunas otras Comunidades, que la inversión de la obra benéfico-social sea en las actividades consideradas prioritarias para el desarrollo regional. Esta concreta exigencia no sólo no se contrapone con las exigencias en materia de cohesión social y territorial estudiadas, sino que, antes al contrario, las desarrolla de manera óptima.

La particularidad, que en ocasiones ha suscitado polémica, de regulaciones de esta índole más intervencionista radica en que, como establece el artículo 3 de la citada Orden, «no se computarán como obra social realizada en la Comunidad Autónoma de Extremadura, a efectos de su obligación de invertir una parte de su Obra Social en esta región (...) aquellos gastos o inversiones que no se concreten mediante convenios con la Consejería de Economía y Trabajo o sean autorizados por la misma»<sup>46</sup>. Parece claro que en estos casos, de nuevo, se está restringiendo la capacidad de las Cajas de Ahorros de determinar autónomamente cómo gestionar su obra social. Así, se reclama la inversión en los sectores prioritarios pero también la firma de convenios entre la Consejería competente y las Cajas de Ahorros, o la autorización puntual de dicha Consejería respecto de las actividades o ser-

<sup>46</sup> En el artículo 66.3 de la Ley de Castilla-La Mancha 4/1997, de 10 de julio, también se establece que no computarán como obra social realizada en esta Comunidad, a efectos de cumplimiento de la obligación de inversión proporcional por parte de las Cajas foráneas, los gastos o inversiones que no respondan a las directrices, prioridades o criterios fijados por la Consejería competente.



vicios concretos a financiar con cargo al presupuesto de la obra benéfico-social.

No obstante las dudas que una injerencia de tal calibre pueda plantear, se trata de una opción, en nuestra opinión, tan válida como podría ser la de dejar el máximo grado de autonomía a las Cajas de Ahorros. No encontramos razones jurídicas que permitan dudar de su constitucionalidad y sí, por el contrario, elementos que apuntan a la utilidad que puede tener en atención a la consecución de los intereses públicos, que, como venimos explicando, creemos que han de ser siempre tenidos en cuenta a la hora de regular la actividad de las Cajas, y muy especialmente la de su obra benéfico-social. De este modo, además de una mayor transparencia, la Administración puede asegurarse que la inversión se destina a actividades o servicios realmente prioritarios para la cohesión social y territorial. Ha de tenerse presente que en muchas ocasiones los tradicionales listados de actividades y servicios prioritarios son muy genéricos y, en la práctica, puede que se inviertan cantidades importantes en actividades que, insistimos, aunque incluidas en dichos listados, se aparten de los servicios concretos que los representantes de los ciudadanos creen más necesarios para el desarrollo regional. La previsión de la posibilidad de optimizar los recursos destinados, y hacerlo de acuerdo a la percepción que los representantes de los ciudadanos tienen de cuál es la forma más conveniente de llevarlo a cabo, no creemos que pueda ser objetada<sup>47</sup>.

d) *La utilización de la obra benéfico-social para la financiación de infraestructuras públicas*

Otra de las consecuencias de afrontar el análisis de la actividad benéfico-social de las Cajas de Ahorros desde la perspectiva adoptada, que asume su carácter de acción pública y concluye, en consecuencia, la necesidad de que satisfaga objetivos de cohesión, es la de despejar las dudas que históricamente han existido respecto de si por medio de la misma puede colaborar con la realización o financiación de infraestructuras públicas de interés general.

Se trata de una consecuencia de la íntima conexión, resaltada por HERMES, entre las garantías públicas en materia de infraestructuras y la consecución de objetivos en materia de cohesión social, la cual, con ser contingente, no deja de presentar un carácter básico y una importancia que difícilmente pueden obviarse jurídicamente<sup>48</sup>. Esta idea, a su vez, no puede sino relacionarse con el hecho de que las normas autonómicas reconozcan

---

<sup>47</sup> Adicionalmente, estas elecciones han de venir condicionadas por criterios como el de eficacia (art. 103 CE). Por mucho que históricamente han sido poco atendidos, son un condicionante jurídico-constitucional del gasto público al que cada vez se presta más atención, en gran parte por influencia del Derecho comunitario.

<sup>48</sup> G. HERMES, *Staatsliche Infrastrukturverantwortung*, cit., pág. 350, recuerda, por ejemplo, que «los servicios de infraestructuras están regularmente, pero no necesariamente, conectados con objetivos de política social y estructural. Esta conexión es especialmen-

que las Cajas de Ahorros deben orientar su actividad a la «consecución de intereses generales»<sup>49</sup> o «a la consecución de fines de interés público para contribuir al desarrollo social y económico (...) así como a su equilibrio territorial»<sup>50</sup>. Dicho abiertamente, parece que encaja perfectamente con las finalidades públicas cuya satisfacción tienen encomendada las Cajas de Ahorros la utilización de parte de sus recursos, concretamente los provenientes del presupuesto de obra benéfico-social, para la financiación de infraestructuras públicas.

Es cierto que, en principio, la suficiencia de infraestructuras es una responsabilidad de la Administración en tanto en cuanto aquéllas son imprescindibles para la mera existencia del Estado y de una verdadera comunidad. Son precisamente las infraestructuras las que han permitido la actual configuración de los Estados occidentales desarrollados en la forma en que actualmente los conocemos<sup>51</sup>, pero es que todavía hoy la propia configuración regional española, con grandes diferencias no sólo en cuanto a la renta o el nivel de desempleo, sino también en lo que se refiere a otros aspectos de gran trascendencia a estos efectos como la densidad de población, convierte esta exigencia en mayor, y la importancia de las infraestructuras y de las inversiones a ellas dedicadas en agentes esenciales para la consecución de mayores cotas de igualdad y de una efectiva cohesión<sup>52</sup>. La mayor participación privada en su provisión agrava los riesgos de desequilibrios,

---

te estrecha donde el precio de mercado para un servicio universal es tan elevado que los grupos sociales más desfavorecidos o los habitantes de zonas rurales no disponen en la práctica de posibilidades de conexión. Mientras que los modelos de monopolios estatales o privados trabajaban aquí tradicionalmente con una perecuación social de las tarifas y el privilegio de igual precio en todo el territorio, los modelos de separación se ocupan de lograr estos objetivos a través de la igualación financiera cubriendo las pérdidas de los proveedores de servicios o a través de las económicamente regularmente recomendadas subvenciones directas a los usuarios que no pueden alcanzar a sufragar el precio de mercado.

<sup>49</sup> Artículo 1.2 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.

<sup>50</sup> Artículo 4 de la Ley 1/1991, de 4 de enero, de las Cajas de Ahorros en Aragón. Este tipo de declaraciones se contiene en todas las normas autonómicas; v. gr., el artículo 2.1 de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, establece que estas entidades de crédito «orientan su actividad a la consecución de fines de interés público»; en la Exposición de Motivos de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Extremadura, se dice que estas entidades se caracterizan «por su función social orientada a la consecución de intereses públicos y al desarrollo regional (...) se pretende, además, fomentar la vinculación de las Cajas con las instituciones de su zona de actuación a fin de que contribuyan al desarrollo económico de nuestra Comunidad Autónoma».

<sup>51</sup> Al menos, así ha sido entendido por la doctrina clásica. Véanse a este respecto, de nuevo, G. HERMES, *Staatliche Infrastrukturverantwortung*, cit., págs. 324-327, 334; Lerke OSTERLOH, «Privatisierung von Verwaltungsaufgaben», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, núm. 54, Walter de Gruyter, Berlín, 1995, págs. 208.

<sup>52</sup> D. WOLF, «La réforme des services publics en Allemagne», en J. M. CHEVALIER, I. EKE-LAND y M. A. FRISON-ROCHE (dirs.), *L'idée de service public est-elle encore soutenable?*, PUF, París, 1999, pág. 18, resalta que la homogeneidad territorial de los Estados es un elemento básico a la hora, por ejemplo, de que las liberalizaciones sean exitosas y no produzcan riesgos de fractura social, algo que le permite afirmar que «la insuficiencia en el aprovisionamiento de servicios de base no es un problema real en Estados con una alta densidad de población como Alemania o Francia». Es relativamente sencillo trasladar esta reflexión, *sensu contrario*, a España, donde gran parte del territorio está aquejado de un problema enorme de acelerada despoblación.

mientras que la creciente interconexión de todas las actividades económicas ha convertido en, si cabe, más básicas toda una serie de infraestructuras, que en la actualidad quedan ligadas a las condiciones mínimas requeridas por las exigencias constitucionales en materia de calidad de vida. El ejemplo de las telecomunicaciones, cuyo desarrollo e importancia sólo se acrecientan con los años, puede servirnos de muestra cotidiana que permite ejemplificar las implicaciones e importancia del fenómeno<sup>53</sup>.

La relación entre inversión pública en infraestructuras y crecimiento económico ha quedado, por lo demás, ampliamente demostrada tanto a través del estudio de series temporales como de análisis *cross-section*<sup>54</sup>. Las infraestructuras representan un elemento básico que determina las posibilidades de desarrollo regional. En un entorno económico en el que la localización geográfica de una región, su estructura sectorial y la de aglomeración son cada vez más trascendentales en cuanto a los efectos que pueden suponer en materia de costes de transporte y comunicación, la dotación de infraestructuras (transporte, comunicación, energía) deviene esencial para garantizar el desarrollo económico, por mucho que, evidentemente, no sea el único instrumento de política regional que deba manejarse<sup>55</sup>.

De la relevancia de las infraestructuras y de los servicios estructurales

---

<sup>53</sup> La propia configuración territorial de nuestro Estado plantea riesgos evidentes de que la liberalización de ciertos servicios públicos (proceso en el que, por lo demás, estamos instalados desde hace unos años) redunde en discriminaciones de tipo económico que tendrían graves consecuencias. No es descabellado pensar que la liberalización de servicios como el de telecomunicaciones y la entera asunción de la prestación de los mismos por parte de operadores privados les llevará a gestionar dichos servicios desde la búsqueda, absolutamente legítima, del máximo beneficio posible. De manera que la implantación, por ejemplo, de redes digitales, a falta de obligaciones jurídicas que modulen estos impulsos, se realizará prioritariamente en las áreas en las que es previsible obtener una mayor rentabilidad del mencionado esfuerzo inversor. Lógicamente, las mejores y más avanzadas redes, básicas para la prestación de ciertos servicios de valor añadido, se desplegarán inicialmente en las zonas más pobladas y más ricas, esto es, en aquellas donde es previsible obtener unos mayores ingresos explotándolas y, gracias a ello, una mayor y más veloz rentabilización de la inversión. Este tipo de infraestructuras, en un sector totalmente liberalizado y por mucho que en él la libre competencia entre empresas sea total, no llegará a ciertas regiones más que si éstas aparecen previamente como suficientemente desarrolladas para permitir a la operadora rentabilizar la inversión. E incluso en el caso en que finalmente la red sea desplegada, lo será con un retraso considerable con respecto a las zonas más desarrolladas del país. La cohesión social y territorial queda por ello seriamente puesta en cuestión, pues no sólo no se logra incrementarla, sino que existe un evidente riesgo de que las diferencias aumenten.

<sup>54</sup> A. CASTELLS, «Algunas reflexiones sobre el papel del sector público en la reducción de los desequilibrios regionales», en A. CASTELLS y N. BOSCH (eds.), *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Ariel, Barcelona, 1999, pág. 10.

<sup>55</sup> D. BIEHL, C. NIEGSCH y P. NIMMERMANN, «Las infraestructuras según el enfoque del desarrollo regional potencial: análisis teórico y empírico», en A. CASTELLS y N. BOSCH (eds.), *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Ariel, Barcelona, 1999, págs. 118-119. Para estos autores, es evidente que, junto a los factores de localización, aglomeración, estructura sectorial e infraestructuras, la generación de productividad, renta y empleo debe llevarse a cabo combinándolo con capital privado y trabajo, lo que obliga a la legislación a incentivar también estos elementos. Por lo demás, estas ideas se encuentran también en la base del *II Informe sobre la cohesión social y territorial en la Unión Europea*, que incide en la relevancia de la dotación relativa a las infraestructuras como elemento clave para las perspectivas de desarrollo a largo plazo de las regiones más desfavorecidas (pág. xi), y den-

tradicionalmente reservados al sector público, dado su innegable carácter básico, se deriva la necesidad de que la intervención pública esté presente en relación a ellas<sup>56</sup>. Por otra parte, no puede dejar de tenerse en cuenta, tal y como señala CAVE<sup>57</sup>, la gran importancia concedida por las teorías del crecimiento endógeno para determinar la tasa de crecimiento de un país no solamente a los aumentos de capital y trabajo utilizados y al progreso tecnológico exógeno, sino también a ingredientes suplementarios de naturaleza más política que permiten la movilización de ciertos recursos y, con ello, la aceleración de las tasas de crecimiento, que conduce a tomar en gran consideración la inversión en este tipo de servicios esenciales de naturaleza infraestructural, pues son, junto con los gastos en Investigación y Desarrollo, la parte fundamental de ese *ingrediente adicional*. En conjunto, es claro que los servicios públicos de naturaleza económica poseen un carácter estructural que los convierte en esenciales para permitir el incremento de la productividad en las regiones menos desarrolladas y contribuir así al aumento de la actividad económica y de la riqueza.

La participación de las Cajas de Ahorros en la financiación de estas infraestructuras mediante su obra benéfico-social, ya se ha dicho, permitiría, por un lado, paliar estas situaciones y, por otro, contribuiría a que aquellas entidades cumplieren efectivamente con la satisfacción de los intereses públicos que tienen encomendados. El mero hecho de que una intervención infraestructural, siquiera fuera a pequeña escala, fuese realizada por las Cajas de Ahorros con criterios de cohesión (dedicándose especialmente a zonas menos favorecidas, o con acciones destinadas a capas sociales excluidas, por ejemplo en el ámbito de la promoción de las redes de comuni-

---

tro de las políticas referidas al refuerzo de los factores estructurales de la competitividad se considera especialmente relevante atender a esta cuestión por cuanto «ataca a las causas que originan los desequilibrios regionales y refuerza los factores que forman la base del crecimiento sostenido» (pág. xxi). Su importancia, sin embargo, viene determinada por tratarse de uno de los instrumentos que pueden ser objeto de una acción política directa. Tal y como señala el referido Informe, «una condición indispensable para el desarrollo económico sigue siendo la dotación suficiente en infraestructuras físicas de alta calidad. En el seno de la Unión, si bien se han reducido las disparidades regionales en ciertos sectores como las telecomunicaciones y el transporte por carretera, todavía queda mucho por hacer (...) especialmente en las regiones más retrasadas» (pág. xxvi). El Informe sostiene que «contar con un equipamiento suficiente de infraestructura es una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo económico de y la competitividad de una región, un importante factor que determina tanto la localización de la actividad económica como los tipos de actividades o de sectores que se desarrollan. La inversión en infraestructuras es esencial para reducir el efecto de la distancia entre las regiones, especialmente entre las periféricas y las centrales» (pág. 49). El *III Informe*, recientemente publicado, sigue en esta misma línea.

<sup>56</sup> Las razones son numerosas y van desde la importancia que las infraestructuras pueden llegar a tener incluso en relación con el ejercicio de derechos fundamentales (aspecto tradicionalmente destacado por OSSENBÜHL o STEINER) a las implicaciones que pueden aparecer en contextos de liberalización. En estos casos resulta básico que el Estado mantenga de alguna forma su capacidad de decisión. La provisión por los poderes públicos de los servicios debe ser sustituida por una regulación que trate de restringir los posibles efectos contrarios a intereses sociales producto de la actividad de los agentes privados.

<sup>57</sup> M. CAVE, «Développement du télécommunications et service public», en J. M. CHEVALIER, I. EKELAND y M. A. FRISON-ROCHE, *L'idée de service public est-elle encore soutenable?*, cit., págs. 81-96.

cación) tendría efectos enormemente positivos. La misma esencia pública de las mismas y de las decisiones adoptadas por sus órganos de gobierno matizarían las elecciones, con los consiguientes efectos de nivelación. Esta redistribución es, por lo demás, consustancial a la propia dinámica del gasto público y fruto de la existencia de una fuente de financiación presupuestaria del mismo, en la medida en que su prestación se garantice en condiciones de igualdad en todo el territorio<sup>58</sup>. Que puedan aprovecharse fondos no presupuestarios, como son los destinados a obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros, para tales fines sólo incrementa los efectos redistributivos y amplía la acción de cohesión.

Creemos, no obstante, que, con ser una posibilidad perfectamente constitucional en abstracto y sumamente atractiva, sería conveniente, eso sí, que una norma básica del Estado admitiese expresamente y regulase las formas de inversión en infraestructuras con cargo a los presupuestos de obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros. En otro caso, es cierto, subsistirían dudas sobre su legalidad, de acuerdo con el sentido general de la doctrina tradicional en la materia del Tribunal Constitucional. Ésta, en cuanto sostiene que la inversión de los excedentes de las Cajas de Ahorros en obras benéfico-sociales es una de sus características esenciales cuya regulación básica corresponde al Estado, no ha excluido expresamente intervenciones de este tipo, pero sí parece tenerlas por imposibles en ausencia de previsión por la norma básica. La Sentencia del Tribunal Constitucional 48/1988, de 22 de marzo, de hecho, podría interpretarse en tal sentido<sup>59</sup>. En definitiva, la inversión de las Cajas de Ahorros en infraestructuras públicas, que en nuestra opinión es muy necesaria, es perfectamente posible e incluso aconsejable desde una perspectiva constitucional, aunque requiere, casi con toda seguridad, de una norma básica estatal donde se reconozca tal posibilidad para que su práctica sea una realidad.

---

<sup>58</sup> A. CASTELLS, «Algunas reflexiones sobre el papel del sector público en la reducción de los desequilibrios regionales», cit., pág. 7.

<sup>59</sup> Cuando, en su Fundamento Jurídico Quinto, señala que «*impugna el Letrado del Estado dicho artículo por incluir, entre los fines a que han de destinarse los excedentes líquidos, el de "estimular el ahorro y la realización de inversiones", siendo así que, con arreglo al artículo 10 de la Ley 13/1985 (en relación con el artículo 22 del RD 2290/1977 y RD 502/1983), dichos excedentes sólo pueden considerarse a la formación de reservas y a la financiación de obras benéfico-sociales. Ahora bien, es cierto que, dada la finalidad específica de las Cajas de Ahorros, una norma de este tipo ha de considerarse básica en la medida en que garantiza dicha especificidad, pues el carácter social de la finalidad a que han de destinarse los excedentes líquidos constituye una de las características esenciales de las Cajas de Ahorros frente al resto de intermediarios financieros*».