

LA RELEVANCIA DE LA FUSIÓN DE CAJAS DE AHORROS¹

Adolfo Sequeira Martín. Catedrático de Derecho Mercantil (UCM)

INDICE : I. La incidencia de la fusión en la presencia de las Cajas de Ahorros en el sistema financiero. II. La necesidad de establecer un marco estatal de referencia para las fusiones de Cajas de Ahorros. III. Las principales peculiaridades de la fusión de Cajas de Ahorros. La figura de la relación de canje. 1. La figura de la relación de canje. 2. La función de los órganos de las Cajas de Ahorros en el proceso de fusión. 3. El sistema de autorizaciones en la fusión de Cajas de Ahorros. IV. Conclusiones y propuestas.

Es evidente que tanto la figura de la fusión como la de las Cajas de Ahorros son, en si mismas, instituciones de una gran complejidad jurídica cuya dificultad se potencia cuando ambas interactúan y desarrollan sus respectivos regímenes forma conjunta. No se trata ahora de resaltar los múltiples problemas que se presentan en cada una de ellas, sino tan sólo resaltar aquellos que son más relevantes en un procedimiento de fusión de Cajas de Ahorros, pero prescindiendo tanto de los que son propios de cualquier fusión con independencia de cuales sean las entidades intervinientes como de proceder a un exhaustivo análisis de todo el procedimiento de fusión cuando son Cajas de Ahorros las que intervienen en él². La finalidad perseguida es, así, la de ofrecer un marco general que sirva para poner de relieve la destacada función que el instituto jurídico de la fusión ha cumplido en la actual consolidación de las Cajas de Ahorros en nuestro sistema financiero, indicando las dificultades que para su utilización presenta la inexistencia de un adecuado marco jurídico y los riesgos que se derivan de esta situación al posibilitar una injustificada injerencia de las administraciones públicas en su desenvolvimiento, a la vez que se resaltan las peculiaridades más relevantes que se presentan cuando la fusión

¹ Este artículo constituyó la base de una ponencia que, con el mismo nombre, tuvo lugar en las Jornadas sobre "Presente y futuro de la regulación de las Cajas de Ahorros" que se celebraron el 22 de mayo de 2007 en la Facultad de Derecho de la UCM con el patrocinio de Caja Duero y organizadas por el Departamento de Derecho Mercantil, la Revista de Derecho Bancario y Bursátil y la Editorial Lex Nova.

² Son pocas las obras existentes al respecto y, entre ellas, cabe destacar, Santamaría Pastor, J.A. Concentración del sistema financiero y competencias autonómicas: el problema de las fusiones de Cajas de Ahorros. En CIE, nº127, octubre 1997; Cañabate Pozo, R. El régimen jurídico de la fusión de Cajas de Ahorros (prólogo de Sequeira Martín, A). El régimen jurídico de la fusión de Cajas de Ahorros. Madrid, 2006.

es utilizada por Cajas de Ahorros, para proceder a ofrecer, finalmente, unas pautas generales en torno a como solventar los mencionados inconvenientes que adquieren especial importancia cuando las fusiones recaen sobre Cajas que tienen su domicilio en Comunidades Autónomas diferentes y se empiezan a presentar en un momento en el que su concentración se muestra como deseable.

No se ignora la incidencia que en el tratamiento de la fusión de Cajas de Ahorros tienen múltiples aspectos presentes en su régimen jurídico, pero a los que se presta una especial atención en otras partes de esta obra (así por ej, el tema referente al gobierno corporativo, a la dependencia de las Cajas de diversas administraciones públicas, o a la presencia de éstas en sus órganos, etc, etc), y a los que aquí, en consecuencia, sólo se hace una justa mención cuando su presencia se pone de relieve de forma relevante en el procedimiento de la fusión. La finalidad a la que se ajustan las siguientes páginas es, por lo tanto, resaltar la importancia de la fusión como proceso utilizado en la consolidación de las Cajas de Ahorros, mencionando las alternativas que a ella se presentan en las diversas técnicas de colaboración conjunta como figuras más convenientes en un determinado momento, y ofrecer una solución transitoria que sirva para obviar las dificultades que presenta un régimen que es limitado, disperso y deficiente, sin que ello justifique el postergar la necesidad de una regulación estatal de la fusión que, en el respeto de las competencias autonómicas, sirva para potenciar su utilización y el mantenimiento competitivo de las Cajas de Ahorros en un momento en el que son evidentes las presiones para su transformación en entidades de crédito con tipología de sociedades anónimas.

I. La incidencia de la fusión en la presencia de las Cajas de Ahorros en el sistema financiero.

Un somero examen de la evolución legislativa producida en nuestro sistema financiero en los últimos treinta años muestra, inmediatamente, la incidencia que el cambio del modelo de intermediación en el crédito ha tenido en la figura de las Cajas de Ahorros hasta llegar a colocarlas en una situación de práctica igualdad con la Banca en

orden a su presencia en el mercado de intermediación en el crédito³. Éstas se han mantenido con una importante presencia del sector público en sus órganos pero compatibilizándola con la de intereses de otra naturaleza y con una continuidad en la relevancia de la consecución del fin social que les es propio, y lo ha hecho, precisamente, en un momento en el que se ha producido un proceso de privatización del sistema bancario del que ha desaparecido la banca pública y su teórica vinculación en la defensa de interés público.

Las Cajas de Ahorros han sabido afrontar el reto que suponía el poder ampliar su capacidad operativa, funcional y geográfica, aprovechando la progresiva eliminación de las diferencias existentes con las entidades bancarias en torno al ámbito territorial y de la actividad en los que podían desarrollar su función de intermediación en el crédito, aunque no sólo, actuando eficientemente en un marco regulador prácticamente liberalizado, pero que requería el que se sometiesen a un modelo de vigilancia y supervisión que se sustenta en la exigencia de similares técnicas de aseguramiento de recursos propios, de liquidez, de solvencia y de cobertura de crisis frente a terceros que, con las particularidades propias de cada figura, vienen a constituir un estatuto uniforme de todas las entidades de crédito y al que la legislación comunitaria ha contribuido de manera especial en la idea de constituir un mercado único basado en la libertad de establecimiento y de prestación de servicios financieros. Y todo ello ha sucedido a la vez que las Cajas de Ahorros han ido procediendo a una adecuación de su específica estructura orgánica a las exigencias del nuevo modelo de gobierno corporativo, adecuándose a las directrices "del buen gobierno corporativo" en lo que se refiere a unas exigencias de información y de presencia de comisiones técnicas y de control que indudablemente contribuyen a satisfacer unas necesidades de transparencia y supervisión que son más propias de las sociedades cotizadas, cuando el mercado de valores es, sin embargo, un instrumento ajeno a la obtención de recursos propios de las Cajas de Ahorros vinculadas al instrumento del "capital" en virtud de su peculiar naturaleza fundacional y no societaria, si bien sea cierto que la mayoría de las mencionadas exigencias van vinculadas al hecho de que ellas emitan valores cotizables

³ Un estudio sobre la evolución legislativa y financiera de las Cajas de Ahorros se puede ver en Parejo, J.A/ Rodríguez,L/Cuervo,A/Calvo,A. Manual del Sistema Financiero Español. Madrid, 2006. pp. 309 y ss. Un reciente estudio sobre estos aspectos puede verse en el Informe de la Fundación de Estudios Financieros sobre "Las Cajas de Ahorros. Modelo de Negocio, Estructura de Propiedad y Gobierno Corporativo. Papeles de la Fundación nº,218. año 2007. pp,21 y ss.

en mercados secundarios oficiales⁴. La adaptación a todo el proceso se hizo, además, a la vez que el sistema bancario en su conjunto sufría un proceso en el que se han tenido que afrontar importantes crisis bancarias, simultáneamente a la aparición de nuevas entidades de intermediación con un ámbito operativo limitado que se desarrolla en torno a una especialización basada en nuevas operaciones parabancarias, y con una huida del dinero bancario que exigía enormes esfuerzos para competir en un mercado cada vez mas liberalizado que abría sus barreras a la entrada de potentes entidades extranjeras.

La adecuación de las Cajas de Ahorros a las nuevas realidades políticas, económicas y jurídicas, ha abocado a lo largo de estos últimos treinta años en necesarios procesos de cooperación y concentración para hacer factible su supervivencia en medio de una alteración del tradicional marco de actuación que ha llevado consigo la desaparición de muchas de ellas, como de forma similar sucedía en el sector estrictamente bancario, y en los que **la técnica de la fusión**⁵ ha tenido una particular relevancia para su consecución junto a una muy acertada política financiera y de reorganización de sus sucursales⁶. Tomando como referencia y punto de partida la mitad de los años setenta, se observa un proceso de expansión de la relevancia de las Cajas de Ahorros en el mercado de intermediación en el crédito que tuvo como base la progresiva equiparación de su actividad financiera y de su ámbito territorial con los que eran propios de las entidades bancarias en su sentido estricto⁷, al que siguió una fase de consolidación y concentración a raíz de los años ochenta cuyo soporte técnico jurídico fue esencialmente la utilización de la figura de la fusión (baste a este respecto citar que el número de Cajas paso de 87 en el año 1990 a 47 en el 2006), situando a las Cajas en una posición en la que vienen a controlar, aproximadamente, la mitad del mercado de intermediación en el crédito, aunque ciertamente no todas tengan el mismo grado de

⁴ En relación con el Gobierno Corporativo vid, Sánchez Calero, F. Sobre el "Reflejo del Movimiento del buen gobierno corporativo en las Cajas de Ahorros" en La evolución del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. Madrid,2006. pp,21 y ss; Informe de la FEF. Ob,cit. pp,169 y ss.

⁵ Sin que la terminología utilizada en la legislación sobre las Cajas de Ahorros sea muy precisa al respecto, se puede decir que se entiende por fusión el procedimiento en el que dos o mas Cajas de Ahorros se disuelven sin liquidarse, transmitiendo mediante sucesión universal todo su patrimonio a una de ellas (fusión por absorción), o a una nueva que se constituye (fusión por constitución). Sobre el concepto de fusión de Cajas de Ahorros y sus modalidades vid, Cañabate Pozo, R. El régimen jurídico...Ob,cit. pp, 211 y ss.

⁶ Vid a este respecto la evolución producida en los años 1995-2004 en el Anuario Estadístico de Cajas de Ahorros del 2004 realizado por la CECA.

⁷ Sobre la evolución de la expansión de las Cajas de Ahorros y la eliminación progresiva de límites a su creación, actividad y extensión territorial hasta el año 1990 vid, Aragón Reyes,M /García Villaverde,R /Santamaría Pastor,J.A. El Régimen Jurídico de las Cajas de Ahorros. Madrid,1991. pp,455 y ss.

presencia ni ésta sea la misma en todos los ámbitos del mercado bancario. Las Cajas de Ahorros experimentaron, pues, en estos años un notable avance en sus "ratios" de solvencia y de eficiencia, a la vez que aumentaba su cuota de mercado en el conjunto del sistema bancario⁸ sin perder, en ningún momento, la función social que las caracteriza aunque acomodándola a las nuevas realidades sociales⁹.

A pesar de los datos indicados, se puede afirmar que la concentración empresarial de nuestro sistema financiero es de la más baja comparada con otros Estados de la UE, así como sostener que al fomento de la competencia interbancaria ha contribuido en gran manera la presencia de las nuevas Cajas de Ahorros fortalecidas por las fusiones y que, a pesar de las concentraciones, no han perdido las que han sido su claras señas de identidad. Es más, tanto las autoridades del FMI, de la UE, como del Banco de España, indican que se está todavía en un momento óptimo para posteriores fusiones¹⁰, partiendo además del hecho de que se está ante entidades con un gran grado de solvencia que es en gran parte consecuencia de que las fusiones habidas no han obedecido a técnicas de saneamiento de Cajas de Ahorros en crisis, sino que con ellas se ha perseguido esencialmente el procurar su fortalecimiento financiero, tal y como atestigua el hecho de que el Fondo de Garantía de depósitos de las Cajas haya prácticamente paralizado las aportaciones que las mismas debían realizar en él, con independencia de que la técnica de la fusión pueda ser un medio para evitar crisis y de que, por el contrario, no siempre sea aconsejable el acudir a ella para el fortalecimiento de estas entidades sin tener presente, en cada caso, cuales sean las Cajas de Ahorros de la que se esté hablando y las razones que la aconsejan¹¹.

Esta situación de fuerte afirmación de las Cajas de Ahorros en el mercado es la que, ciertamente, ha levantado al debate sobre cual sea hoy la significación de la función de las Cajas de Ahorros en el sistema financiero, haciendo expreso un cuestionamiento bajo el que, frecuentemente, no se oculta otra cosa que el intento de la

⁸ Un estudio de la evolución de su solvencia se puede ver en Bernabé Pérez, M^aM y Marín Hernández, S. Un análisis económico-contable de la actividad de las Cajas de Ahorros (1975-2000). Historia de las Cajas de Ahorros. Nuevas perspectivas. Papeles de Economía Española nº 105/106, 2005. Fundación de las Cajas de Ahorros. pp,309 y ss; Hernán Gómez, F. La solvencia de las Cajas de Ahorros: 1994-2004. Historia de..Ob,cit. pp,329 y ss.

⁹ Sirva como dato la evolución de la aplicación del beneficio neto a la obra social que paso del 24,46% al 28,79% en el periodo 1995 a 2004 (datos del ya citado Anuario Estadístico de la CECA).

¹⁰ Sobre la contribución de las Cajas de Ahorros al impulso de la competencia en el sistema financiero vid el ya citado Informe de la Fundación de Estudios Financieros. pp,73 y ss.

reducción de su presencia o incluso el de su eliminación como tales, aunque los argumentos que se esgrimen intenten variar la atención hacia aspectos accesorios. Es cierto que éste es otro debate, el del llamado "lucha por el dinero de la discordia", pero que corta como una secante la superficie de la figura de la fusión de las Cajas de Ahorros porque ésta es la verdadera alternativa a su transformación en sociedades anónimas bancarias, como solución ya adoptada en algunos países (siendo modelo paradigmáticos el de Inglaterra e Italia, aunque no sean los únicos)¹², incluso, a veces, fomentando inicialmente las fusiones a estos fines. No se opone a la afirmación de la utilidad de la presencia de las Cajas de Ahorros en el mercado de intermediación en el crédito, al margen de su indiscutible encaje constitucional en un modelo de mercado propio de un Estado social de derecho, el hecho de la necesidad de un debate sobre la necesidad de reformas legislativas de las Cajas de Ahorros, que puede afectar a numerosos aspectos de las mismas que inciden en el régimen de fusión y que van desde la posible interferencia en ellas de las administraciones públicas hasta el riesgo de que la fusión sea prácticamente el único instrumento de captación de recursos propios por excelencia que tienen las Cajas de Ahorros, pasando por la teórica asimetría con los bancos en lo que se refiere a la diversa capacidad de unas y otros para entrar en sus diversas estructuras corporativas.

Las fusiones efectuadas por las Cajas de Ahorros han sido en gran parte mediante fusiones por absorción y casi de forma absoluta llevadas a cabo por entidades situadas en la misma CCAA, así como de carácter homogéneo si bien se haya realizado alguna fusión heterogénea con cooperativas de crédito que estaban dirigidas básicamente a evitar la crisis de alguna de éstas. Hoy el centro de atención se ha desplazado para reflejar que se está en una fase en la que las fusiones entre Cajas de Ahorros situadas en diferentes CCAA empiezan a dibujarse como el futuro proceso de concentración a desarrollar, siguiendo, además, un camino por el que abogan las indicaciones de las autoridades económicas de muy diferentes niveles, con la existencia de ya algún supuesto concreto a pesar de los obstáculos políticos y jurídicos existentes a los que luego se hará referencia. Es probable que esta nueva fase contribuirá a colocar a

¹¹ Ureña Salcedo, J. La influencia pública de las Cajas de Ahorros. Madrid, 2005. pp. 166 y ss.

¹² Un detallado estudio sobre el proceso de transformación de las Cajas en Bancos ofrece Rojo Álvarez-Manzaneda, R. La transformación de las Cajas de Ahorros operadas en el ámbito comunitario. RDBB. nº. 85. año, 2002, y del mismo autor vid, Las fundaciones bancarias: De Cajas de Ahorros a Sociedades de Capital. La experiencia italiana. Granada, 2003.

estas entidades en un umbral superior de presencia entre las entidades de crédito europeas que el que actualmente detentan, aunque puede decirse que, no obstante, ya ocupan algunas de ellas primeros puestos entre las grandes entidades de crédito de la UE.

Existen alternativas a la fusión de las Cajas de Ahorros como técnicas idóneas de cooperación que son más flexibles en cuanto a los controles administrativos exigibles, que se presentan con menos inseguridades jurídicas y, que son, a veces, más convenientes por la finalidad perseguida y la dimensión de las Cajas afectadas, si bien en muchos casos puedan servir de antesala a la celebración de fusiones posteriores y, a las que por todo esto, se les ha llegado a denominar como "cuasi fusiones". Las diversas modalidades de cooperación entre las Cajas de Ahorros constituyen una manifestación de la que ha venido siendo una tradicional colaboración entre ellas en una actuación que ha valido para acuñar el término de "coopetencia" entre Cajas¹³. Se producen así "acuerdos de cooperación" entre las Cajas de Ahorros¹⁴ que se desarrollan normalmente en el marco de la CECA o de las Federaciones Regionales; existe una Comisión para cooperación en la organización, automatización y prestación de nuevos servicios (COAS); se pueden crear por las Cajas entidades con propia personalidad jurídica a cuyo consejo de administración está previsto legalmente la posibilidad de delegación de determinadas facultades por los Consejos de Administración¹⁵, además de la, siempre factible, creación ordinaria de empresas conjuntas incluso en el sector financiero (así "Ahorro Corporación" como empresa conjunta de prestación de servicios financieros), cuya paradoja última puede ser la sola presencia conjunta de algunas Cajas como socios en entidades bancarias propias (así el "Banco de Cajas de Ahorros" propiedad de tres Cajas andaluzas). Un tema diferente a éste, aunque también aparezca el fenómeno de su presencia en relación con otras entidades de crédito, es el de "los conglomerados financieros" controlados por una Cajas de Ahorros, la creación por ellas de "holdings" con la idea de una mejor gestión de determinados activos (esencialmente participaciones en empresas industriales), o el de la presencia de las Cajas como accionistas relevantes en Entidades bancarias y la polémica sobre la "asimetría" de esta situación, o el de las

¹³ Sobre posibles vías de cooperación vid, el ya citado Informe de la Fundación de Estudios Financieros. pp,69 y ss.

¹⁴ El art,31 LORCA prevé la posibilidad de que las Cajas de Ahorros establezcan "mediante resolución de sus Consejo de Administración, acuerdos de colaboración o cooperación y alianzas con otras Cajas".

¹⁵ vid al respecto el art,19.2 LORCA.

cesiones de activos y pasivos entre entidades de crédito y la dificultad de su organización como cesiones globales en nuestro ordenamiento, etc,etc. Se trata de supuestos alternativos y diferenciados de la fusión que sin embargo persiguen finalidades económicas de cooperación que en gran parte son coincidentes con las que los resultados de una fusión pueden presentar aunque sus efectos jurídicos sean diversos.

II. . La necesidad de establecer un marco estatal de referencia para las fusiones de Cajas de Ahorros.

Sorprende, sin embargo, la desproporción existente entre la importancia creciente que han tenido las fusiones entre Cajas de Ahorros, y la que está todavía destinada a tener, con la práctica carencia de un régimen jurídico sustantivo estatal¹⁶ que contemplase dicha modalidad de reestructuración de empresas de una forma sistemática, que atienda a sus peculiaridades estructurales, que introduzca una mayor armonización entre las legislaciones autonómicas sin quebrar el respeto a las competencias autonómicas en la materia, y que aporte mejores soluciones a la posibilidad de su utilización para realizar procesos de concentración entre Cajas pertenecientes a distintas CCAA así como a las posibles fusiones heterogéneas con otras entidades de crédito. A las dificultades que son propias a cualquier proceso de fusión empresarial se une así la inexistencia de un régimen claro y organizado para unas entidades, como son las Cajas de Ahorros, sobre las que, además, inciden diferentes sectores del ordenamiento jurídico en función de su peculiar naturaleza y de la actividad que desempeñan, y lo hacen con normas que, a su vez, tienen una consideración diversa en función de su procedencia estatal o autonómica, siendo probablemente esta figura, uno de los supuestos donde sea más evidente la conflictividad sobre la atribución constitucional de competencias.

La ausencia de un marco legal estatal que regule la fusión de las Cajas de Ahorros con carácter general y completo, ya que su régimen sólo es contemplado de manera escasa, dispersa y con normas no siempre de fácil coordinación (se ha hablado al respecto de "calderilla normativa") en la, a su vez, fragmentaria legislación estatal

sobre Cajas de Ahorros¹⁷, exige un esfuerzo intelectual para adoptar en la actual situación legal un modelo normativo de referencia que sirva para cubrir la posible ausencia de regulación autonómica al respecto, para abordar las lagunas que se puedan presentar en las diversas legislaciones autonómicas sobre Cajas de Ahorros, para solventar las dificultades que se plantean en las fusiones entre Cajas de Ahorros que están situadas en diferentes CCAA con distintas normas y sometidas a autoridades diversas, para aclarar un sistema estatal que es fragmentario y con inseguridades incluso sobre la vigencia y constitucionalidad de alguna de aquellas, así como para abordar aspectos nuevos que o no están regulados o sólo lo están de forma muy escasa.

Si la clara concepción fundacional que las Cajas de Ahorros tuvieron inicialmente pudo justificar una limitada regulación que permitía su complementariedad con un amplio margen de discrecionalidad concedido a la autonomía de la voluntad de sus fundadores y de la propia entidad, no se puede hoy sostener esta situación ante el cambio radical que la figura ha experimentado y menos aún cuando se trata de una figura, como es la de la fusión, que presenta unos efectos que desplazan el juego normal del derecho común en alguno de sus aspectos básicos. La presencia de la función de las Cajas de Ahorros en la intermediación en el crédito con una incidencia que trasciende, en muchos casos y en gran volumen, los marcos territoriales de su CCAA y que afecta al conjunto del sistema crediticio y monetario, no puede permitir, tampoco, ni los problemas jurídicos indicados en torno a la fusión ni que su ordenación presente la mínima posibilidad de discrepancia con la autoridad del Banco de España como entidad con capacidad para su autorización y control como, teóricamente, es hoy factible. La indicada tarea plantea dificultades que, desde una óptica estrictamente jurídica, radican esencialmente, de un lado, en la ausencia de una expresa atribución constitucional de competencias al Estado para legislar sobre Cajas de Ahorros y, de otro, en la dudosa y discutida naturaleza jurídica de éstas. El esfuerzo intelectual para la elaboración de un marco de fusión adecuado a la peculiaridad de la Cajas de Ahorros se presenta así como una exigencia necesaria para cubrir un vacío que elimine la inseguridad jurídica que su ausencia supone, si bien sea cierto que, a pesar de ello, las carencias han venido siendo solventada de forma adecuada, en sus líneas generales, en los procesos de fusión que se han producido en los últimos años.

¹⁶ En este sentido vid, Sánchez Calero, F. Ob, cit. pp, 28 y ss.

¹⁷ Santamaría Pastor, J.A. Concentración del sistema... Ob, cit. pp, 76.

Ante la falta de una atribución constitucional expresa de competencias al Estado o a las CCAA en materia de Cajas de Ahorros, las distintas CCAA se han ido atribuyendo en sus estatutos competencias exclusivas de desarrollo legislativo y de ejecución (art,149.3 CE), que se han concretado en una legislación autonómica sobre Cajas de Ahorros en la que la figura de la fusión se regula de manera no uniforme y con lagunas de diversa gravedad, a la vez que se produce una legislación estatal sobre Cajas bajo el soporte constitucional de la atribución exclusiva de competencias al Estado sobre las bases de la ordenación del crédito, de la banca y de la planificación general económica (art,149.1.11º y 13º CE) y que ha planteado múltiples problemas ante el Tribunal Constitucional sobre la calificación de su contenido como de legislación básica. Se trata, en todo caso, de una legislación estatal que se refiere mínimamente a la fusión y que, para más dificultades, se acumula a una normativa preconstitucional de cuya vigencia incluso se duda en muchos casos. La necesaria construcción de un marco legal de referencia para la fusión de Cajas de Ahorros que sirva para paliar los problemas antes indicados, ha de partir, en consecuencia, del respeto a la inicial aplicación de las normas básicas en la materia, así como de la aplicación en segundo lugar de las que, al respecto, existan en las CCAA con carácter preferente a las normas no básicas estatales y con independencia de que el texto legal estatal en que aquellas y éstas normas estatales se contemplen sea único.

La siguiente dificultad que se presenta para la adopción de un marco general de referencia sobre la fusión de estas entidades estriba en la peculiar naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros, que son consideradas reiteradamente por la jurisprudencia constitucional como entidades privadas de carácter fundacional con actividad benéfico social, aunque de carácter especial en virtud de su actividad empresarial de intermediación en el crédito y de su específica estructura orgánica¹⁸. No procede aquí entrar en el examen sobre la naturaleza de las Cajas de Ahorros, sino tan sólo resaltar la que es la posición generalmente aceptada y adoptada por el Tribunal Constitucional y hacerlo en función de poder proceder a determinar cual pudiera ser el marco legal de referencia a tener en cuenta al querer articular un adecuado proceso de fusión. A este

¹⁸ Sobre las diversas sentencias del Tribunal constitucional pronunciándose al respecto, vid, Sánchez Calero,F. La evolución del régimen...Ob,cit. pp, 6 y ss; Cañabate Pozo,R. El régimen....Ob,cit. pp,132 y ss.

respecto el problema esencial se ha planteado en torno a la compatibilidad entre el ejercicio por las Cajas de Ahorros de una actividad empresarial de intermediación en el crédito que busca una clara obtención de beneficios y su calificación como fundación en la que la persecución de un interés general es determinante de su naturaleza. En este sentido se sostiene que el ejercicio de una actividad empresarial bancaria por las Cajas de Ahorros no supone el alejamiento del fin fundacional al que inicialmente obedece su creación y que sus estatutos contemplan, ya que se trata simplemente de una actividad privada pero de interés público y social en cuanto que sus posibles beneficios van necesariamente destinados a la satisfacción de la "obra social" en la cuantía legalmente exigida, sin que ello vaya en menoscabo del cumplimiento de las exigencias que a su estructura patrimonial le vienen impuestas por su consideración como entidades de crédito y se realice en el respeto a las normas a las que como tales han de someter su actividad. La propia legislación sobre fundaciones reconoce la posibilidad que estas entidades tienen para realizar actividades lucrativas y mercantiles si se efectúan en relación con los que son sus fines fundacionales, siendo así que la actividad de las Cajas como entidad de crédito puede ser considerado como el medio para satisfacer adecuadamente un fin de interés general para el que el beneficio es una necesidad ineludible pero sin que ello conlleve un ánimo de lucro para la entidad entendido en el sentido estricto societario de servir de fin-medio para la satisfacción de sus miembros.

Las Cajas de Ahorros son, en definitiva, una figura fundacional a la que su consideración de entidad de crédito le concede un carácter especial y que, aunque dotada de un régimen parcial propio, queda sometida al régimen de fundaciones como régimen general supletorio de las normas estatales y autonómicas que les son aplicables en primer lugar en virtud de ser ellas el objeto inmediato de su aplicación. Estamos, como reiteradamente ha manifestado el Tribunal Constitucional (es esencial al respecto la STC 48/ 1988 de 22 marzo), ante una fundación peculiar que está caracterizada por su consideración de entidad de crédito con lo que ello supone de sometimiento a la legislación estatal en el marco de las competencias sobre legislación mercantil y bases de la ordenación del crédito y banca (art.149.1.6º y 11º CE), si bien se trate de la presencia de una peculiar entidad de crédito que cumple una función institucional en el juego del marco de mercado pero con la singularidad de ser una persona jurídico-privada de naturaleza fundacional que está caracterizada por su interés público y su marcado carácter social.

Lo anteriormente manifestado obliga a aplicar con enorme cautela y graves dificultades la legislación sobre fundaciones a las Cajas de Ahorros que realmente son consideradas por el Tribunal Constitucional como fundaciones por exclusión, al no poder ser calificadas ni como figuras asociacionales ni tampoco como corporaciones, al no haber otra alternativa diferente en nuestra legislación para su calificación como persona jurídica (STC 49/1988 de 22 de marzo). La aplicación de la legislación sobre fundaciones sería además de imposible aplicación a las Cajas de Ahorros en materia de fusión ya que su configuración legal parte de una estructura orgánica y de una finalidad a desarrollar radicalmente diferente a la que es propia y prototipo de aquellas, sin que además se contribuyera realmente a la solución de los problemas acaecidos ya que el régimen de la fusión es prácticamente inexistente en la vigente Ley de Fundaciones. Es decir, el régimen de fusión que contempla la Ley de Fundaciones no vale para su consideración como referente y solución de los problemas que acaecen en la fusión de Cajas de Ahorros, con independencia de que alguna de las normas que la mencionada Ley contempla puedan ser puntualmente aplicables dado el carácter fundacional que las Cajas de Ahorros tienen.

Al poder partir de la admisión por nuestro ordenamiento, estatal y autonómico, de la excepcionalidad que suponen la figura y los efectos de la fusión de Cajas de Ahorros con respecto al sistema de derecho común, el problema de la insuficiencia de su régimen de fusión es susceptible de ser abordado mediante el planteamiento de una posible aplicación analógica¹⁹ de la regulación que de la figura se hace en otras normas legales y que, en otro caso, sería una técnica inviable ante la dificultad de proceder a una extensión analógica de normas excepcionales²⁰. Es así que el recurrir a la técnica jurídica de la “analogía legis” sobre la base de los diversos preceptos que ordenan la figura de la fusión en la LSA sería la solución que mejor permite la adopción de un régimen de referencia que sirva para solventar los problemas de inexistencia de régimen o de lagunas sobre fusión que puedan derivarse de la legislación estatal y autonómica sobre las Cajas de Ahorro. Y entendemos que la estructura legal del proceso de fusión contemplada por la Ley de Sociedades Anónimas es la apropiada a estos efectos porque

¹⁹ Con respecto a esta solución se pronunciaron favorablemente, en su momento, Aragón Reyes, M /García Villaverde, R /Santamaría Pastor, J.A. El Régimen Jurídico de..Ob,cit. pp,483 y ss, recientemente y con una gran dedicación al tema vid, Cañabate Pozo, R. El régimen jurídico..Ob,cit.pp,206 y ss.

²⁰ Díez Picazo, L. Experiencias jurídicas y teoría y teoría del Derecho. Madrid,1993. p,283.

en ella se ubica el régimen de fusión más completo de nuestro ordenamiento sirviendo de base o, incluso, de referencia para la elaboración de los específicos regímenes de fusión que se presentan en la ordenación de otras personas jurídicas de carácter empresarial y estructura orgánica en lo que son características también de las Cajas de Ahorros. Además, parece inclinarse en este sentido el propio ordenamiento estatal, cuando al establecer la inscripción registral mercantil obligatoria de las Cajas y de aspectos relativos a ellas, entre los que se encuentra la fusión, indica que en lo no previsto se practicará la inscripción según su legislación específica y de forma supletoria las reglas referentes a la sociedad anónima en la medida que resulte compatible (art.276 RRM), en lo que no es sino la admisión implícita de la aplicación analógica del régimen sustantivo de la fusión cuando exista identidad de razón, en tanto que la calificación previa a la inscripción registral no parece lógica que se pudiera efectuar sobre unas normas sustantivas distintas a las que son aplicables a una figura cuyo régimen registral se indica como supletorio para llevar a cabo el acceso a la publicidad registral de las Cajas de Ahorros. Y en este sentido de proximidad a la legislación de sociedades anónimas se pronuncia también el régimen sobre cuotas participativas cuando reenvía a la legislación sobre sociedades anónimas al regular determinados aspectos de las mismas (art.1 RD 303/2004 de 20 de febrero), con independencia de la dificultad existente para determinar la verdadera naturaleza jurídica de aquellas y en consecuencia de la determinación de su completo marco jurídico. No obstante es preciso considerar que la diferente regulación de la fusión de las Cajas de Ahorros que existe en las distintas legislaciones autonómicas supone el que la analogía no se aplique siempre de idéntica manera y con similares conclusiones en tanto que no siempre son semejantes ni las lagunas ni las soluciones adoptadas en aquellas que, en algún supuesto, son incluso distintas de las que la LSA ofrece. El hecho real es que el problema de insuficiencia de régimen de fusión se ha ido reduciendo enormemente ante la mayor precisión de las sucesivas leyes autonómicas sobre Cajas de Ahorros, que, en gran medida, toman como modelo de referencia el que ofrece la LSA, al que también se remiten expresamente en algún caso, insistiendo en esta línea el hecho de que en la publicidad privada de los procesos de fusión a la que están sometidas las Cajas de Ahorros sea una constante la referencia al cumplimiento de lo ordenado en la legislación sobre sociedades anónimas.

No obstante lo dicho, no se puede obviar que la aplicación analógica a las Cajas del régimen de fusión contemplado en la LSA presenta a veces dificultades derivadas de la diversa naturaleza de unas y otras figuras, así como de su encaje en los sistemas autonómicos, sin que tampoco con esta técnica se resuelvan todos los problemas que se presentan, por lo que sería conveniente el establecimiento de un régimen estatal completo y ordenado sistemáticamente que contuviera, como mínimo, las que pudiéramos considerar normas sustantivas básicas del proceso de fusión. Es cierto que esta solución se encuentra con un problema jurídico que se centra en torno a la dificultad para dilucidar lo que pudieran considerarse realmente materia normativa básica, si bien creemos que existe jurisprudencia constitucional al respecto como para poder abordarlo dentro de unos límites aceptables, sin desdeñar la dificultad política que supondría superar el miedo de las CCAA para que aceptaran sin posibles litigios constitucionales esta solución ante lo que pudiera suponer de riesgo de pérdida de poder sobre el control de los procesos, no siendo menores las posibles trabas que pueden provenir ante la presión de intereses que consideren que la alternativa no es la ordenación y fortalecimiento de las fusiones de Cajas de Ahorros sino su transformación en sociedades anónimas, tal y como ha sucedido en otros Estados de la UE aunque no siempre se haya realizado con las mismas técnicas jurídicas.

Conviene señalar, para no obviar la realidad, que, existiendo ciertamente problemas de carácter estrictamente jurídico, el fondo de la viabilidad de las fusiones de las Cajas de Ahorros ha radicado en gran parte en razones de decisión y oportunidad política en función, entre otros aspectos, de la pugna por la ubicación de su sede, de la composición de los órganos de gobierno y de la representación en ellos de los diversos intereses. Y esto es así dada la importancia del hecho de que “la autorización” definitiva de la fusión radica en las autoridades de la correspondiente CCAA donde la Caja tiene su sede, a la vez que existe una cierta ambigüedad y flexibilidad en los criterios aplicables para su otorgamiento que permite una excesiva discrecionalidad en su concesión. El problema se agudiza al máximo cuando se trata de fusiones entre Cajas de Ahorros que están situadas en distintas CCAA, porque a las dificultades indicadas se añade el que prácticamente no existe régimen que contemple el supuesto, salvo en lo que se refiere a la polémica exigencia de requerirse para la fusión el consentimiento de las diversas Comunidades Autónomas afectadas, debiendo determinarse en el mismo acto la proporción que corresponde a las diversas entidades de derecho público en los

órganos de gobierno (Disp Ad 5ª LORCA), mientras que el futuro control de la correspondiente CCAA sobre la Caja resultante está en función del lugar en el que se domicilie sin que quede claro que CCAA es la que ha de aprobar los nuevos Estatutos y Reglamentos (art,34.2. RD 798/1986 de 21 de marzo). Como consecuencia de todo ello existe el riesgo de la incidencia de una excesiva intervención de los poderes públicos autonómicos en los procesos de fusión en lo que podría resultar un obstáculo a pesar de su conveniencia económica, ofreciéndose una situación legal que ha sido reiteradamente denunciada²¹ y para la que el propio FMI recomienda su revisión a la vez que aconseja el que las fusiones se realicen siempre que el Banco de España las autorice.

III. Las principales peculiaridades de la fusión de Cajas de Ahorros.

Con independencia de las señaladas dificultades que entraña la determinación de un régimen general de la fusión entre Cajas de Ahorros que sirva como referente y el recurso a la aplicación analógica de la LSA como posible solución a los problemas que se han venido indicando anteriormente, se presentan con carácter general en estas fusiones algunas peculiaridades específicas que diferencian estos procesos de los que son prototipos en las fusiones ordinarias de sociedades. Se prescinde así de entrar en el examen de las múltiples cuestiones que son propias de cualquier fusión independientemente de cual sea la naturaleza de las entidades participantes y que también se plantean cuando son Cajas de Ahorros las que intervienen aunque se presenten en el marco de su específica naturaleza y estructura²². El análisis de las peculiaridades más llamativas de estas fusiones a las que se va a hacer referencia parte del hecho, ya suficientemente señalado, de que no existen obstáculos legales en su aceptación ni en la de sus modalidades tradicionales, ni tampoco para admitir su estructuración sobre las diversas fases (proyecto de fusión, acuerdos de las entidades participante, formalización e inscripción registral) en las que el proceso de fusión se divide ordinariamente aunque sí puedan existir diferencias en el tratamiento que de aquellas hacen las diversas regulaciones autonómicas. En relación con la decisión de prescindir de los problemas que son comunes, sólo se quiere hacer una excepción para

²¹ Baño León, J.M.La influencia pública en las Cajas de Ahorro. Madrid,2005. pp,169 y ss.

²² Un estudio detallado y preciso sobre las diversas fases del proceso de fusión de las Cajas de Ahorros y de los problemas tradicionales que la fusión plantea se puede ver en Cañabate Pozo, R. Ob,cit. pp,241 y ss.

resaltar que sigue pendiente de resolución el núcleo central de todo proceso de fusión que es el determinar el momento del mismo en el que se produce el negocio de fusión por el que las entidades participantes quedan ya vinculadas y sin posibilidad de desligarse sin incurrir en incumplimiento de la fusión ya convenida; si bien es cierto que el hecho de que en alguna legislación autonómica se exija la aprobación del proyecto de fusión por los consejos de administración con carácter previo al de las respectivas asambleas, a la vez que parece imponerse legalmente la imposibilidad de su modificación por los acuerdos que éstas adopten, nos sitúan ante un modelo en el que podría interpretarse que la posible ubicación del negocio de fusión se sitúa en el proyecto de fusión elaborado por los administradores de las diversas Cajas de Ahorros de forma que luego simplemente sería sometido a su ratificación por los diversos órganos de las mismas con competencias al respecto.

Las peculiaridades de la fusión entre Cajas de Ahorros que son más llamativas por las diferencias que presentan con respecto a las fusiones entre sociedades, afectan a los siguientes aspectos:

1. La figura de la relación de canje.

No se plantea en la fusión entre Cajas de Ahorros el problema de la integración de socios de las entidades que se extinguen en virtud de la determinación de cual sea su nueva posición en la entidad resultante del proceso en función de la aplicación de una **relación de canje** que determine cual es el número de participaciones que les corresponde en proporción al número de ellas que detentaban en las entidades que ahora desaparecen, ya que aquellos socios no existen como consecuencia obvia de presentar las Cajas de Ahorros una estructura fundacional y no societaria ni estar tampoco prevista la fusión heterogénea entre Cajas y Bancos. Lo que ha hecho dudar sobre la necesidad de la presencia del informe de expertos independientes puesto que la función esencial del mismo va dirigida a la comprobación de la valoración dada a los patrimonios de las entidades que se fusionan en función de determinar si es correcta la relación capital patrimonio y la relación de canje que se establece (art,236.4 LSA), en lo que son funciones ajenas a la fusión de las Cajas de Ahorros que además están sometidas a los informes y controles que le son propios en función de su naturaleza como entidad de crédito. Un tema diferente es, evidentemente, el que se produzcan

alteraciones patrimoniales como consecuencia de la integración de los patrimonios de las Cajas de Ahorros participantes que incidan en la necesidad de reordenarlo en función de las exigencias legales sobre su nueva configuración patrimonial.

Sí podría pensarse, en principio, que el problema de atribución de participaciones en función de las que detentase los miembros de las entidades que se extinguen estaría presente en torno a las fusiones heterogéneas de Cajas de Ahorros con Cooperativas de Crédito dada su contemplación por nuestra legislación aunque sea de forma un tanto defectuosa en la formulación de los términos legales utilizados²³. La realidad es que, no obstante su admisión por nuestra legislación²⁴, este supuesto sólo es factible cuando se produce la absorción de una Cooperativa de Crédito por una Caja de Ahorros, en cuanto que el supuesto contrario, al igual que sucede con la fusión por constitución, no tendría técnicamente posibilidad de ser llevada a cabo al no existir titulares de participaciones de capital en las Cajas de Ahorros que se extinguen con derecho a recibir contrapartida alguna. No obstante lo dicho sobre la admisión legal de una fusión por absorción heterogénea, cuando la entidad absorbida por una Cajas de Ahorros es una Cooperativa de Crédito la peculiaridad con respecto a una fusión ordinaria estriba en el hecho de que no es posible la integración de los cooperativistas en la estructura orgánica de aquellas al tener una peculiar configuración fundacional sin titulares de cuotas representativas de una cifra de capital como si sucede con las cooperativas, ya que "el derecho a integrarse en el cuadro societario y orgánico de la entidad nueva o absorbente" tiene lugar sólo "si el régimen jurídico de ésta lo permite" (art,32.2 RD 84/1993), cosa que es imposible cuando se trata de una Cajas de Ahorros en función de su naturaleza jurídica no societaria. La técnica de atribución patrimonial a los cooperativistas a cambio de sus aportaciones se estructurará, en consecuencia, mediante la entrega a ellos de recursos de la Caja de Ahorros absorbente que se

²³ La Ley de Cooperativas de Crédito 13/1989 de 26 de mayo habla de fusiones y de absorciones (art,10) como si de figuras diferentes se tratara, cuando realmente está haciendo referencia a las modalidades de fusión por constitución y de fusión por absorción.

²⁴ La Ley de Cooperativas de Crédito habla de que "en el caso de que la entidad resultante de la fusión, escisión, o absorción fuera una Cooperativa de Crédito....."(art,10), dando a entender, implícitamente la posibilidad de que el resultado fuera una entidad de crédito diferente de ésta citada. Y es así que el RD 84/1993 de 22 de enero que aprueba su Reglamento efectúa un desarrollo de la Ley expresa que "están sometidas al requisito de autorización administrativa previa aquellas escisiones y fusiones que afecten a Cooperativas de Crédito en los términos siguientes:.....Las fusiones que tengan lugar entre cooperativas.....,o entre éstas y otras entidades de depósito cuando las otras sociedades del sector se inhiban.....(art,30.1,b), en lo que ya es una admisión explícita de las fusiones heterogéneas entre Cooperativas de Crédito y Cajas de Ahorros en cuanto que éstas son entidades de depósito.

corresponda con la valoración de sus aportaciones al capital social de la cooperativa a la que pertenecían más la parte proporcional que les corresponda en las reservas voluntarias. Se está así ante una liquidación de sus aportaciones mediante una técnica que se aproxima más a la atribución a los cooperativistas de la cuota que le correspondería si ejercitara un derecho de separación²⁵ o la que le correspondería en una cesión global de activo y pasivo²⁶ que a una verdadera relación de canje a pesar de la utilización legal del término (art,32.2 RD 84/1993), teniendo en cuenta que la específica legislación de Cooperativas de Crédito permite, además, que los socios de la cooperativa que se extinga podrán recibir por sus aportaciones ".....cuotas participativas que, en su caso, podrán ser completadas con obligaciones o deuda subordinada ya emitidas o en metálico"²⁷.

Una situación peculiar se presenta en orden a los titulares de “cuotas participativas” emitidas por las Cajas de Ahorros participantes en la fusión con respecto a los cuales se articula la presencia de un posible ejercicio del derecho a "ceder sus cuotas" (Ley 13/1985 de mayo -art,7.4-, y RD 302/2004 de 20 de febrero -art,13.1 y 2-), a la vez que se regula el régimen de "una relación de canje" aplicable a las cuotas participativas emitidas por las entidades que se extingan en el caso de que el titular de aquellas cuotas quisiera seguir siéndolo (RD 302/2004 de 20 de febrero -art,13.3-). Es así que en el caso de fusión, con independencia de la modalidad y de cual sea la situación en la que se encuentre la Caja de Ahorros respectiva, los cuotapartícipes pueden ceder sus cuotas a la Caja emisora a cambio de su valor legalmente establecido (Ley 13/1985 de mayo -art,7.4-, y RD 302/2004 de 20 de febrero -art,13.1-), o bien continuar como tales cuotapartícipes si lo fueran ya de una Caja extinguida, de forma que, en este caso, se hace necesario establecer una relación de canje por cuotas de la Cajas de Ahorros resultante de la absorción (la absorbente o la nueva que se constituye) para entregar a los cuotapartícipes de las Cajas que se extinguen (RD 302/2004 de 20 de febrero -art,13.3) como consecuencia de la fusión.

²⁵ No gozan los socios cooperativistas de este derecho de separación en las cooperativas de crédito salvo regulación estatutaria (art,32.3 del RD 84/1993 de 22 de enero), a diferencia de lo que si permite con carácter general para los socios que no hubieran votado a favor la Ley General de Cooperativas 27/1999 de 16 de julio (art,65), pero que la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito excluye , sin embargo, para todos los accionistas en las fusiones de entidades de crédito (Disp. Ad 14ª.2).

²⁶ Esta figura es también admitida para las Cooperativas de crédito en el art,30.2 RD 84/1993 de 22 de enero.

Se crea así el derecho a ceder las cuotas por parte de los cuotapartícipes como una situación excepcional que introduce una figura que es similar a lo que supondría el “derecho de separación” del titular de participaciones en el capital de una sociedad cuya prohibición está taxativamente indicada para el supuesto de fusiones de entidades de crédito (Disp, Ad 4ª LDIRC), al margen de la polémica existente en torno a su aceptación con carácter en el régimen de fusión de la LSA. La configuración de su régimen se centra esencialmente en la configuración del valor de reembolso por la cesión de las cuotas y su ejercicio en el proceso mediante el señalamiento de los momentos procesales en los que su ejercicio ha de tener lugar, así como el límite de adquisición de cuotas propias por parte de la Caja adquirente en el caso de que no se procediera a su amortización (Ley 13/1985 de mayo -art,9-, y RD 302/2004 de 20 de febrero -art,11-). No obstante quedan abiertos interrogantes (alcance de la cesión como derecho individual y relación con las decisiones colegiada del posible sindicato de cuotapartícipes; posibles cesiones parciales, etc,etc) que pueden dificultar la ya de por sí difícil emisión de las mismas, al margen de que la amplitud de su contemplación con respecto a los sujetos legitimados presente el riesgo de que se pueda producir un excesivo vaciamiento patrimonial que dificulte la fusión, o incluso la posibilidad de que sus titulares puedan realizar una cierta presión sobre el proceso si es que tienen una cantidad de cuotas que sea relevante a pesar de carecer del derecho de voto y de que esté limitada la cuantía de su tenencia con plenos derechos económicos en mano de un titular sea persona física, jurídica o grupo.

La posibilidad de que los cuotapartícipes de las entidades que se extinguen continúen en la Cajas de Ahorros absorbente o en la que resulte de la fusión en el caso de que no ejerciten su derecho a hacer adquirir sus cuotas participativas, requiere el que se haya establecido necesariamente un régimen de canje de las cuotas que tuvieron los cuotapartícipes en las entidades que se extinguen por cuotas participativas en la nueva entidad resultante de la fusión (y RD 302/2004 de 20 de febrero -art,13.3-), con lo que supone la necesidad de que ésta las tuvieran en cartera en la cuantía suficiente o, en otro caso, el que la absorbente o la nueva entidad constituida se vean obligadas a su emisión. Se trata, en definitiva, de mantener para los cuotapartícipes que son titulares de las cuotas que se extinguen el valor económico de los derechos que detentaban sobre ellas de forma que aquél valor no sufra alteración mediante la configuración de una adecuada

²⁷ art,32.2 del RD 84/1993 de 22 de enero.

relación de canje en los términos que recogía el proyecto de fusión, y sobre la que debería existir, también, una información favorable de experto independiente además de las correspondientes explicaciones al respecto efectuadas por el consejo de administración en su obligatorio informe sobre aquél (RD 302/2004 de 20 de febrero - art,13.3-), pero sin que, necesariamente, el valor económico de dichos derechos tenga que coincidir con el que correspondería en caso de haber tenido lugar el ejercicio de cesión de las cuotas por su titular a la Caja de Ahorros resultante de la fusión.

2. La función de los órganos de las Cajas de Ahorros en el proceso de fusión.

La articulación de las diferentes fases del proceso de fusión es escasa y asistemática²⁸ en el marco de las normas específicas estatales sobre Cajas de Ahorros aunque no existan dificultades en la admisión de la estructura tradicional de la figura, lo que tiene su reflejo en el difuso tratamiento con el que se regula la presencia de los diferentes órganos de las Cajas de Ahorros a lo largo de su transcurso, si bien la regulación sea más completa en el ámbito de su legislación autonómica aunque no siempre se presenta de manera uniforme. Esta situación conlleva el que la aplicación analógica de la legislación sobre sociedades anónimas ofrezca a veces dudas sobre la corrección en su utilización al estar pensada para estructuras societarias que detentan una estructura orgánica que no es idéntica a la de las Cajas como tampoco lo son los diferentes intereses que están representados en unas y otras, y sin que tampoco el recurso a la analogía tenga siempre un mismo alcance en su aplicación dado el que en las diversas leyes autonómicas sobre Cajas de Ahorros no se recogen la figura de la fusión de forma idéntica ni en su amplitud ni en sus soluciones.

La elaboración del proyecto de fusión no viene atribuida directamente al Consejo de Administración de las Cajas como competencia que le es propia, si bien así se pueda deducir del articulado que contempla su actividad en otros aspectos (por ej al regularse las cuotas participativas se hace referencia a la necesidad de una justificación

²⁸ La Disposición Derogatoria del Real Decreto 798/1986 de 21 de marzo sobre Regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros derogó la Orden de 7 de febrero de 1979 sobre procedimientos de fusión de las Cajas de Ahorros que sirvió de base a numerosas fusiones.

detallada sobre la "relación de canje" de la mismas que ha de efectuar el Consejo de Administración en su informe sobre el proyecto de fusión, RD 302/2004 de 20 de febrero -art,13.3-), con la peculiaridad de que no es extraña la imposición en alguna normas autonómicas de su aprobación por el consejo de administración con carácter previo a su aprobación por las asambleas generales de cada una de las Cajas de Ahorros que participan a pesar de que previamente habían sido ellos los que habían procedido a su elaboración. Es de resaltar que no se hacen legalmente presentes en el proceso de fusión las posibles competencias que tiene la Comisión de Control como órgano de control y de supervisión del Consejo de administración y de su carácter añadido de órgano de estudio y consulta, aunque no sea extraño, sin embargo, el que en algunas de las fusiones realizadas sí se haga patente su presencia mediante la presentación de estudios e informes al respecto, pero sin que exista una regulación con carácter general que regule sus posibles funciones en relación con la fusión ni imponga su presencia²⁹.

La aprobación de las bases de la fusión, del proyecto de fusión, es competencia de las asambleas generales de cada una de las Cajas de Ahorros participantes, que han de hacerlo sin posibilidad de modificación y con un "quórum" de asistencia y unas mayorías reforzadas con las que se ha pretendido que determinados acuerdos, entre los que se encuentra el de fusión, sean fruto de una decisión realmente autónoma de la Asamblea General de las entidades participantes (arts,12.2 y 34.1 LORCA), en la que se tiene en cuenta de forma significativa la representación en ella de los diversos intereses presentes, con respecto a las diversas administraciones públicas que puedan tener presencia y competencias sobre las Cajas de Ahorros, a la vez que se pretende su alejamiento de lo que pudiera ser su consideración como empresa pública, siendo de resaltar que el patronato de la fundación queda, como tal, al margen de las posibles decisiones a tomar aunque indirectamente pueda tener una representación porcentual en la asamblea general³⁰.

La autonomía decisoria de las Cajas con respecto a las administraciones públicas corre, no obstante, el riesgo de ser obviada, al quedar desnaturalizada la independencia

²⁹ Sobre la relevancia de la Comisión de Control en el modelo dualista de administración que tienen las Cajas y su complemento con el control de la Asamblea General vid, Castilla Cubillas, M. Gobierno de las Cajas de Ahorros. Madrid,2006. pp,31 y ss.

formal de la Asamblea General en cuanto que los diversos grupos de intereses puedan estar mediatizados y ser vehículos indirectos de la presencia de los poderes públicos, cuyos intereses están además representados en ella. Y todo ello al margen de la consideración de que el sistema final de autorizaciones de la fusión de la CCAA respectiva, al que luego se aludirá, obstaculizaría de forma casi insalvable la consecución de la fusión sino existiera una previa concordancia en su logro. Es así que voces autorizadas en los ámbitos económicos y políticos nacionales e internacionales han denunciado este peligro y alertado sobre la conveniencia de disminuir la presencia de las diversas administraciones en la Asamblea General aún por debajo del techo del 50% que ahora se establece, a la vez que presionan para la adopción de determinadas medidas que asegurase la autonomía de los miembros electos como portadores de los diversos órganos.

Una peculiaridad propia del proceso de la fusión de Cajas de Ahorros en relación con su estructura orgánica es el establecimiento de una regulación estatal que, con carácter supletorio de la legislación autonómica, pretende ordenar el periodo intermedio que transcurre desde la adopción de los acuerdos configuradores del convenio de fusión hasta que ésta desarrolla sus efectos como consecuencia de su inscripción registral aunque diferenciando entre la modalidad de fusión por constitución y de fusión por absorción.

Con respecto a la fusión por constitución de una nueva entidad se establece un plazo provisional y transitorio de dos años desde la aprobación de sus Estatutos y Reglamentos, en el que se podrán fijar los órganos de gobierno que se consideren oportunos para la dirección coordinada del proceso de la fusión, debiendo realizarse inexorablemente la elección de los órganos de gobierno antes del transcurso de la mencionada fecha (RD 798/1986 de 21 de marzo -art.35. 1, 2-). Aunque de forma no clara parece que se ha querido otorgar una cierta libertad para establecer la presencia de unos órganos de coordinación durante el periodo en el que la fusión todavía no ha desarrollado su eficacia y en el que las Cajas de Ahorros participantes que han aprobado el proyecto de fusión siguen manteniendo, por lo tanto, su propia entidad, ya que

³⁰ Sobre el riesgo de la consideración de las Cajas como "empresas públicas" y la necesidad al respecto de un cambio en el régimen de nombramiento de sus órganos de gobierno a fin de mantener su naturaleza de entidad privada vid, Sánchez Calero, F. Ob.cit. pp,15 y ss.

todavía no se ha realizado la inscripción de la fusión por constitución que es la que determina la extinción de todas las sociedades participantes y el nacimiento de la nueva entidad con sus propios órganos rectores; sin que tampoco aparezca en ningún momento con precisión el momento en el que ha de ser solicitada la preceptiva aprobación de los Estatutos y Reglamentos propios de la nueva entidad que ha de nacer. Se trata de una previsión que siendo acertada en su planteamiento adolece de múltiples imprecisiones que presentan una gran inseguridad jurídica y que siendo contemplada por normas de naturaleza estatal no básico ha venido siendo regulada de forma muy diversa en las diferentes leyes autonómicas sobre Cajas de Ahorros.

La modalidad de la fusión por absorción prescinde, sin embargo, de la posibilidad de creación de unos órganos provisionales para el periodo transitorio al indicarse que, en este supuesto, quedarán disueltos los órganos de gobierno de las Cajas absorbidas de forma que la administración, gestión, representación y control corresponderá a los de la Cajas de Ahorros de la absorbente (RD 798/1986 de 21 de marzo -art.36-). Se ha establecido así un sistema para el periodo intermedio que más bien es propio de lo que sería el resultado de una fusión ya inscrita con la disolución y extinción de las sociedades absorbidas, pero que es poco comprensible para un periodo intermedio en el que las entidades intervinientes todavía tienen propia personalidad jurídica con la estructura y las competencias que son propias de los órganos de unas entidades que, entre otras cosas, tienen pendiente el otorgar la escritura de fusión, por lo que sería conveniente una aplicación analógica del mismo modelo que se establece para el periodo provisional cuando se trata de una fusión mediante creación de una nueva Caja de Ahorros.

3. El sistema de autorizaciones en la fusión de Cajas de Ahorros.

La consideración de las Cajas de Ahorros como entidades de crédito supone su sometimiento a un sistema por parte de los poderes públicos del control de su creación, de su solvencia y de su actividad en el que se interfiere el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA que da lugar a múltiples conflictos en torno a muchos de los cuales ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional. En este marco de controles y conflicto de competencias encaja la institución de la fusión

de Cajas de Ahorros y el requisito de las necesarias autorizaciones al respecto, planteando unas dificultades interpretativas que se potencian cuando el ejercicio de aquellas recae sobre una fusión que tiene lugar entre Cajas que se encuentran situadas en distintas CCAA con intereses y competencias confluyentes sobre las mismas. La presencia y significación de las autorizaciones para la realización de la fusión entre las Cajas de Ahorros se presenta, en consecuencia, como una dificultad que se añade al que ya es un complejo modelo de fusión cuando es considerado sólo desde un punto de vista estrictamente sustantivo. El complicado juego de la exigencia de las correspondientes autorizaciones a las que han de atenerse las entidades participantes en el proceso de fusión bajo la amenaza de la consideración de su ausencia como falta grave (LDIEC - art,4º.a,1º-) pone de relieve una publicación del proceso en el que se hace todavía más relevante la presencia de los riesgos que pueden resultar de una inapropiada interferencia política en las decisiones de las Cajas de Ahorros³¹ y especialmente en los de reestructuraciones empresariales sobre las que las motivaciones económicas deberían tener una primacía absoluta tal y como manifiesta la ExM del D 1838/1975 de 3 de julio cuando afirma que "se estima aconsejable estimular la fusión de las Cajas de Ahorros que por su reducido volumen de recursos u otros motivos justificados consideren conveniente su integración".

El tema de la autorización de la fusión de Cajas de Ahorros presenta, en primer lugar, problemas de técnica jurídica al existir una gran dispersión en las normas estatales que la contemplan, habiéndose producido, además, una paulatina asunción de competencias por las CCAA que ha vaciado de contenido alguna de aquellas, sin que quede claro cual es el carácter de la intervención del Banco de España en el proceso como autoridad económica central, a la vez que las diversas legislaciones autonómicas carecen de uniformidad en el tratamiento de un tema que, además, afecta a instituciones cuya actividad trasciende en muchos casos el marco territorial concreto de las posibles CCAA afectadas. Sucede así que el régimen de la autorización de la fusión de las Cajas se articula sobre la base de una norma de mediados de los años setenta que exige a las sociedades participantes "una solicitud conjunta y razonada al Banco de España quien, previo informe de la CECA hace propuesta de resolución al MEH"³², en lo que supone

³¹ Ureña Salcedo, J.A. La influencia... Ob, cit. pp, 167 y ss.; Casares Marcos, A. Cajas de Ahorros: Naturaleza jurídica e intervención pública. Valencia, 2003. pp, 696 y ss.

³² Vid, art, 9 del D 1838/1975 de 3 de julio.

una exigencia legal que hoy ha quedado prácticamente vacía de contenido ya que las legislaciones autonómicas sobre Cajas han ido atribuyendo la autorización a las autoridades pertinentes de la respectiva CCAA que deberá remitir al Mº de Economía y Hacienda información precisa sobre las fusiones a través del BE³³. Esta situación fue un hecho que vino a ser abordado por el Tribunal Constitucional reconociendo competencias a las CCAA en este aspecto, por considerarlas de carácter ejecutivo (STC 48/1988 de 22 de marzo), si bien mantiene la exigencia del informe del BE bajo la consideración de una norma básica (STC 48/1988 de 22 de marzo) aunque sin pronunciarse sobre su carácter vinculante, mientras que simultáneamente ha caído en desuso la necesidad del informe de la CECA al haber entendido las CCAA que si dicha exigencia ya no se estima legalmente exigible para la creación de una nueva Cajas de Ahorros³⁴ tampoco ha de serlo para una fusión a pesar de que sí fue considerado básico en su momento³⁵. A ello se añade la exigencia legal de que "los Estatutos y Reglamentos de la Entidad que se constituya por fusión de otras deberán ser aprobadas por el Ministerio de Economía y Hacienda o Comunidad Autónoma, según proceda, quienes podrán ordenar la modificación de aquellos preceptos que no se ajusten a las normas o principios de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, y normas concordantes"³⁶, en lo que supone una exigencia que no es nada clarificadora en lo que refiere a su coordinación con la autorización de la fusión en si misma.

El régimen de la autorización de la fusión es así mismo confuso en tanto que no sólo no determina con precisión el momento oportuno en el que ella ha de tener lugar a lo largo del proceso, sino que tampoco lo está el contenido de la solicitud ni cual ha de ser el objeto de la autorización (si la mera fusión y los Estatutos y Reglamentos de la nueva sociedad o de la absorbente conjuntamente o si de manera diferenciada). Una interpretación sistemática de las normas citadas aconseja el que la autorización de la fusión se produzca con posterioridad a la existencia de los diversos acuerdos de fusión en función de una adecuada economía procesal, si bien es cierto que el tema se presenta con carácter polémico sobre el momento adecuado y sin que las soluciones adoptadas hayan sido siempre coincidentes³⁷. En cualquier caso la autorización no debe quedar

³³ Vid, Disp Final Primera RD 798/1986 de 21 de marzo,

³⁴ Vid, art,1 D 1838/1975 de 3 de julio.

³⁵ Ureña Salcedo, J.A. Ob,cit. p,175.

³⁶ vid art,34.2 RD 798/1986 de 21 de marzo.

³⁷ Sobre un tratamiento completo del tema vid, Cañabate Pozo,R. Ob,cit. pp,340 y ss.

constreñida a un mero control de legalidad de los Estatutos y Reglamentos de la entidad resultante, siendo cierto que éste es un elemento de consideración necesaria pero a tener en cuenta en el marco de una autorización cuyas exigencias legales son a veces de tal imprecisión que difícilmente permiten hablar de un acto reglado de autorización dado el amplio margen concedido a la aleatoriedad en su concesión³⁸, pero que en todo caso no debería posibilitar una denegación que no estuviera motivada en criterios de falta de idoneidad estructural o de inadecuación al marco del sistema financiero.

La exigencia de la autorización previa a la fusión de las Cajas de Ahorros se complica cuando en ella se ven afectadas entidades cuyas sedes sociales estén situadas en diferentes CCAA, ya que, en este caso, se requiere una autorización acordada conjuntamente por los Gobiernos de las CCAA afectadas³⁹, pero sin que exista un proceso reglado ni sobre la solicitud ni sobre el otorgamiento, y sin que tampoco esté claramente determinado cual es la CCAA que ha de aprobar la exigencia básica de solicitar el anteriormente mencionado informe del BE ni los Estatuto y los Reglamentos de la Caja resultante de la fusión⁴⁰. A todo lo cual se añade la exigencia legal de que en el acto autorizante de la fusión se ha de determinar la proporción que corresponde a las administraciones Públicas y Entidades y Corporaciones de Derecho Público de cada Comunidad en sus órganos de gobierno⁴¹, en lo que convierte en un acto de oportunidad administrativa a lo que más bien parece ser una materia cuya regulación debería estar preordenada en las específicas legislaciones de las CCAA⁴². A aumentar la confusión se añade el hecho de la falta de claridad de la función atribuida a los diversos registros en los que la fusión de las Cajas de Ahorros ha de inscribirse (el Registro administrativo bajo control del Banco de España, los Registros autonómicos de Cajas de Ahorros y el Registro Mercantil), lo que no deja de ser un factor de gran inseguridad jurídica sobre el orden procesal y especialmente con respecto a la determinación de cual sea el momento desencadenante de los que son los efectos propios de la fusión con la correspondiente extinción de las Cajas y transmisión de sus patrimonios a título universal a la nueva que se constituye o a la absorbente⁴³, si bien la competencia exclusiva del Estado sobre la

³⁸ En este sentido Ureña Salcedo, J.A. Ob,cit. pp,170 y ss.

³⁹ Disp Ad 5ª LORCA.

⁴⁰ Sobre las lagunas y la incidencia del poder de las administraciones autonómicas en el proceso vid, Ureña Salcedo, J.A. Ob,cit. p,175.

⁴¹ Disp Ad 5ª LORCA.

⁴² Favorable a la solución se manifiesta Ureña Salcedo,J.A. Ob,cit. pp,178 y ss.

⁴³ Vid, al respecto Cañabate Pozo, R. Ob,cit. pp,357 y ss.

legislación mercantil y la ordenación de los registros e instrumentos públicos (art,149.6º y 8º CE) parece que requiere el que deba de reservarse dicha función a los Registros Mercantiles que contemplan expresamente la inscripción de la fusión de estas entidades de crédito con independencia del carácter obligatorio de cualesquiera otro y de las consecuencias que se deriven de su inscripción o falta de ella en estos (art,270.12º RRM).

IV. Conclusiones y propuestas.

Como conclusión de lo dicho puede sostenerse que no existen dudas sobre las ventajas que han supuesto las fusiones de las Cajas de Ahorros para el conjunto del mercado de intermediación financiera, y ello tanto por la reafirmación de la eficacia y solvencia de dichas entidades como por la contribución a la creación dentro de él de un marco plural de competencia en el que dichas entidades han seguido actuando adecuándose a las nuevas exigencias legales aunque sin perder su específica finalidad social. Ante las previsión de nuevas concentraciones que, en muchos casos, habrá de ser entre Cajas dependientes de diferentes CCAA como ya ha empezado a suceder, no se ven actualmente razones que aconsejen desplazar la técnica de la fusión por otros mecanismos alternativos que lleven a su mal llamada "privatización", de forma que se proceda a la transformación de estas entidades en entidades de crédito bancarias con forma de sociedades anónimas⁴⁴ y con independencia de cual sea la vía a la que se recurra para ello.

Es cierto que la actual regulación estatal y autonómica del régimen de la fusión de las Cajas de Ahorros presenta, como se ha venido indicando, carencias de régimen y dificultades técnicas que pueden obstaculizar un necesario proceso de concentración y que no puede ser paliado de forma absoluta mediante el recurso a la aplicación analógica del régimen previsto para ella en la LSA, si bien sea verdad que los mayores problemas habidos en las fusiones hayan provenido siempre más de razones oportunidad económica y de dificultades políticas que de obstáculos de carácter jurídico sustantivo, en lo que no es sino una muestra de la excesiva dependencia de las Cajas con

⁴⁴ Como se ha indicado anteriormente, el RD 1245/1995 de 14 de julio prevé en su Disp Ad, Cuarta, la posible transformación en un banco de cualesquiera entidad de crédito.

respecto a las administraciones públicas autonómicas⁴⁵. Es así que se hace, en consecuencia, necesario proceder a un perfeccionamiento técnico del disperso y escaso régimen estatal vigente, siendo especialmente necesario el proceder a un esclarecimiento y simplificación e, incluso, modificación del sistema de informes, controles y autorizaciones, a fin de evitar un exceso de discrecionalidad de las autoridades autonómicas que pudieran incidir en el favorecimiento de fusiones no convenientes o en la obstaculización de aquellas que si lo son con criterios estrictamente económicos y empresariales.

La solución más adecuada sería la elaboración de una Ley estatal sobre Cajas de Ahorros⁴⁶ dentro de cuyo sistema el régimen de su fusión, necesariamente, se inserta y se interrelaciona con los diversos aspectos que le componen, o al menos efectuar una articulación estatal de la figura de la fusión que procediera a su ordenación sistemática, que completase las carencia actuales en la normativa estatal y en las autonómicas, que tuviera una mayor precisión técnica y que modificase alguna de las soluciones legales vigentes en el ámbito del control y autorizaciones en torno a lo que "hoy ha venido a ser el único supuesto que, sea cual sea el ámbito de las entidades de crédito que se fusionan, escapa de la autoridad estatal"⁴⁷. El problema se plantea todavía de manera más acuciante ante el fenómeno de las fusiones entre Cajas de Ahorros que tengan sus sedes en Comunidades Autónomas diferentes, y en torno a las cuales convendría replantearse la solución legalmente adoptada que requiere la autorización conjunta de las Comunidades Autónomas afectadas por la fusión pero en la que la intervención del Banco de España no es, en ningún caso, vinculante⁴⁸.

El nuevo régimen de la fusión debería de recoger no sólo la que pudiera ser considerada legislación básica al respecto, sino también el régimen completo del proceso de fusión⁴⁹, de manera que, en el respeto a la posible legislación autonómica, el modelo legal entraría en funcionamiento ante la ausencia en la regulación autonómica

⁴⁵ El citado Informe de la Fundación de Estudios Financieros se ha manifestado en el sentido de la necesidad de actuar legalmente para posibilitar "una disminución del peso que juegan las Comunidades Autónomas...en lo relativo a la autorización de decisiones que afectan a los procesos de fusión...". Ob,cit. p,9.

⁴⁶ Sobre la necesidad de una Ley General sobre Cajas de Ahorro vid, Casares Marcos, A. Ob,cit. pp,75 y ss.

⁴⁷ Vid, Ureña Salcedo, J.A. Ob,cit. p,181.

⁴⁸ Disp Ad Quinta de la Ley 31/1985 de 2 de agosto.

⁴⁹ Cañabate Pozo, R. Ob,cit. Ob,cit. p,190.

de aspectos específicos, a salvo siempre la primacía de la norma estatal, naturalmente, en aquello que fuera considerado legislación básica. Es cierto que no hay duda sobre el riesgo que implica pronunciarse en torno a la determinación del contenido concreto de lo que puede entenderse por legislación básica y el conflicto competencial que al respecto pudiera plantearse en la configuración de una Ley General sobre Cajas de Ahorros y que el problema disminuiría si sólo se abordara en torno a la figura de la fusión, pero es probable que la jurisprudencia constitucional existente sea ya suficiente como para delimitar lo que pueden considerarse normas básicas, al igual que entender que “el instituto de la fusión de las Cajas de Ahorros” afecta en gran parte a lo que pudieran considerarse aspectos incluíbles dentro de las bases de la ordenación del crédito y de la banca (art,149.11º CE) así como de la planificación económica general (art,149.13º CE), y que, por lo tanto, una parte sustancial del mismo pudiera contemplarse como materia competencia exclusiva del Estado (art,149 CE)⁵⁰. En este sentido es también de tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha manifestado que “en lo relativo a la constitución, transformación y extinción de Cajas de Ahorros, las CCAA no pueden normativizar sino sólo ejecutar las normas básicas....” (STC 48/1988 de 22 de marzo), si bien es verdad que, junto a ello, ha reiterado que la autorización para la creación de Cajas tiene un contenido de carácter meramente ejecutivo (SSTC 48/1988 de 22 de marzo y 96/1996 de 30 de mayo)⁵¹.

La elaboración de este marco estatal podría servir, además, para arbitrar soluciones que evitaran la existencia de discrepancias políticas derivadas de la pluralidad de centros existentes para la autorización de fusiones entre Cajas con sede en diferentes CCAA, al igual que para eliminar los conflictos que se pueden producir como consecuencia de divergencias de fondo entre las legislaciones de las CCAA, a la vez que para cubrir las lagunas existentes en este tipo de fusiones supra autonómicas y que

⁵⁰ Casares Marcos, A. Ob,cit. p,78, siguiendo a Santamaría Pastor cuando afirma "no sería razonable cuestionarse que el Estado ostenta competencia para dichas norma básicas en este concreto aspecto del régimen de las Cajas". Cajas de Ahorro..Ob,cit. p,695.

⁵¹ Se desplaza así el tenor literal del D 1838/1975 de 3 de julio que preveía que era el MEH el habilitado para la autorización (art,9), mediante pronunciamientos que están en consonancia con la solución que el RD 798/1986 de 21 de marzo establece al atribuir competencia a las CCAA para la aprobación de los Estatutos y Reglamentos de la Entidad que se constituya por fusión (art,34).afectase a Cajas de Ahorros. No obstante ha de tenerse en cuenta el RD 798/1986 de 21 de marzo que si bien se refiere directamente a la "regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros", también trata determinados aspecto de su fusión (arts,34 a 36), autorizando en su Disp Final Primera "al Ministerio de Economía y Hacienda para adoptar las medidas y dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo del presente Real Decreto".

con gran dificultad dificultad, pueden ser salvadas mediante el recurso a la analogía de la LSA. En este aspecto, una construcción unitaria del régimen de la fusión debería servir para eliminar la pluralidad de autorizaciones, simplificando y clarificando su régimen, debiendo darse una especial relevancia a la presencia del Banco de España en las fusiones de carácter supracomunitario en razón de la amplitud objetiva del ámbito de su actividad o de la presencia de Cajas con sedes en CCAA diferentes, procurando con ello una aproximación a la relevancia que tiene su función en las creación y fusiones de otras entidades de crédito que serviría para una atenuación del riesgo de discrecionalidad en el otorgamiento de la pertinente autorización⁵². Las competencias legislativas del Estado a este respecto no sólo encontrarían apoyo en los argumentos legales y jurisprudenciales citados con anterioridad, sino también en las propias palabras del TC cuando sostiene que "podría autorizarse al Estado para establecer la regulación básica para dar solución a los conflictos que puedan plantearse cuando el funcionamiento de una Caja afecte a varias Comunidades", y declarando así mismo que "es de advertir que el Estado puede en estos casos dictar normas básicas que aseguren el buen ordenamiento del crédito en todo el territorio nacional" (STC 49/1988 de 22 de marzo).

⁵² En este sentido vid el Informe ya citado de la Fundación de Estudios Financieros sobre Cajas de Ahorros. Ob,cit. p136.