



ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 17 de octubre de 2001, el Director General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos remite a la Caja de Ahorros de Murcia un primer borrador de proyecto, elaborado por dicho centro directivo, regulador de determinadas operaciones financieras de las Cajas de Ahorros domiciliadas en la Región de Murcia, a los efectos de que aquella entidad formulara las alegaciones que estimase oportunas.

SEGUNDO.- El 9 de noviembre de ese año se reciben las alegaciones de dicha entidad, en relación con dos extremos del proyecto, que son acogidos por la citada Dirección en un nuevo borrador, elaborándose, además, una Memoria Económica fechada el 28 de dicho mes y año, misma fecha que la de un informe jurídico, favorable al texto, emitido por aquélla.

TERCERO.- Remitido el texto a la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, su Servicio Jurídico y el titular de aquélla emiten sendos informes favorables, de fecha 17 y 22 de enero de 2002, respectivamente.

CUARTO.- Solicitado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, es emitido el 17 de mayo de 2002, en el que se indica que debe completarse la Memoria Económica, justificarse el trámite de audiencia elegido y varias observaciones de mejora técnica del texto.

QUINTO.- El 13 de septiembre de 2000 se formula una nueva Memoria Económica y un escrito en el que se analiza la procedencia de incorporar las observaciones de la citada Dirección y se justifica el trámite de audiencia efectuado, elaborándose un nuevo borrador.

SEXTO.- El 3 de octubre de 2002 tiene entrada en este Consejo Jurídico un escrito del Consejero competente en el que solicita la emisión de nuestro preceptivo Dictamen, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, pues versa sobre un proyecto de Decreto cuyo objeto es desarrollar parcialmente la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de la Región de Murcia (LCAMU), es decir, concurre el supuesto previsto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Contenido del Proyecto.

El Proyecto sometido a Dictamen consta de una Exposición de Motivos y nueve artículos divididos en dos Capítulos; el I, que integra el artículo 1, dedicado a su ámbito de aplicación, y el II, dedicado a regular las operaciones financieras de las Cajas con los vocales de sus Consejos de Administración, miembros de sus Comisiones de Control y personas vinculadas, que integra los artículos 2 a 9, que se refieren, en síntesis, a las clases de autorización, según la operación financiera o negocio de que se trate entre las cajas y las personas antes referidas, documentación a acompañar a las solicitudes de autorización, órgano competente y plazo para resolver estas solicitudes, información a remitir sobre las indicadas operaciones y situación de

riesgos, conforme al modelo de escrito previsto en un Anexo, y principios y condiciones que han de regir en las operaciones. Además, consta de una Disposición Transitoria sobre tramitación de expedientes en curso, una Disposición Derogatoria del artículo 5 del Decreto 87/1983, de 22 de noviembre, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre Cajas de Ahorros, y dos Disposiciones Finales, la Primera sobre habilitación a determinados órganos de la Consejería en relación con la eventual modificación y ejecución del Decreto, y la Segunda sobre su entrada en vigor.

TERCERA.- Procedimiento.

Las actuaciones obrantes en el expediente remitido cumplen con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aplicable supletoriamente en nuestra Comunidad en defecto de regulación específica.

Así, constan los informes y documentos preceptivos y la justificación del trámite de audiencia, realizado directa y exclusivamente a la Caja de Ahorros de Murcia, en cuanto es actualmente la única Caja de Ahorros a la que será de aplicación el futuro Decreto.

CUARTA.- Competencia y habilitación normativa.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y su Consejo de Gobierno tienen competencia en materia de Cajas de Ahorro domiciliadas en su ámbito territorial y habilitación legal para aprobar un reglamento de desarrollo de la LCAMU en la materia que nos ocupa, respectivamente.

Así, la atribución competencial ya fue analizada y delimitada con ocasión del Dictamen sobre el Anteproyecto de la que luego sería LCAMU (Dictamen 6/1998, de 5 de mayo).

Por su parte, el Consejo de Gobierno tiene atribuida la potestad reglamentaria tanto de modo genérico, en el artículo 32.1 de nuestro Estatuto de Autonomía, como específicamente, en la propia LCAMU, en virtud de su Disposición Final Primera, de la que ya ha hecho uso para otros cometidos (Decretos 121/2000, de 6 de octubre, 126/2000, de 17 de noviembre, 122/2002, de 4 de octubre y 123/2002, de 11 de octubre).

QUINTA.- Ajuste del Proyecto a la LCAMU.

El Proyecto objeto de Dictamen se ajusta a las prescripciones de la LCAMU, salvo en lo que se refiere a la previsión de las llamadas "*autorizaciones genéricas*" en los artículos 3.4.1, 5.4, 6.4, 8.1 (en su inciso relativo a aquéllas) y 2, así como en la Disposición Final Primera, 2.

En efecto, el artículo 56.1 LCAMU establece que los vocales de los Consejos de Administración y las personas a ellos vinculadas a que se refiere el precepto, no podrán obtener créditos, avales, garantías ni transmitir bienes o valores a las respectivas Cajas de Ahorro *"sin que exista acuerdo del Consejo de Administración y autorización de la Consejería de Economía y Hacienda"*; y para adquirir tales personas bienes o valores de la Caja de Ahorros en cuestión, deberá contarse con la *"autorización administrativa de la Consejería de Hacienda"*, con las excepciones previstas en el artículo 56.2 de dicha Ley. Tal exigencia la extiende el artículo 64 a los miembros de la Comisión de Control, salvo al representante de la Comunidad Autónoma.

La Consejería pretende cumplimentar tales exigencias proponiendo al Consejo de Gobierno que, en el Decreto a dictar, se establezca lo que denomina *"autorización genérica"* de las referidas operaciones y negocios jurídicos cuando cada una de ellas no supere unas determinadas cantidades de dinero (artículos 3.1.1, 5.4 y 6.4). Ello significa que tales operaciones estarían autorizadas directamente y por norma jurídica (el Decreto), esto es, por el Consejo de Gobierno, que es el que aprobará el mismo, limitándose la Caja de Ahorros a dar información periódica a la Consejería de las operaciones ya realizadas por aquélla (artículo 8 del Proyecto).

Sin embargo, tales prescripciones no se ajustarían a lo establecido por la LCAMU en el citado artículo, ya que lo que allí se pretende es que sea la Consejería la que fiscalice cada una de

tales operaciones previamente a su realización. En efecto, si hubiera pretendido otra cosa, habría establecido una habilitación reglamentaria al Consejo de Gobierno para excepcionar del régimen autorizatorio previo éstas operaciones en razón a su cuantía, que es lo que, *de facto*, se produciría si se aprueba el Decreto en los términos en que se propone. Con ello, la Consejería no autorizaría nada, sino que se limitaría a tomar conocimiento de unas operaciones y negocios ya realizados. El hecho de que la LCAMU exija acuerdo del Consejo de Administración de la Caja y autorización de la citada Consejería revela que el sentido dado al concepto de "autorización" es el que de modo pacífico viene recogiéndose en el ordenamiento jurídico administrativo, es decir, el del artículo 1.2 del Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la LPAC las normas reguladoras de los Procedimientos de Otorgamiento, Modificación y Extinción de Autorizaciones: *"todos aquellos actos administrativos, cualquiera que sea su denominación específica, por los que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración, se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y valoración del interés público efectuado"*.

Es decir, que la voluntad de la LCAMU en este punto es que la Consejería, tras el Acuerdo del Consejo de Administración de la Caja sobre la concreta operación a realizar, verifique de modo particular si la misma se ajusta a los requisitos que se establecen en el artículo 2 de la Ley, que consagra los principios de protección del prestigio de las Cajas y de los intereses de sus clientes, exigiendo una rigurosa imparcialidad en sus operaciones con los mismos y evitar así injustificados tratos de favor en razón a la pertenencia de algunos de ellos a órganos directivos y de control de la Caja de que se trate. Principios, por cierto, que tienen una adecuada concreción en el régimen sustantivo que se propone en el artículo 9 del Proyecto.

Ciertamente, ello supone autorizar, en concreto, todas y cada una de las referidas operaciones que se realicen con las personas previstas en los artículos 56 y 64, por pequeña que sea la cuantía de la misma, pero los términos de la norma son taxativos y no permiten excepcionar dicho régimen, lo que, como se apuntó anteriormente, se produciría de convertir la autorización de la Consejería prevista en la LCAMU en una autorización genérica por el Consejo de Gobierno seguida de una mera toma de conocimiento de la Consejería. Esto, se insiste, hubiese requerido la oportuna y suficiente habilitación reglamentaria, que no se contiene en el texto legal vigente, ya que su Disposición Final Primera autoriza al Consejo de Gobierno a "desarrollar" la Ley, y no a excepcionar una de sus prescripciones.

Procede, pues, eliminar del Proyecto los artículos 3, 5.4, 6.4, 8.2 y la Disposición Final Primera, número 2, así como las referencias que se hacen a tal autorización genérica en los artículos 4.1 y 8.1.

SEXTA.- Otras observaciones al articulado.

-Artículos 2.1, 5.1 y 6.1.

En las referencias a los miembros de las Comisiones de Control, es necesario incluir la excepción del representante de la Comunidad Autónoma en las mismas, ya que al mismo no le son aplicables las limitaciones y prohibiciones establecidas para los demás miembros de dichas Comisiones, pues así lo dispone el artículo 64 de la Ley.

-Artículo 2.3.

Para ajustarse más fielmente al tenor de la LCAMU, es preferible indicar, sobre la concesión de operaciones de riesgo a los representantes de los trabajadores, *"que se regirá"* por los convenios colectivos, mejor que la actual referencia a los representantes *"acogidos"* a dichos convenios.

-Artículo 7.1.

Debe eliminarse la referencia al momento del cómputo del plazo para resolver sobre el

otorgamiento de la autorización cuando se hubiesen requerido datos adicionales, pues, en tal caso, lo que procede no es computar el plazo desde la aportación de dichos datos, como se propone, sino ajustarse al régimen de suspensión del transcurso del plazo para resolver (que empieza en todo caso desde la presentación de la solicitud), establecido de forma básica en el artículo 42.5 LPAC, al que se debería hacer referencia (por ejemplo, indicando: "*sin perjuicio de lo establecido en el artículo 42.5 LPAC*").

Por otra parte, se estima procedente que la exigencia de motivación se extienda a todas las resoluciones, no sólo a las denegatorias de las solicitudes de autorización, pues la generalidad con que se establecen en el citado artículo 9 del Proyecto los criterios sustantivos en que han de basarse las resoluciones, si bien no convierten en discrecional la actuación administrativa (en cuyo caso la motivación vendría exigida ya por el artículo 54.1, f) LPAC), sí hace conveniente que se expresen en las mismas, aun de modo suscinto, las razones por la que se otorga la respectiva autorización. Como ha dicho la doctrina, cuanto mayor sea el margen de apreciación de la Administración en la interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados que puedan existir en una norma, mayor es la exigencia de motivación, a los efectos de posibilitar un mejor control, administrativo o judicial, de la resolución de que se trate.

-Disposición Transitoria Única.

Debe aclararse si la normativa establecida "*anteriormente*" a que se refiere este precepto es la del Decreto que se aprueba o la vigente antes de la entrada en vigor de éste. Y ello, no tanto porque una posibilidad u otra varíe el régimen sustantivo de las autorizaciones (pues, como se ha dicho, lo establecido en el artículo 9 del Proyecto ya se infería del artículo 2 LCAMU), sino respecto al régimen procedural. A este respecto, si se piensa que, antes de la aprobación del Proyecto, al no existir un específico plazo máximo de resolución en esta materia regía el general de tres meses previsto en el artículo 43.3 LPAC, y que el nuevo plazo será de 15 días, parece más conveniente que se establezca la aplicación de la nueva norma, indicando, eso sí, que el plazo de quince días y los plazos de remisión de la información previstos en el artículo 8 se computarán desde la entrada en vigor del Decreto.

-Disposición Final Primera, 1.

Es innecesaria, pues la facultad ejecutiva del Director la tiene ya atribuida en virtud de lo establecido en el articulado del Proyecto, así como, de modo general, en el artículo 53.2, a) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en conexión con lo establecido en el vigente Decreto aprobatorio de la estructura orgánica de la Consejería. Lo mismo cabe decir de la facultad ejecutiva del Consejero, que es inherente a su configuración orgánica, dada por la citada Ley.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno dispone de competencia y habilitación legal para aprobar el Proyecto de Decreto objeto de Dictamen, salvo respecto de los preceptos indicados en la Consideración Quinta de éste, cuyas observaciones tienen carácter esencial.

SEGUNDA.- Las modificaciones o adiciones que se indican en la Consideración Sexta de este Dictamen mejorarían el texto del Proyecto.

No obstante, V.E. resolverá.