

CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 5, octubre-diciembre 1988, pp. 45-100

## Las recientes reformas legislativas y el crédito cooperativo en España

Conrado Balaguer Secretario General de Caja Rural Provincial de Castellón

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa ISSN: 0213-8093. © 1988 CIRIEC-España www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

# LAS RECIENTES REFORMAS LEGISLATIVAS Y EL CREDITO COOPERATIVO EN ESPAÑA

#### CONRADO BALAGUER

Secretario General de Caja Rural Provincial de Castellón.

#### I. ANTECEDENTES.

El crédito cooperativo ha experimentado, en la última década, relevantes transformaciones derivadas de las mutaciones políticas, económicas y sociales acaecidas en nuestro Estado, que han tenido una lógica y sustancial incidencia en todo el sistema financiero español.

Tres hechos significativos han marcado caminos y proyectado el futuro: la Constitución Española, la adhesión de España la C.E.E. y la crisis de entidades de crédito.

La aprobación por las Cortes, la ratificación por el pueblo español y la sanción real el 27 de Diciembre de 1978 de la Constitución Española, por la que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, supone, sin duda alguna, el hito más trascendental para un pueblo que recobra su soberanía.

Con la aprobación unánime por el Congreso y el Senado de la Ley 10/1985 de 2 agosto, por la que se autoriza la ratificación por el Reino de España del Tratado hecho en Lisboa y Madrid el 12 de junio de 1985 y la adhesión al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se culmina y rubrica un largo proceso decisivo para la integración europea.

De otra parte, el elevado costo económico y social de la crisis sufrida por determinadas entidades de crédito, especialmente en el periodo comprendido desde 1977 a 1985, causaliza la adopción de notables medidas encaminadas a evitar, en el futuro, su repetición y a dotar a las autoridades monetarias de los medios necesarios para poder intervenir, con la celeridad precisa, a través de los cauces legales.

Dado que los hechos referidos han sido causas determinantes de las reformas introducidas en la normativa reguladora de las entidades del crédito, en general, y de las cooperativas de crédito, en particular, pasamos seguidamente a hacer una reseña de, cada uno de estos tres pilares básicos en los que se ha justificado la reciente legislación promulgada:

#### 1.— La Constitución española

Nuestra Carta Magna abre una nueva etapa para el cooperativismo español.

El reconocer y garantizar la autonomia de las nacionalidades y regiones; el fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas; y el respetar el principio de legalidad, son mandatos imperativos que precisaban, para su aplicación, cambios en el derecho vigente.

Como consecuencia del Estado de las Autonomías, nos encontramos, según afirma Narciso Paz, ante tres supuestos:

- a) Competencia exclusiva de determinadas Comunidades Autónomas para legislar sobre Sociedades Cooperativas, respetando la legislación mercantil.
- b) Competencia exclusiva para regular las instituciones de crédito cooperativo, respetando además las bases de la ordenación del crédito y la banca, que compete al Estado.
- c) Comunidades Autónomas que ostentan competencias exclusivas sobre la cooperación crediticia pero de rango menor o infra-legal, puesto que no figuran relacionadas en el catálogo de atribuciones legislativas y están subordinadas a una normativa previa del Estado.

Con el reconocimiento de la capacidad legislativa, en materia de cooperativas, a las Comunidades Autónomas se inicia un nuevo cauce para su regulación, con las limitaciones derivadas de la competencia exclusiva de las materias reservada al Estado, entre la que resaltaremos, por incidir más directamente en el ámbito del crédito cooperativo, las referidas a la legislación mercantil y bases de la ordenación de crédito (art. 149.1 - 6.º y 11).

No vamos a adentrarnos con la problemática que viene derivándose de la interpretación sobre qué debe entenderse por "bases", únicamente recordaremos que la sentencia de nuestro Tribunal Constitucional de fecha 28 enero 1982, enmarcó su contenido al indicar que "deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquéllas que regulen aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios...".

Las bases han de respetarse, pero no deben ser el "cajón de sastre" en el que tenga cabida cualquier disposición de contenido económico.

El fomento de las sociedades cooperativas, mediante una legislación adecuada, es otro de los mandatos constitucionales que debe cumplirse en toda norma que tenga como destinataria las socieddes de esta naturaleza.

Para Cazorla Prieto, "es característica del Estado social su apoyo y ayuda al fenómeno del cooperativismo, por cuadrar a la perfección con su esencia y coadyuvar eficazmente al logro de sus cometidos caracteristicos. Por ello, la Constitución española de 1978, partiendo de la configuración estatal del apartado 1 del artículo 1, no podia omitir un tratamiento de apoyo a las sociedades cooperativas". Así lo establece el art. 129.2 de nuestra "prima lex" y así debe cumplirse.

La precisión, claridad y coherencia de este mandato imperativo,

La Constitución apuesta por las sociedades cooperativas y éstas deben fomentarse sin distinción de clases. aleja toda duda de interpretación.

La Constitución apuesta por las sociedades cooperativas y éstas deben fomentarse sin distinción de clases. Las cooperativas de crédito, con independencia de su volumen y ámbito territorial, han de ser fomentados por los poderes públicos. De no ser así, nos encontraremos ante obligaciones incumplidas y derechos lesionados.

La proclamación del principio de legalidad, en el art. 25.1 de nuestra Constitución, ha sido la principal causa de la modificación del régimen sancionador aplicable a las entidades de crédito.

La doctrina jurisprudencial de nuestro más Alto Tribunal, nos enseña que:

- 1.º— Han de entenderse derogadas todas aquellas disposiciones que regulen una materia de forma distinta o contraria a la regulación constitucional.
- 2.º— Es necesaria la existencia de un precepto, con rango de Ley, para tipificar las conductas como constitutivas de infracción administrativa.
- 3.°— Los principios constitucionales de legalidad y tipicidad no pueden quedar sacrificados en beneficio de razones de oportunidad.

El precepto constitucional referido, determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan.

#### 2.— La adhesión de España a la C.E.E.

La adhesión de nuestro Estado a la C.E.E. ha supuesto la aceptación de todo el "acquis", es decir, de todas las normas que rigen el funcionamiento y desarrollo del Mercado Común.

Dos son las medidas que España tuvo que adoptar como Estado Miembro:

- a) la tendente a asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado de Adhesión o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad, y
- b) la de aproximar la legislación, modificando su ordenamiento jurídico, tanto por motivos de adaptación como de armonización.

Tres son los principios que, para las entidades de crédito, propugna, de manera concreta, el derecho comunitario:

- 1.— Libertad de establecimiento.
- 2.— Libertad de prestación de servicios.
- 3.— Libertad de los movimientos de capital.

La adhesión española la C.E.E. lleva aparejada una modificación de las normas reguladoras de nuestro sistema financiero.

En opinión de Rafael Termes, las reformas han de tener lugar en tres escenarios: modificaciones en el marco legal para su adaptación al comunitario; modificaciones en la estructura y funcionamiento de las propias entidades; y finalmente, modificaciones en la actuación del Gobierno y demás autoridades de control sobre el sistema financiero.

Resulta obligado hacer referencia, en este apartado, a dos hechos de incidencia relevante en la actividad bancaria:

La presentación del Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el perfeccionamiento del mercado interno y la banca, en la Cumbre de Milán, de junio de 1985, en cuyo texto la Comisión pone por primera vez el acento sobre la necesidad de liberar los servicios financieros, sin que ello suponga una armonización completa de las relativas reglamentaciones.

La firma en Luxemburgo del *Acta Unica Europea*, el 17 febrero de 1986, con el ánimo de proseguir la obra emprendida a partir de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de transformar el conjunto de relaciones entre sus Estados en una Unión Europea, de conformidad con la Declaración solemne en Stuttgart de 19 de junio de 1983, fué publicada en el B.O.E. de fecha 3 de julio de 1987.

En base a la misma, la Comunidad se compromete a adoptar las medidas destinadas a establecer progresivamente, en el transcurso de un período que terminará el 31 de Diciembre de 1992, el mercado interior que implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancias, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del Tratado.

En opinión de Silva de Lapuerta, su máximo logro consiste en dar un nuevo impulso a la constitución de un mercado interior y a la suspensión, en consecuencia, de las barreras que todavía continuan existiendo entre Estados miembros.

#### La crisis bancaria y de las cajas rurales

En el período comprendido entre 1978-1985, la crisis bancaria en España, según Alvaro Cuervo, afecta a 58 bancos, que representan el 27'14% de los recursos ajenos del sistema bancario (2'7 billones de depósitos, obligaciones y bonos) 27'19% de los recursos pro-

El mercado único europeo implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancias, personas, servicios y capitales estará garantizada.

La cuantía de los fondos implicados en el saneamiento o reflotamiento de las Cajas Rurales con dificultades se ha elevado a 78.632'5 millones de pesetas. pios y 27'67% de total empleo del sector (48.381 trabajadores).

De otro lado, Antonio Martín Mesa indica que la cuantía de los fondos implicados en el saneamiento o reflotamiento de las Cajas Rurales con dificultades se ha elevado a 78.632'5 millones de pesetas, desglosados así: 34972'1 correspondientes a los préstamos concedidos por el Fondo de Garantía de Depósitos en las Cooperativas de Crédito, 7.370'4 por la compra de activos de baja rentabilidad por parte del Fondo, 9.130 millones en préstamos de los Consorcios de Cajas Rurales y 27.160 millones de pesetas de la aportación presupuestaria estatal para el saneamiento financiero de Caja Rural Provincial y UTECO de Jaén.

Para el profesor Angel Rojo la referencia a la crisis bancaria es fundamental para comprender dos aspectos de la crisis de las cooperativas de crédito y Cajas Rurales. El primero es la diferente importancia del problema en términos absolutos, en cuanto que la incidencia de estas Entidades en el conjunto del sistema financiero es muy limitada: tan sólo alrededor del 3 por 100 del total pasivo captado por las entidades financieras lo es por entidades cooperativas. Esta diferencia de la dimensión cuantitativa explica el retraso en la adopción de las medidas económicas y jurídicas en relación con el crédito cooperativo, que se presentaba como un problema mínimo al lado de un problema máximo, en el que estaba comprometido el futuro del sistema financiero.

El segundo aspecto a considerar es la especifidad, que, a la postre, tendrá mayor importancia que la imitación o reproducción. Se refiere a la asociación Banco de Crédito Agrícola - Cajas Rurales.

La situación de crisis reclamaba medios que facultasen a las autoridades monetarias para poder intervenir con la celeridad precisa, pues, desafortunadamente, la normativa legal, no los contemplaba en la forma constitucionalmente exigida.

Indiscutiblemente, faltaba un marco jurídico adecuado que regulase las situaciones desencadenadas y, para evitar la reproducción de las experiencias vividas, se promulgaron, aunque tarde en el tiempo, nuevas disposiciones encaminadas a tal fin.

Vistas, a grandes rasgos, las primordiales razones determinantes de la legislación publicada, en la última década, con incidencia en el crédito cooperativo, pasamos a examinarla, agrupándola en dos grandes apartados: un primero, en el que comentaremos las disposiciones legales, de ámbito estatal, que tienen como destinatarias las cooperativas de crédito, dada su naturaleza cooperativa y, un segundo apartado, en el que analizaremos la normativa que ha tenido

una incidencia notable en las cooperativas de crédito, dada su condición de entidades de crédito.

#### II.— LEGISLACION APLICABLE A LAS COOPE-RATIVAS DE CREDITO POR SU NATURALEZA COOPERATIVA

#### 1.— La Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas

En Febrero de 1985 fué elaborado el anteproyecto de la vigente Ley General de Cooperativas. El art. 115 enumeraba la clasificación de cooperativas y determinaba las normas aplicables. Eran once las clases de sociedades cooperativas reguladas y no se contemplaban, entre las mismas, a las Cooperativas de Crédito.

Posteriormente se subsanó la "grave omisión" y el Proyecto de Ley incluyó a las Cooperativas de Crédito en la clasificación.

El Pleno del Congreso de Diputados, en su sesión de 18 de marzo de 1986 aprobó el Proyecto de Ley General de Cooperativas, pero la disolución del Parlamento como consecuencia de las elecciones generales impidió su aprobación por el Senado y quedó simplemente en Proyecto.

El 22 de diciembre de 1986 el Boletín Oficial de las Cortes Generales daba a conocer el texto aprobado por la Comisión de Política Social y de Empleo relativo al Proyecto de Ley General de Cooperativas, tramitado por la misma con competencia legislativa plena, de conformidad con lo previsto en el art. 75.2 de la Constitución.

Finalmente el B.O.E. núme. 84, de fecha 8 de abril de 1987, publicaba la Ley 3/1987 de 2 de abril, General de Cooperativas, en cuyo art. 116 referido a la "Clasificación y normas aplicables", comprendido en el Capítulo XII, titulado "De las clases Cooperativas", enumeraba a las Cooperativas de primer grado, entre las que comprende a las "Cooperativas de Crédito".

El precepto mencionado constituye una fuente de confusionismos, dudas y controversias, como consecuencia de que su redacción ha sido efectuada de manera discontinua, con añadidos que dificultan su interpretación.

De la lectura del apartado 2 del art. 116 observamos que, con carácter imperativo, se expresa: "...serán de aplicación a todas las clases de cooperativas lo establecido en el número 2 del art. 5 y en el artículo 30, con la excepción establecida en este último artículo respecto a las Cooperativas de Trabajo Asociado y de Explotación Comunitaria de la Tierra. También será de aplicación a todas las cla-

#### Conrado Balaguer

ses de Cooperativas lo establecido en el capítulo V. "Posteriormente se indica, en un párrafo distinto, que" Respecto a las Cooperativas de Crédito se estará a lo dispuesto en la disposición transitoria séptima".

Un detenido examen del texto legal, nos lleva ineludiblemente al planteamiento de las siguientes cuestiones:

- 1.°— ¿Es de aplicación a las Cooperativas de Crédito lo regulado en el art. 5, n.° 2, relativo a las "operaciones con terceros" y en el art. 30, referido a los "socios de trabajo"?
- 2.°— ¿El capítulo V de la Ley, destinado a regular "los asociados" resulta aplicable a las Cooperativas de Crédito?
- 3.° La disposición transitoria que contempla las Cooperativas de Crédito ¿es la única norma del texto legal aplicable a esta clase de Sociedades Cooperativas?

Una interpretación literal del apartado 2 del art. 116 nos conduce, en principio, a considerar que tanto el n.º 2 del art. 5, como el art. 30 y el capítulo V son aplicables a "todas las clases de Cooperativas", en las que se hallan comprendidas las Cooperativas de Crédito, según la clasificación que precede a dicho apartado. Por lo que la disposición transitoria tendría un carácter adicional pero no exclusivo.

Ahora bien, entendemos que se debe acudir a una interpretación del texto legal derivada no sólo de la letra estricta sino también, teniendo en cuenta su sentido lógico que es el perseguido por el espíritu y sentido, así como por la finalidad de la Ley.

La interpretación literal, como certeramente nos enseña la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, ha de operarse en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

De conformidad con el criterio jurisprudencial apuntado, si examinamos los antecedentes del texto legal, observamos como, en su anteproyecto, las Cooperativas de Crédito no se encuentran, ni siquiera enumeradas, en la clasificación de las Cooperativas, por lo que el art. 115 del anteproyecto había sido redactado sin tener en cuenta a las mismas.

Posteriormente, ya en el Proyecto de Ley, se incluyen las Cooperativas de Crédito en la clasificación y como consecuencia de ello se añade un párrafo en el mismo artículo y la disposición transitoria séptima.

De lo expuesto, resulta que la inicial redacción del art. 115 (actualmente art. 116 de la Ley) había sido elaborada sin contemplar a las Cooperativas de Crédito y posteriormente se hizo un "añadi-

do" para su inclusión, consistente en citarlas en la clasificación y colocar una frase en la que se dice: "Respecto a las Cooperativas de Crédito se estará a lo dispuesto en la disposición transitoria séptima".

Pero esta adición se llevó a cabo sin detenerse a examinar el contenido del párrafo precedente, que viene referido a todas las clases de Cooperativas e indica, de manera expresa, las excepciones.

El legislador optó por incluir a las Cooperativas de Crédito en la clasificación y remitir su regulación a la disposición transitoria séptima, sin pararse a pensar, adecuadamente, que entre la inclusión y la remisión existe una frase que debia haber sido contemplada para que no surgieran escollos, provocadores de dudas e incertidumbres y que privan a la norma de la claridad precisa.

La finalidad de la norma, en concordancia con los antecedentes, nos conduce a afirmar que la única disposición legal aplicable a las Cooperativas de Crédito es la disposición transitoria sexta y no la séptima como indica asimismo literalmente el texto publicado en el Boletín Oficial del Estado, no por error en la transcripción, sino por error material de origen, pues en el Proyecto de Ley era precisamente la disposición transitoria séptima la que lo regulaba, pero al ser eliminada la disposición transitoria quinta, la que inicialmente era la séptima pasó a ser la sexta, sin modificar las referencias que a la misma se hacian en el articulado.

La verdad es que, el legislador, según hemos podido observar, no dedicó en la elaboración del texto legal, el esmero, cuidado y atención que se merecían las Cooperativas de Crédito. Da la sensación que las incluyó por compromiso, pues no era su inicial intención, y después introdujo aquellos párrafos que, alterando mínimamente el texto elaborado, acogiesen parcialmente las pretensiones del cooperativismo crediticio.

Una muestra más de lo expresado, es la propia exposición de motivos donde en el apartado XIV, destinado a justificar la clasificación de las cooperativas, omite las Cooperativas de Crédito, a las que hace referencia única en el apartado XVII al destacar entre las normas reguladoras del derecho transitorio las referentes a las Cooperativas de Crédito.

Los antecedentes, errores y omisiones demostrados nos inclinan, como previamente indicamos, a ser partidarios de una interpretación basada no sólo en la letra estricta sino en el sentido lógico, en el espíritu y la finalidad pretendida, razones éstas, por las que abogamos en sostener el criterio de que la única disposición del texto legal aplicable a las Cooperativas de Crédito es la disposición transitoria sexta, de cuya lectura observamos:

1.º — La plena aplicación del Capítulo III, del Título I de la Ley,

En la Ley General de Cooperativas de 1987 no se ha dedicado el esmero cuidado y atención que merecían las Cooperativas de Crédito.

relativo al "Registro de Cooperativas".

- 2.º Variación en las personas físicas y jurídicas con posibilidades de acceder a ser socios de las Cajas Rurales.
- 3.º La ampliación del campo de operaciones activas para las Cajas Rurales.
  - 4.° La posibilidad de operar con terceros no socios.

Dada la relevancia de tales extremos, vamos a proceder a su exámen:

#### Del registro de cooperativas

Una vez más, se plantea la duda o controversia para las Cooperativas de Crédito al intentar la concordancia entre el Capítulo III del Título I y la disposición transitoria tercera en la que, de manera imperativa, se fija para las Cooperativas, a la que les sea de aplicación la Ley, un plazo de dos años para solicitar del Registro de Cooperativas la adaptación de sus Estatutos, quedando disueltas de pleno derecho, en caso contrario, y entrando en período de liquidación.

Al ser aplicable a las Cooperativas de Crédito el Capítulo relativo al "Registro de Cooperativas", ¿serán también de aplicación los plazos de adaptación al mismo establecidos en la disposición transitoria tercera?. La respuesta a este interrogante entendemos que debe ser negativa, en base al criterio interpretativo anteriormente apuntado.

Si las Cooperativas de Crédito continuan rigiéndose por la legislación vigente hasta el momento de la entrada en vigor de la presente Ley, sería absurdo que tuvieran que adaptar sus estatutos antes de que fueren promulgadas las nuevas normas reguladoras de las mismas. Al carecer de normativa a la que adaptarse, resulta infundada y vana la imposición de un plazo para tal finalidad.

Aplicando pues, un sentido lógico, llegamos a la conclusión, de que las Cooperativas de Crédito no vienen obligadas a solicitar del Registro de Cooperativas la adaptación de sus estatutos, en el plazo de dos años indicados, salvo que con anterioridad se dicten las nuevas normas legisladoras anunciadas e indiquen los oportunos procedimientos y plazos.

### Variación en las personas físicas y jurídicas con posibilidad de acceder a ser socios de las Cajas Rurales

Se amplian y restringen las personas y entes que pueden adquirir la condición de socios de las Cajas Rurales, a saber:

- a) Se introduce la posibilidad de que accedan a ser socios de las Cajas Rurales:
  - Las Cooperativas de Explotación Comunitaria de la Tierra.

- Las Cooperativas de Consumidores y Usuarios que desarrollen sus actividades cooperativizadas principalmente en el medio rural.
- Las personas físicas o jurídicas titulares de industrias agroalimentarias.
- Los Entes públicos y las Sociedades en las que éstos participen mayoritariamente, cuando sus fines redunden en la mejora de la vida rural o en beneficio de la actividad agraria.
  - b) Quedan excluidos de la posibilidad de ser socios:
- Todas aquellas Cooperativas que no sean Agrarias; del Mar; de Explotación Comunitaria de la Tierra; del Trabajo Asociado que desarrollen actividades agrarias; de Consumidores y Usuarios que desarrollen sus actividades cooperativizadas principalmente en el medio rural; o, Cajas Rurales;
  - Las Uniones, Federaciones y Confederaciones de Cooperativas.

#### Ampliación de las operaciones activas

Se incluyen como operaciones activas a realizar por las Cajas Rurales, no previstas en la legislación anterior, los que tengan por objeto:

- a) La actividad pesquera.
- b) La adquisición de vivienda, equipamiento doméstico u otras necesidades de la vida familiar.

Ahora bien, un detenido análisis del texto legal nos lleva a distinguir entre las operaciones activas que pueden efectuar únicamente socios individuales, cuales son las descritas en el precedente apartado b) y las que pueden realizar las demás personas físicas o jurídicas que deberán tener inexcusablemente como objeto la financiación de actividades agrarias o pesqueras, o que redunden en favor del desarrollo agrario o de la mejora de la vida en el medio rural.

Como vemos la ampliación del campo de operaciones activas es sumamente limitada, pues prácticamente se reduce a la actividad pesquera, puesto que tanto la adquisición de vivienda, como el equipamiento doméstico u otras necesidades de la vida familiar, consideramos que se hallaban incluidas dentro de la expresión ''mejora de la vida en el medio rural'' para cuya finalidad ya se hallaban facultadas las Cajas Rurales.

El legislador no acogió la "universalidad del crédito" en contra del criterio que ya venia siendo sostenido en la C.E.E. y el no admitir, lo que era ya una realidad en los paises de la Europa Comunitaria, ha venido siendo una tara para el cooperativismo crediticio con merma de su competitividad.

#### 56

En la Ley General de Cooperativas tendrían que haberse reducido aquellas limitaciones operativas que restan eficacia y competitividad a las Cooperativas de Crédito en relación a las instituciones crediticias cooperativas de la Europa Comunitaria.

Operaciones con terceros no socios

Se autoriza a las Cooperativas de Crédito para que puedan realizar operaciones activas con terceros no socios hasta un máximo del 15 por ciento de sus recursos totales, con la condición de que los resultados obtenidos en estas operaciones se reflejen en contabilidad separada de manera clara e inequivoca, y se destinen al Fondo de Reserva Obligatorio.

Es de resaltar, sobre este extremo, que las operaciones activas que se concierten con terceros no socios, deberán hallarse comprendidos dentro del objeto que han de cumplir las operaciones financie-

ras de las Cajas Rurales.

Las operaciones con terceros, según la exposición de motivos del texto legal, constituyen la innovación más importante contenida en el Capítulo primero de la Ley que regula las Disposicciones generales de la sociedad Cooperativa. Es un innovación que valoramos positivamente, pero que estimamos ha sido introducida con excesiva timidez por lo que respecta al cooperativismo de crédito.

De la síntesis expuesta, sobre las Cooperativas de Crédito en la nueva Ley General de Cooperativas, concluiremos afirmando que:

1.º Él cooperativismo de crédito no se reguló adecuadamente. Era acreedor de una mejor atención, pues su importancia y trascendencia económica y social así lo exigían.

2.º Las nuevas norma reguladoras anunciadas debían haber si-

do promulgadas, a la mayor brevedad.

3.º Tendrían que haber desaparecido o, cuanto menos, reducido aquellas limitaciones operativas, tanto objetivas como subjetivas, que les restaban eficacia y competitividad en relación a las instituciones crediticias cooperativas de la Europa Comunitaria.

Para poner fin a la situación de interinidad en que se encuentra la normativa reguladora del cooperativismo de crédito, el Boletín Oficial de las Cortes Generales, de fecha 24 de Junio de 1988, ha publicado ya, el Proyecto de Ley de Cooperativas de Crédito, aprobado por el Gobierno, en la que se pretende establecer las bases del régimen jurídico de dichas instituciones en cuanto entidades de crédito cuyo contenido vamos a enjuiciar en el siguiente apartado.

#### 2.— El Proyecto de Ley de Cooperativas de Crédito.

El Gobierno ha elaborado un Proyecto de Ley que, según indica textualmente su propia exposición de motivos, viene a dar cumplimiento al art. 129.2 de la Constitución en los relativo al fomento de este tipo de sociedades cooperativas y, paralelamente, a regular la articulación de las competencias exclusivas del Estado en materia de cré-

57

Las recientes reformas legislativas y el crédito cooperativo en España.

dito y banca con las que legalmente corresponden a las Comunidades Autónomas en materia cooperativa:

"No pretende ofrecer una regulación completa y exhaustiva de todos los aspectos que constituyen el ámbito material de actuación de las Cooperativas de Crédito, sino tan sólo establecer las bases del régimen jurídico de dichas instituciones en cuanto entidades de crédito, que al Estado corresponden dictar al amparo del art. 149.1.11 de la Constitución".

La indicada exposición de motivos ha sido elaborada, sin duda, tomando en consideración la doctrina sentada por nuestro Tribunal Constitucional, para que, al menos, el enunciado del texto legal respete los siguientes principios proclamados por nuestro más Alto Tribunal:

—Las bases de la ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los distintos intermediarios financieros con aquellos otros que contemplan aspectos fundamentales de las actividades de tales intermediarios.

Las bases deben garantizar la existencia, en todo el territorio del Estado, de un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto.

Pero, como también establece nuestro Tribunal Constitucional, la noción de base ha de entenderse en el sentido material y no formal, de manera que aunque el legislador puede y debe calificar determinadas normas básicas, corresponde al Tribunal Constitucional revisar esta calificación y decidir en último término sobre esta cuestión.

Estructurado en doce artículos, una disposición adicional, dos transitorias, dos finales y una derogatoria, el texto legal pretende regular las cooperativas de crédito, sin perjuicio del carácter supletorio de la legislación de Cooperativas y de la normativa aplicable como entidades de crédito.

Se inicia el articulado, describiendo a las cooperativas de crédito como "las sociedades constituidas con arreglo a la presente Ley cuyo objeto social exclusivo es servir a las necesidades financieras de sus socios mediante el ejercicio de las actividades propias de los intermediarios financieros bancarios".

La falta de ténica, coherencia y armonía legislativa es el rasgo que caracteriza a este precepto. Basta una lectura detenida del mismo para observar que, al margen de la indefinición de las cooperativas de crédito, tiene trascendentes contradicciones e imprecisiones, como son:

—Señala como objetivo social *exclusivo* de las cooperativas de crédito, el servir a las necesidades financieras de sus socios, mientras que el art. 4 del propio proyecto del texto legal, faculta a dichas entidades para realizar toda clase de operaciones activas, pasivas y de servicios permitidas a las otras entidades de crédito, con atención *preferente* a las necesidades financieras de sus socios.

La pregunta es obligada. ¿Atender las necesidades financieras exclusivamente de los socios, o con preferencia de estas frente a las de terceros? Es obvio que existe entre ambos preceptos una notable discrepancia derivada de la distinta significación de los términos "exclusivo" y "preferente". El primero imposibilita el que se atiendan necesidades financieras ajenas a los socios; el segundo, las permite.

Resulta incuestionable, tras el examen del proyecto en su conjunto, que la voluntad de sus autores es el facultar a las cooperativas de crédito para que realicen operaciones con terceros no socios. El contenido del art. 4, en especial, así lo evidencia, por lo que para armonizar su redacción en evitación de innecesarias contradicciones que, por otra parte, son de trascendente relevancia, debería modificarse, como mínimo, el término "exclusivo" del apartado 1 del art. 1 por el de "preferente", empleado en idéntico apartado del art. 4.

—Valor hoy, es impropio de un texto legal fijar como objeto social de las cooperativas de crédito, "el servir a las necesidades financieras de sus socios mediante el ejercicio de las actividades propias de los intermediarios financieros bancarios".

El empleo de esta terminología parece ignorar, cuanto menos:

a) el art. 1.º del Real Decreto Legislativo 1298/86, de 28 de Junio, por el que se adoptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea.

b) El art. 39 de la Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, publicada en el Boletín Oficial del Estado de fecha 30 Julio de 1988, y que modifica la precedente norma legal.

Las cooperativas de crédito inscritas en el Registro Especial del Banco de España son conceptuadas, según las disposiciones referidas, como "entidades de crédito" a los que se define como "toda empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia a la concesión de crédito u operaciones de análoga naturaleza".

Las actividades propias de los intermediarios financieros bancarios no son exclusivas de éstos sino que son típicas y habituales de todas las Entidades de crédito, entre las que se hallan conceptuadas las cooperativas de crédito

Partiendo pues de la innegable premisa de que las cooperativas de crédito son entidades de crédito y estas tienen su actividad legalmente determinada, no existe razón justificativa alguna que asemeje sus actividades a las de los intermediarios financieros bancarios, pues como entidades de crédito pueden desarrollar su propia actividad.

Con la redacción proyectada parece que se les otorgue una concesión a las cooperativas de crédito para que puedan desarrollar las actividades propias de los intermediarios financieros bancarios, cuando lo único que debería hacerse es reconocer el ejercicio de una actividad que "per se" les corresponde y tienen asignada por ser entidades de crédito. Las actividades no son propias de los intermediarios financieros bancarios, sino que son típicas y habituales de todas las Entidades de crédito, entre las que, como ya hemos dicho de manera reiterada, se hallan conceptuadas las cooperativas de crédito.

—El tilde mercantilista de la ley proyectada hace ya su aparición en el propio art. 1.°, al introducir un término completamente novedoso en la nomenclatura cooperativa. Nos referimos lógicamente a la expresión "participaciones" utilizada para designar las "aportaciones" suscritas por los socios.

Parece ignorar el proyecto comentado que el capital social de las cooperativas está constituido por las "aportaciones" obligatorias y voluntarias de los socios y, en su caso, los asociados. Así lo entiende la Ley 3/1987, de 2 de Abril, General de Cooperativas, el art. 20 de la Ley 1/1982, de 11 de Febrero, sobre "Cooperativas" del País Vasco, el art. 48 de la Ley 4/1983, de 9 de Marzo, de Cooperativas, de Cataluña, el art. 48 de la Ley 2/1985 de 2 de Mayo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas y el art. 51 de la Ley 2/1985, de 25 de Octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.

Consideramos que carece de fundamento la mutación de un término propio del cooperativismo por otro específico de determinadas sociedades mercantiles, y mucho más si tenemos en cuenta que dicho término se encuentra unificado y homologado en cuanto a su significado y contenido tanto en la legislación estatal como autonómica en materia de cooperativas.

Hemos de calificar, como mínimo, de preocupante el contenido del art. 2 del Proyecto, destinado a regular el "Régimen Jurídico", toda vez que literalmente dice: "Las Cooperativas de Crédito se regirán por la presente Ley y por sus Estatutos, así como por las normas que con carácter general regulan la actividad de las entidades de crédito. Con carácter supletorio les será de aplicación la legislación de cooperativas".

Haciendo una exégesis del mencionado precepto y teniendo en

60

cuenta su carácter básico, según la disposición final segunda, al amparo de lo establecido en el art. 149.1.11 de la Constitución, nos encontramos que todas las cooperativas de crédito del Estado Español se regirán por las siguientes fuentes:

- 1.º La Ley de Cooperativas de Crédito.
- 2.°— Estatutos.
- 3.º— Las normas reguladoras de la actividad de las entidades de crédito.
  - 4.° La legislación de cooperativas, con carácter supletorio.

La citada enumeración plantea, como mínimo, dos cuestiones:

¿Prevalencia de los Estatutos sociales sobre la legislación cooperativa?

¿Las normas que regulan las Cooperativas de crédito en las Comunidades Autónomas, con competencia plena, quedan postergadas como derecho supletorio?

Para responder a ambos interrogantes hemos de partir del concepto de derecho supletorio y de la regla de prevalencia entre las normas del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

El derecho supletorio viene a significar lo contrario de derecho primordial, siendo la normativa a la que debe acudirse subsidiariamente a falta de disposiciones terminantes de la legislación por la que se rige una determinada relación jurídica.

La variedad de las legislaciones civiles en nuestro Estado ha motivado el que el derecho supletorio tenga una trascendencia práctica importante, obligando a considerarle en sus dos aspectos de fuente del derecho dentro de cada régimen jurídico y de legislación complementaria.

La regla de prevalencia entre las normas del Estado y las de las Comunidades Autónomas viene determinada por el art. 149.3 de la Constitución al disponer que "La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas".

Como afirma Ignacio de Otto, para comprender el significado y función de esta regla es preciso tener en cuenta que sólo puede operar cuando se produce un conflicto entre normas válidas del Estado y de una o varias Comunidades Autónomas. Si el Estado dicta una norma para la que carece de competencia no sólo no prevalecerá sobre la de la Comunidad Autonóma, sino que no será válida y en realidad no se producirá conflicto alguno.

Sin ánimo de enjuiciar, en estos apuntes, la constitucionalidad del artículo comentado y sus trascendentes consecuencias, nos atreve-

De no modificarse la actual redacción del artículo 2 del Proyecto de Ley de Cooperativas de Crédito, se creará una fuente de controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. mos a señalar que de no modificarse su actual redacción, será fuente de controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues la legislación cooperativa, sobre la que determinadas autonomías tienen incluso competencia plena, tendrá para las cooperativas de crédito el único valor de derecho supletorio, al que se acudirá solamente en los supuestos no contemplados por la Ley de Cooperativas de Crédito, los Estatutos sociales y las normas reguladoras de la actividad de las entidades de crédito. ¿De qué les sirve a las Comunidades Autónomas la competencia plena sobre el crédito cooperativo?

Pero la problemática no queda concluida, pues si partimos del hecho que la disposición derogatoria, del Proyecto comentado, deja sin efecto la disposición transitoria sexta de la Ley General de Cooperativas que regulaba las Cooperativas de Crédito, habrá una diferencia notable entre las cooperativas sobre las que tienen competencia las Comunidades Autónomas, las cuales han dictado normas específicas para las cooperativas de crédito y las del resto del Estado Español que carecerán de normativa específica, como derecho supletorio, como consecuencia de la derogacción previamente citada, pudiendo acudir únicamente a la Ley General de Cooperativas en la que se encontrarán simplemente enumeradas en el art. 116, quedando también vacio de contenido el apartado en donde se expresaba que "Respecto a las Cooperativas de Crédito se estará a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Séptima".

Como vemos son demasiado las interrogantes, los vacios, las posibles controversias. El legislador debería perfeccionar el precepto. De no ser así, los conflictos serán necesarios e inminentes, con la lógica incidencia, directa o indirecta, en las cooperativas de crédito, las cuales con voluntad de cumplir las disposicones legales se verán turbadas en la elección de la normativa aplicable.

La "denomianción" de las Cooperativas de Crédito viene regulada en el art. 3 que, dividido en cuatro apartados, merecería también ser reformado para evitar privilegios injustificados y lograr una mayor coherencia y armonización legislativa.

Habíamos subrayado, de la exposición de motivos del Proyecto legal, que éste pretende tan sólo establecer las bases del régimen jurídico de las cooperativas de crédito en cuanto entidades de crédito. Siendo consecuentes con tal finalidad, hemos de calificar, como mínimo, de improcedente que se pretenda regular en el articulado del texto legal la constitución de un Grupo Asociado que no es más que un convenio entre una Entidad Oficial de Crédito, que reviste la forma de Sociedad Anónima, y un determinado número de cooperativas de crédito.

Pero no conforme todavía con esta incoherencia, se concede la

Se permitirá a las Cooperativas de Crédito realizar toda clase de operaciones activas, pasivas y de servicios que prestan las otras entidades de potestad a las Cajas asocidas al Banco de Crédito Agrícola S.A., que mientras formen parte de dicho Grupo puedan utilizar la expresión "Crédito Agrícola", de lo cual se deduce que si una Cooperativa de Crédito no pertenece al Grupo Asociado, no podrá emplear en su denominación la expresión "Crédito Agrícola", circunstancia ésta que llevará aparejada el que si alguna cooperativa de crédito, como de hecho ocurre, tiene la expresión "Crédito Agrícola" en su denominación, deberá proceder a su modificación.

¿Cual es la razón de la concesión de privilegios en favor de otra Entidad de crédito aunque tenga carácter ofical? No hallamos razones jurídicas para su respuesta.

La redacción del apartado 4 del art. 3 referido a los registros públicos es incoherente con el art. 30 de la Ley de Disciplina Bancaria, pues existen discordancias tales como que la cancelación de la inscripción, según esta última disposición, se realizará de oficio o a petición del organismo administrativo correspondiente, mientras que en el Proyecto comentado se indica que la cancelación se procederá de oficio o a instancia del interesado. También se omite en este último Proyecto la nulidad de pleno derecho de las inscripciones practicadas, declaración que, en cambio, recoge la Ley de Disciplina Bancaria.

Una vez más nos encontramos con regulaciones dispares sobre idénticas materias. El contenido del título II de la Ley de Disciplina Bancaria, dedicado a regular el "ejercicio de actividades y uso de denominación reservados a las Entidades de Crédito", nos conduce a calificar de innecesario el apartado 4 del art. 3 del Proyecto de Ley de Cooperativas de Crédito.

Una de las máximas aspiraciones del cooperativismo de crédito se ha visto finalmente lograda a través del art. 4, al permitirse realizar toda clase de operaciones activas, pasivas y de servicios que prestan las otras entidades de crédito, con atención preferente a las necesidades financieras de su socios.

Hemos de reconocer que el crédito cooperativo dará, con esta nueva configuración, un paso adelante que se había convertido en más necesario que conveniente. Las limitaciones subjetivas y objetivas que venían cercando la operatividad del cooperativismo de crédito son superadas y se les abre un nuevo campo de actuación.

Parece adecuado, lógico y oportuno el que deban atender preferentemente las necesidades financieras de sus socios. Pensemos que como cooperativas ésta es su esencial razón de ser que debe permanecer en el tiempo.

Se fija como único límite de las operaciones activas con terceros el que su importe total no exceda del 50 por 1.00 de los recursos to-

tales de la entidad, es decir, de la suma de los recursos propios y los recursos ajenos.

Del indicado porcentaje se excluyen las operaciones realizadas por las Cooperativas de crédito con los socios de las Cooperativas Asociadas, las de colocación de los excesos de tesorería en el mercado interbancario, la adquisición o colocación de activos para la cobertura de los coeficientes legales y la de los valores en renta fija que no excedan en un 20 por 100 de los citados coeficientes.

Partiendo del avance ciertamente loable, que supone este precepto, en relación a la legislación anterior, no obstante consideramos que debería contemplar también la exclusión del 50 por 100 del límite de operaciones activas, los valores y activos financieros de renta fija que pudieran adquirirse para la colocación de los excesos de tesorería, pues de esta forma se fomentaría la dispersión del riesgo.

Los requisitos para la constitución de una cooperativa de crédito vienen fijados en el art. 5 si bien, como indica la disposición final segunda, carecen de la consideración de normas básicas, las precisiones relativas al número de promotores y plazos mínimos exigidos para solicitar la constitución.

Como novedades destacables, señalaremos:

—La exigencia de que el grupo promotor comprenda al menos cinco entidades que vengan realizando su actividad específica de forma normal e ininterrumpida por un plazo mínimo de dos años o ciento cincuenta socios personas físicas.

—La obligatoriedad de incluir, al menos, una Cooperativa Agrícola o cincuenta socios personas físicas titulares de explotaciones agrarias, en el grupo promotor, para poder utilizar la denominación de Caja Rural.

—La necesidad de inscribir en el Registro Mercantil la escritura pública de constitución.

La cuantía mínima del capital social es una de las innovaciones de mayor relevancia y trascendencia introducidas por el Proyecto, en su art. 6., que fija su importe en función del número de habitantes de derecho de manda de la entidad.

Dicho precepto hemos de ponerlo en relación directa con la disposión transitoria primera, por la que se establecen los plazos de adaptación de los estatutos y la actividad a lo determinado por la Ley, fijando el plazo de dos años, salvo en el caso de las Cooperativas de crédito, de ámbito local, cuyo domicilio radique en municipios de menos de 100.000 habitantes, que tendrán el plazo de cuatro años para adaptar su capital social.

La redacción de este precepto no puede ser más desafortunada. Sus autores se olvidan de un concepto básico para la pretendida solvencia que, de buena fé, entendemos persiguen, según lo manifestado en la propia exposición de motivos: los recursos propios.

Los recursos propios que constituyen la base en la que, según el art. 6.º de la Ley 13/1985 de 25 de Mayo, deben relacionarse las inversiones realizadas y los riesgos asumidos, van bastante más allá de lo que es el capital social, pues según el art. 7, de la citada disposición legal, están constituidos en los Bancos Privados, Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, por:

a) El capital social de las Sociedades, los fondos fundacionales de las Cajas de Ahorro y las aportaciones de las Cooperativas de Crédito. No se considerarán recursos propios el capital no desembolsado y las acciones propias que posea la Entidad.

b) Las reservas efectivas y expresas.

c) Los fondos y provisiones genéricos. Por tanto, no se integrarán entre los recursos propios los fondos imputables a una clase determinada de activos o riesgos, constituidos de acuerdo con las directrices del Banco de España, aunque se deducirán del valor contable de esos activos o riesgos; tampoco se integrarán en ese concepto los fondos o provisiones para atender compromisos contraidos con el personal.

d) Los fondos de la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorro y de educación y obras sociales de las Cooperativas de Crédito. Estos fondos sólo computarán hasta donde alcance el valor de los inmuebles, propiedad de dichas Entidades, a los que se hayan aplicado.

e) Las financiaciones recibidas por la Entidad que, a efectos de prelación de créditos, se sitúen detrás de todos los acreedores comunes, siempre que el plazo original de dichas financiaciones no sea inferior a cinco años, y el plazo remanente hasta su vencimiento no sea inferior a un año. Estas financiaciones subordinadas serán computables hasta la cuantía que en cada caso autorice el Banco de España.

¿Por qué no se habla para las cooperativas de crédito ya constituidas de recursos propios en lugar de capital social? Entendemos que, técnicamente, ésto sería lo correcto. Ahora bien si los móviles son distintos de los técnicos y se pretende, como mínimo, dificultar la supervivencia de determinadas entidades aunque cumplan los requisitos de solvencias exigidos, debemos remitir la cuestión al campo político en lugar del técnico, pues en este campo nadie osaria discutir que una cooperativa de crédito ya constituida con 10 millones de capital social y 90 millones de recursos propios tiene mayor capacidad de asunción de riesgo que otra, recien constituida, de 50 millones de capital social. Es un simple ejemplo.

Lo apuntado no debe considerarse como algo novedoso, pues nos hemos limitado a copiar el criterio sostenido por la Comisión de

¿Por qué no se habla para las cooperativas de crédito ya constituídas de recursos propios en lugar de capital social?

Los autores del Proyecto de Ley de Cooperativas de Crédito manifiestan una yoluntad descarada y abierta de poner

trabas y obstáculos

al cooperativismo

crediticio local.

las Comunidades Europeas en la propuesta de segunda directiva del Consejo para la coordinación de las disposiciones legales reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE del Consejo.

Basta leer los artículos 3 y 8 para ver de manera clara la distinción que se establece entre la concesión de la aprobación a nuevas entidades, para cuyo supuesto se exige un capital social mínimo y las entidades de crédito en actividad en el momento de la aplicación de la directiva, que se les concede un plazo que finaliza el 31 Diciembre de 1996 para que el montante de los fondos propios sea, como mínimo, igual al importe del capital social requerido para las entidades de nueva constitución.

La batalla que, en su día, libraron y ganaron los Bancos Cooperativos en la Europa Comunitaria para lograr la permanencia, sobre todo, del cooperativismo crediticio local, vemos que de no ser modificado el texto legal, será estéril en resultados para nuestras cooperativas. De nada sirven los éxitos en Europa si se transforman en rotundos fracasos en nuestro propio Estado.

Convencidos plenamente de que los autores del Proyecto conocen a la perfección la propuesta de segunda directiva, hemos de anular la ignorancia como razón de su conducta, por lo que nos vemos obligados a centrar su motivación en una voluntad descarada y abierta a poner trabas y obstáculos al cooperativismo crediticio local.

Finalmente subrayaremos la diferencia de plazos para lograr alcanzar el montante del capital social, entre las cooperativas de poblaciones inferiores a 100.000 habitantes (cuatro años) y el de poblaciones superiores a la indicada cifra (dos años). La directiva vemos como duplica el máximo plazo concedido por nuestro Estado. Sin comentarios.

Reiteramos, al comentar el art. 7, lo apuntado en el art. 1 en cuanto a que consideramos impropia la expresión "participaciones" que, por armonización legislativa, debería ser sustituido por el "aportaciones".

Pero al margen de la terminología, existen determinados extremos que van más allá del establecimiento de las bases del régimen jurídico de las cooperativas como instituciones de crédito, como lo acredita:

—La exigencia de que el valor mínimo, de las participaciones en el capital social, sea de diez mil pesetas. No conocemos ningún tipo de sociedad en que, por disposición legal, se fije el valor mínimo que deben tener las participaciones en el capital social. Otra cosa muy distinta y razonable es que se fijen capitales sociales mínimos para

autorizar el ejercicio de determinadas actividades, pero deberán ser los socios, a través de los estatutos sociales, los que establezcan los mínimos que estimen convenientes para lograr los montantes exigidos.

Afortunadamente, en virtud de la disposición final segunda, el valor nóminal mínimo de los titulos de participación, no tiene la consideración de norma básica, por lo que las Comunidades Autónomas tendrán, al menos, la posibilidad de poder enmendar, en el ámbito de su competencia, esta deficiencia, por no llamarla absurdo.

—El obligar a que los Estatutos determinen el número mínimo de títulos que deba poseer cada socio en base a criterios tan ambiguos como el "compromiso de actividad" en una entidad de crédito, parece acreditar una voluntad expresa de complicar las cosas. Fijado el capital social mínimo o los recursos propios necesarios debe dejarse al criterio de los socios tanto el valor mínimo de las aportaciones como la forma y cuantía que éstos deben suscribirse por los socios.

—No contento con la fijación del valor mínimo y los criterios de suscripción, el reglamentismo continua en el apartado 4 indicando que "los títulos nominativos de participación tendrán el mismo valor nominal". Deben ser los estatutos sociales los que determinen cómo han de ser los títulos de participación y su posible valor nóminal, lo cual no imposibilitará que, en el supuesto que se produzcan reducciones, éstas se lleven a cabo proporcionalmente en todas las participaciones.

La regulación de los resultados del ejercicio económico viene contemplada en el art. 8 que, dividido en tres apartados, específica su determinación, la cobertura de posibles pérdidas y el destino de los beneficios.

En cuanto a la determinación hace remisión expresa a los criterios y métodos aplicables por las restantes entidades de crédito. De sostener las demás entidades de crédito el mismo criterio y método que el descrito en este texto legal, la verdad es que al cierre de cada ejercicio económico, no habría duda interpretativas alguna de la normativa aplicable para la fijación de los resultados. Ante inexistencia de normas, ausencia de problemas de aplicación.

Para la cobertura de las pérdidas se posibilitan dos medios: su cargo a los recursos propios o, de ser éstos insuficientes o de disminuir el capital social por debajo de los mínimos exigibles, mediante ampliaciones de capital.

En relación a los beneficios del ejercicio, una vez cubierta las pérdidas de ejercicios anteriores, si los hubiere, se establecen, con carácter imperativo, los siguientes destinos:

a) El 50 por 100, como mínimo, a la dotación del Fondo de Reserva Obligatorio, salvo a las Cooperativas de nueva constitución para las que se incrementa al 100 por 100 del beneficio hasta que consi-

gan determinadas magnitudes.

b) El 10 por 100, como mínimo, a la dotación del Fondo de Educación y Promoción.

c) El resto a disposición de la Asamblea que podrà distribuirlo de la forma siguiente:

-reparto entre socios.

-dotación al Fondo de Reserva Voluntario.

Hasta aquí, conscientes de la conveniencia de la capitalización de las entidades de crédito nos parece acertada la postura del legislador, ahora bien, si el no llegar es malo, el pasarse tampoco es bueno. Y, desde luego, consideramos que es un exceso de celo el limitar, como hace el último párrafo del precepto, la cantidad repartible entre los socios a la que resulte de aplicar el interés legal del dinero más cuatro puntos porcentuales al capital social, debiéndose practicar el reparto en proporción a las operaciones realizadas por cada socio con la cooperativa.

Una cosa es limitar el interés de las aportaciones a capital social, cuyo concepto debe específicarse, para evitar posibles problemas interpretativos como gasto, y otra cosa, bien distinta, es limitar los "retornos" a los socios cuando la entidad cumpla todos y cada una de las condiciones exigidas para una adecuada solvencia. Con la limitación de los retornos, siempre que la entidad esté suficientemente capitalizada, se constriñe una de las razones de ser del cooperativismo de crédito y se lesiona el principio cooperativo del derecho de los socios a la participación de los excedentes del ejercicio.

La redacción propuesta encierra el peligro de que los socios ante la limitación de los retornos intenten obtener mayores beneficios durante el desarrollo del ejercicio (verbigracia: menor tasa de interés para las operaciones activas y viceversa para las pasivas), lo cual motivaría que al finalizar éste, la dotación de los Fondos Obligatorios se viese mermada, al reducirse los resultados del ejercicio económico.

Atendidos los Fondos legalmente previstos, las cooperativas de crédito, adecuadamente capitalizadas, deben gozar de la libertad de aplicar el resto de los excedentes en la forma que determine la Asamblea General de sus socios, sin más limitaciones que las derivadas de los propios principios cooperativos.

El Proyecto nuevamente nos sorprende en el art. 9 al utilizar la expresión "Organos de gobierno" para designar la Asamblea General, el Consejo Rector y la Dirección. Hata ahora la legislación cooperativa habia venido empleando la expresión "Organos de la Sociedad" (Cap. VI Ley General de Cooperativas, Cap. IV Ley de Cooperativas de Cataluña) y "Organos sociales" (Cap. IV Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, Cap. V Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas, Cap. V Ley sobre Cooperativas, del País Vasco), nomenclatura más conforme con su contenido.

Parece que el proyecto de Ley adopta el término de la Ley 31/85, de 2 de agosto, de Normas Básicas sobre Organos Rectores en Cajas de Ahorro, en la que se atribuye a dichos órganos de gobierno la administración, gestión, representación y control de estas Entidades, calificativos todos ellos dificilmente predicables de la Asamblea General y menos de la Dirección. Es más, nuestro Tribunal Constitucional se refiere a ellos al pronunciarse sobre la referida Ley, añadiendo que constituyen los centros de decisión de la política de las Cajas, excluyendo expresamente de los mismos a la Dirección, pues "resulta justificado que de tales órganos rectores resulten excluídas personas con funciones exclusivamente técnicas, cuya importancia no se ignora, pues también atienden a la consecución de otra de las finalidades de la Ley, cual es lograr una gestión eficaz, pero no reúnen las condiciones de representatividad que requiere para los órganos rectores el esquema organizativo de las Cajas".

Después de enumerar los llamados "órganos de gobierno", el apartado 2, del mismo artículo, se regula el derecho de voto, asignando a cada socio un voto, sin perjuicio de que, si los Estatutos lo prevén, el voto de los socios podrá ser proporcional a sus participaciones en el capital social o a la actividad desarrollada. Indudablemente el contemplar en un texto legal, cuyo destinatario son las cooperativas, que el voto de los socios puede ser proporcional al capital social es, como mínimo, sorprendente y preocupante.

Por lo que se refiere al Consejo Rector, el exigir que los Estatutos establezcan incluso los términos en que deban ser remunerados, es una imposición que no existe para ninguna otra entidad de crédito y si tal exigenccia deviene por la naturaleza cooperativa de estas sociedades, entendemos que la redacción del art. 59 de la Ley General de Cooperativas contiene garantías suficientes de publicidad, si es esto lo que se persigue, ya que, según el indicado artículo ''Los Estatutos o, en su defecto, la Asamblea General podrán asignar remuneraciones a los miembros del Consejo Rector, que realicen tareas de gestión directa, que no podrán fijarse en función de los resultados económicos del ejercicio social. En cualquier caso serán compensados de los gastos que les origine su función''.

Pensemos que con la redacción propuesta, cualquier variación en la remuneración de un miembro del Consejo Rector, como consecuencia de cualquier función específica encomendada o la simple ac-

tualización de las dietas asignadas, comportaría una modificación estatutaria con las inherentes formalidades y gastos que lleva aparejados.

En el último de sus artículos el Proyecto se limita a hacer una innecesaria remisión expresa a otra norma jurídica. Ante la ausencia de regulación de aspectos sustanciales de las cooperativas de crédito, entendemos que no deben destinarse artículos a cuestiones superfluas. Resulta una redundancia innegable el señalar que "Será de aplicación a las Cooperativas de Crédito la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito" cuando en dicha norma ya se específica de manera clara que las Cooperativas de Crédito son entidades de crédito (art. 39) y que por tanto les resulta de aplicación el régimen sancionador establecido en la misma. La contradicción entre la parquedad del articulado y la redundancia en su contenido, es notoria.

En cuanto a la disposición adicional que regula el "Grupo Asociado Banco de Crédito Agrícola— Cajas Rurales", hemos de reconocer que nos resulta difícil el encontrar un adjetivo adecuado para su calificación, en especial, si tenemos en cuenta las facultades que unilateralmente se le otorgan al Banco de Crédito Agrícola. Si la asociación está basada en su convenio, deben ser las partes interesadas las que determinen las condiciones. Ahora bien, el conceder a una de las partes, aunque sea una Entidad Oficial de Crédito, unos poderes y privilegios que denominaremos tímidamente como "leoninos", impedirá o, al menos, exigirá una meditación seria y profunda por parte de las Cooperativas de Crédito antes de pertenecer al Grupo Asociado.

Somos partidarios de la regulación de Grupos Asociados pero sin compeler a que dicha asociación sea necesariamente con el Banco de Crédito Agrícola. Es lógico que se exijan requisitos y condiciones para el cómputo, en conjunto, de obligaciones en materia de recursos propios, coeficientes, etc... pero es inadmisible la pretensión de que una de las partes intervinientes en la asociación sea, necesariamente, un Banco Oficial que, al margen de las prerrogativas que por imperativo legal ya, de entrada, se le conceden, puede exigir para la suscripción del correspondiente convenio otras clausulas o estipulaciones que transformen la asociación en sumisión.

Como conclusión, diremos que el Proyecto de Ley sobre Cooperativas de Crédito aporta innovaciones trascendentes y positivas, pero contiene incoherencias y contradicciones que la imposibilitan alcanzar el mínimo rigor técnico exigible a un texto legal.

El Proyecto de Ley sobre Cooperativas de Crédito aporta innovaciones trascendentes y positivas, pero contiene incoherencias y contradicciones que la imposibilitan alcanzar el mínimo rigor técnico exigible a un texto legal.

#### III. LEGISLACION APLICABLE A LAS COOPERA-TIVAS DE CREDITO COMO ENTIDADES DE CREDITO

En este segundo apartado analizaremos la normativa con incidencia en las cooperativas de crédito, dada su condición de entidades de crédito, y que ha sido promulgada en base a dos razones esenciales: la crisis del sector y la adhesión de España a la C.E.E.

#### 1.— Normativa jurídica derivada de la crisis:

—Ley 26/1988, de 29 Julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

La necesidad de someter a las entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa ha sido la causa determinante de la Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Dos eran las categorías en las que se agrupaban las deficiencias existentes en la normativa. De una parte, las que oscurecían la correcta aplicación del principio de legalidad propia de las normas sancionadoras, en sus elementos esenciales, y de otra, las que surgían de la enorme dispersión y variedad de las disposiciones en las que se reconocía la normativa, con las lagunas legales y las faltas de coordinación correspondientes.

Para atender las deficiencias, y siguiendo al mismo tiempo la política promovida por la C.E.E. de impulsar la creación de un marco común de supervisión de las entidades financieras, es por lo que se consideró necesaria la publicación de la ley.

Siguiendo con su exposición de motivos, destacaremos los principios y soluciones que se resaltan de su contenido:

- I.— Se establece una normativa sancionadora común para el conjunto de las entidades de crédito.
- II.— Se determinan con claridad los sujetos pasivos de la potestad sancionadora.
  - III.— Se tipifican las sanciones.
- IV.— Se fija una gama de sanciones acomodada a la gravedad de las infracciones.
- V.— En cuanto a la cuestión de las competencias sancionadoras, la aplicación de la Ley corresponde al Estado, sin perjuicio del ejercicio de las potestades que en la materia corresponden a las Comunidades Autonómas.

Además de estos "temas centrales" se contemplan también otros

La Ley sobre
Disciplina e
Intervención de las
Entidades de
Crédito significará,
sin duda alguna,
un notable cambio
en el marco
legislativo y
funcional de las
entidades de
crédito españolas.

extremos relevantes que guardan relación con el derecho sancionador y cuya, normativa era "fragmentaria, incompleta o defectuosa", cubriéndose también algunas lagunas observadas en la normativa disciplinaria de entidades financieras no sometidas, en general, a la presente ley.

Pero el texto legal, como literalmentee indica, va más allá de la regulación estricta del régimen disciplinario de las entidades de crédito, figurando en él varias disposiciones que responden a un intento de plantear de forma global el marco de actuación de las entidades de crédito.

Para el profesor García de Enterría el gran interés de esta ley no es, simplemente, tapar el agujero ocasional de la legalidad sancionatoria como consecuencia de la incidencia de los nuevos criterios constitucionales; es, partiendo de esta carencia, intentar una regulación integral de todo este apasionante mundo que es el mundo de la disciplina bancaria; y su mayor significación, la de intentar formalizar con normas de Ley lo que venía entregado a la discreción de hecho de las autoridades monetarias.

Su contenido, dividido en cuatro títulos, con 48 artículos, catorce disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y una disposición derogatoria, significará, sin duda alguna, un notable cambio en el marco legislativo y funcional de las entidades de crédito españolas.

Para empezar, modifica el título del Real Decreto Legislativo, 1298/1986, de 28 de Junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de Establecimientos de Crédito al de las Comunidades Europeas. En lugar de "establecimientos de crédito", mutación ésta que nos parece sumamente acertada, pues por establecimiento se viene conociendo al local social donde se desarrolla la actividad de crédito, mientras que el titular de la actividad es lógicamente la entidad.

Ahora bien, no se limita a la mutación del nombre, sino también ofrece un nuevo concepto de las entidades de crédito, a las que define de la forma siguiente:

"A efectos de la presente disposición, v de acuerdo con la Directiva 77/780, de 12 de Diciembre, de la Comunidad Económica Europea, se entiende por "entidad de crédito" toda Empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones de análoga naturaleza".

La redacción de estas entidades es ampliada en comparación a la legislación anterior, toda vez que conceptúa como tales a las Sociedades de Arrendamiento Financiero y a las Sociedades Mediadoras del Mercado de Dinero, inscritas en el Registro Especial del Banco de España, quedando conceptuadas como entidades de crédito las siguientes:

- 1.°— El Instituto de Crédito Oficial y las Entidades Oficiales de Crédito.
  - 2.°— Los Bancos privados.
- 3.º— Las Cajas de Ahorro, la Confederación Española de Cajas de Ahorros y la Caja Postal de Ahorros.
  - 4.º Las Cooperativas de Crédito.
  - 5.° Las Sociedades de Crédito Hipotecario.
  - 6.º Las Entidades de Financiación.
  - 7.° Las Sociedades de Arrendamiento Financiero.
  - 8.º Las Sociedades Mediadoras del Mercado de Dinero.

Resumiendo lo expuesto, diremos que, conjugando el apartado 2 del artículo 1 con el artículo 39 del texto legal, se cambia el término ''establecimiento de crédito'', por el de ''entidad de crédito'', ampliando el ámbito de su actividad, al incluir en la misma el recibir fondos del público en forma de préstamo o cesión temporal de activos financieros, al igual que se extiende el campo de aplicación de los fondos recibidos del público, a operaciones de naturaleza análoga a la concesión de créditos.

Así, se conceptúan como entidades de crédito, sociedades omitidas en la legislación precedente.

La lectura del apartado 1 del artículo 1 nos denuncia un hecho que, solapado en el título, pues éste habla sólo de "Régimen sancionador de las entidades de crédito", aparece posteriormente desarrollado, cual es la responsabilidad de quienes ostenten "cargos de administración o dirección" en las mismas.

La disciplina que se regula, no es sólo la referida a las entidades de crédito, sino que incurren en responsabilidad administrativa sancionable quienes tengan en éllas, cargos de administración o dirección y que, según el apartado 4 del mismo artículo, son los administradores o miembros de sus órganos colegiados de administración, así como sus directores generales o asimilados, entre los cuales se entenderán incluidos, en todo caso, las personas que dirijan las sucursales de entidades de crédito extranjeras en España.

Esta inclusión se deriva de la aplicación del régimen previsto en la Ley a las sucursales abiertas en España por entidades de crédito extranjeras, según el apartado 3 del precepto comentado.

La base, de la responsabilidadd administrativa sancionable, viene determinada por la infracción de las normas de ordenación o de disciplina, considerándose como tales normas, las leyes y disposicio-

nes administrativas, de carácter general, que contengan preceptos de obligada observancia para las entidades de crédito, entendiéndose comprendidos dentro de estos últimos, en virtud del apartado 5, tanto los aprobados por órganos del Estado o, en su caso, de las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias en la materia, como las Circulares aprobadas por el Banco de España en los términos legalmente previstos.

La independencia del ejercicio de la potestad sancionadora es una de las características subrayadas en el artículo 2 que deslinda estas actuaciones de las que pueden llevarse a cabo por la autoridad judicial, en los supuestos que concurran delitos o faltas de naturaleza penal, que no impedirán, ni suspenderán el ejercicio de la potestad sancionadora contemplada, salvo que sea racionalmente imposible la separación de los hechos enjuiciados en el proceso penal de los sancionables con arreglo a esta Ley.

Como podemos comprobar, a través de las disposiciones gene-

rales contenidas en el Capítulo I, del Título I, la prepotencia que se concede al Banco de España, en relación con la legislación anterior es realmente notable, pues se le atribuye a sus circulares, un contenido y alcance que, como mínimo, es distinto del que tenían previamente, toda vez que:

a) El artículo 7.º de la Ley de Procedimiento Administrativo, las considera únicamente como medios a través de los cuales, los órganos superiores podrán dirigir con carácter general la actividad de los inferiores, por lo que debe existir potestad de mando del superior y línea jerárquica.

b) Las circulares, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tienen limitado su alcance, pues como afirma en Sentencias de 30 de junio de 1961 y 20 de febrero de 1962 se trata de una de esas normas administrativas internas dirigidas por organismos jerárquicamente superiores a los inferiores, señalándoles o recordándoles la aplicación de disposiciones legales, o indicando una exégesis adecuada al espíritu y principios fundamentales de tales disposiciones.

Las circulares aprobadas por el Banco de España a partir de la Ley 26/1988, tienen la consideración de normas de ordenación y disciplina, habiendo quedado facultado el Banco de España, por la disposición adicional octava, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo o ejecución de la regulación contenida en las disposiciones generales aprobadas por el Gobierno o por el Ministerio de Economía y Hacienda, siempre que, además, dichas normas le habiliten de modo expreso para ello.

También el legislador se ha preocupado por la convalidación de las Circulares dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de la

Las circulares aprobadas por el Banco de España a partir de la Ley 26/1988 tienen la consideración de normas de ordenación y

disciplina.

Ley, las que declara subsistentes en tanto no sean modificadas o sustituidas, si bien en la misma disposición transitoria tercera, concede al Banco de España el plazo de un año para aprobar y publicar un texto refundido, conteniendo las circulares vigentes.

La tipificación de las infracciones viene regulada en el capítulo II, que distingue entre las infracciones muy graves, graves y leves.

Afirma el profesor Broseta Pont que una de las cuestiones quizá más serias, por no decir más graves, es la imprecisa forma de delimitar lo que los alemanes llaman el Tatbestand, o según los italianos la fattispecie, es decir, el supuesto hecho constitutivo de las infracciones o de las potenciales infracciones, consideradas como muy graves, y en su caso, como graves. Imperfección que afecta de forma perjudicial a la claridad de la Ley y sobre todo a la seguridad jurídica de los sujetos pasivos de las posibles sanciones que contiene y enumera.

También observamos en la clasificación efectuada por el texto legal, las siguientes deficiencias:

1.— Se entremezclan en sus enumeraciones, sin que posteriormente se distingan en la aplicación de sanciones, las infracciones derivadas de una actividad culpable o negligente de sus órganos de administración o dirección, y las que se producen por no alcanzar las condiciones objetivas, cuyo logro es independiente y ajeno de la voluntad de dichos órganos.

En el sentido indicado observamos la tipificación como infracción muy grave "el mantener durante un período de seis meses unos recursos propios inferiores a los exigidos para obtener la autorización correspondientee a la entidad de crédito de que se trate". Para definir los recursos propios nos hemos de remitir a la Ley 13/1985, de 25 de mayo que, en su artículo 7.º, indica que una de las partidas integrantes de los fondos propios para las cooperativas de crédito, es el capital social, luego si éste tiene como condición esencial cooperativa, la variabilidad, como consecuencia del principio cooperativo de "puerta abierta", difícilmente podrá hablarse de infracción sino, en todo caso, de pérdida de las condiciones objetivas para continuar como entidad de crédito.

2.— Excesivo término de prescripción: Por la doctrina jurisprudencial, recogida en la Sentencia de Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1984, resultaba indiscutible que la prescripción de la àcción sancionadora establecida en el Derecho Penal es aplicable al Derecho Administrativo, cuyo fundamento encuentra la sentencia de 28 de noviembre de 1975, en que "razones inherentes a la misma idea de lo sancionado exigen que el campo de lo ilícito administrativo, no se excluya del efecto extintivo de la prescripción, pues se crearían

situaciones contrarias a la seguridad jurídica incoherentes con el juego extintivo de esta institución en el ámbito punitivo penal que implican un reproche social más profundo", lo que, en otros términos, supone la propia jurisprudencia —Sentencias de 16 de marzo de 1976, 28 de octubre de 1978, 3 de diciembre de 1982 y 14 de mayo de 1984— que no pueda ser el infractor administrativo de peor condición que el penal.

El plazo de prescripción previsto es el de 5 años para las infracciones muy graves y graves, mientras que para las leves se fija el plazo de dos años.

Entendemos que para las infracciones muy graves la aplicacion de los cinco años, al igual que determinada clase de delitos podría resultar adecuado, ahora bien el aplicar el mismo plazo para las infracciones graves y el de dos años para las leves es excesivo, pues recordemos que la jurisprudencia ha venido aplicando, en general, para las infracciones administrativas el plazo de dos meses establecido en el artículo 113 del Código Penal para las faltas.

El capítulo III contempla "las sanciones". La amplitud de facultades, la falta de criterios reglados y la vaguedad de los presupuestos determinantes de su aplicación, nos conduce a afirmar que la Administración continuará ostentando criterios discrecionales impropios de un Estado de Derecho que plantea exigencias para combatir la arbitrariedad que, como nos enseña Legaz Lacambra, es la negación del Derecho.

Analizando las sanciones previstas, observamos:

1.— Doble sanción por una misma infracción: Con independencia de las actuaciones judiciales que se lleven a cabo, en el caso de eventual concurrencia de delitos y faltas de naturaleza penal, se regulan con carácter acumulativo, no alternativo, dobles sanciones, sobre las mismas infracciones, al objeto de sancionar a las entidades de crédito y a quienes ejerzan cargos de administración o dirección en las mismas.

A través de las sanciones establecidas para quienes ejerzan cargos de administración, como son los miembros del Consejo Rector en las Cooperativas de Crédito, se quiebran los criterios sostenidos, hasta la fecha, por nuestro Tribunal Supremo, cuya Sala de Revisión, en sentencia de 27 de Diciembre de 1983, indicaba que la "culpa in vigilando", si bien es aplicable en materia de responsabilidad civil, dando lugar a diversos supuestos de la denominada responsabilidad objetiva, no tiene cabida cuando lo que se trata es de definir una responsabilidad punitiva o sancionadora, que necesariamente habría de basarse, salvo precepto expreso que autorice otra cosa, en la intencionalidad subjetiva e individualizada de los agentes.

#### Conrado Balaguer

Las sanciones propuestas por ley, deben ser más precisas, evitándose posibles desigualdades en su aplicación, pues la dicrecionalidad sancionadora de la Administración es, como mínimo, peligrosa para la iusticia.

Pues bien, a través de los artículos 12 y 13 del texto legal, se autoriza "otra cosa", es decir, se concede amparo jurídico a la doble sanción disciplinaria, al margen también de las penales.

En opinión del profesor Ramón Fernández, las sanciones personales se conciben como adicionales a las de carácter institucional y tienden a garantizar dos cosas: en primer lugar, la propia efectividad de la represión de las conductas irregulares, que, en muchos casos, pueden quedar sin castigo por no agravar más todavía con la imposición de sanciones institucionales la ya de por sí delicada situación patrimonial de las entidades infractoras; y, en segundo lugar, a apartar, temporal o definitivamente, del negocio bancario a las personas negligentes o poco escrupulosas cuya intervención en él constituye en sí misma un riesgo grave, no sólo para las propias entidades, sino también, y sobre todo, para el sistema en su conjunto, que, como ha demostrado la experiencia vivida estos últimos años, resulta siempre afectado por la crisis de cualquier institución cuando ésta alcanza un cierto punto que la hace irreversible.

2.— El artículo 14 señala los criterios y circunstancias que se tendrán en cuenta para determinar las sanciones aplicables. Aquí la vaguedad e imprecisión se repiten nuevamente, pues el indicar, por ejemplo, que la sanción aplicable por la comisión de infracciones muy graves, graves o leves, se determinará en base a las consecuencias desfavorables de los hechos para el sistema financiero o la economía nacional, es tanto como no decir nada y mucho más carece de sentido en el supuesto de una infracción leve.

Las sanciones propuestas por ley, deben ser más precisas y tratar de evitar posibles desigualdades en su aplicación, pues la discrecionalidad sancionadora de la Administración es, como mínimo, peligrosa para la justicia.

Las competencias en materia sancionadora vienen determinadas en el artículo 18 que integra el Capítulo IV.

El Banco de España, instruye los expedientes y a continuación impone la sanción, si se trata de infracciones leves y graves o la propone al Ministro de Economía y Hacienda en el supuesto de calificar la infracción como muy grave, quedando reservada la revocación de la autorización para el Consejo de Ministros.

Para la imposición de las sanciones previstas determina, el art. 19 de la Ley, que se seguirá el procedimiento previsto en los arts. 133 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 Julio de 1958, con las especialidades que se recogen en el propio texto legal.

El procedimiento administrativo, como afirma Ubierna, supone la obligación de cumplir la norma que la ley establece, y ello requiere,

por parte de la autoridad, el deber de amoldarse a las formalidades determinadas a tal fin, y en particular, el derecho de que sean obedecidos dichos requisitos, sirviendo de este modo de garantía de la recta aplicación por la Administración de los preceptos legales que regulen el ejercicio de la función.

Dos son los principios que deben ser garantizados por el procedimiento administrativo: el interés público y el administrado. Según expresa la propia exposición de motivos de su Ley reguladora, la necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida privada exige un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados en nuestras Leyes Fundamentales.

De conformidad con el criterio sostenido por la Sala 4.ª del T. Supremo en sentencia de 30 Enero de 1985, el procedimiento administrativo está condicionado a garantizar la legalidad de la gestión administrativa y el cumplimiento del fín específico previsto en la normativa que legitima.

Hechas estas consideraciones generales, pasamos seguidamente a examinar determinadas especialidades recogidas en el capítulo V, regulador de las ''normas de procedimiento''.

De la lectura de los arts. 24, 25 y 26, observamos:

1.° — No se respeta el principio de tutela jurisdiccional efectiva.

La Sala 5.ª del T. Supremo en S. de 21 Julio de 1982 manifiesta que frente al privilegio de la decisión ejecutoria, de la ejecutividad inmediata, establecido a favor de la Administración por los arts. 44 y 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 Julio 1985, ha de prevalecer la no ejecutividad inmediata del acuerdo administrativo sancionador por las siguientes razones:

1.ª Teniendo carácter de privilegio la facultad de decisión ejecutoria debe interpretarse restrictivamente, según es principio general de derecho y según lo reclama el principio de igualdad de partes en el procedimiento (de Administración y particular administrado) proclamado por los arts. 1°.1 y 9°.1 de la Constitución Vigente (R. 1978, 2836).

2.ª La naturaleza de ser "efectiva" la tutela judicial, expresada por el art. 24.1 de la Constitución, significa que sea plena y auténtica, real y sin traba alguna, legándose a la afirmación de que si el acto administrativo sancionador se ejecuta antes de su firmeza entonces la tutela ya no es plena ni real porque, desconociéndose si la sanción será confirmada o será dejada sin efecto, se están produciendo perjuicios al administrado que aparecen como de difícil reparación al menos moral y personalmente.

- 3.ª El Ordenamiento Jurídico contiene normas de la no ejecutoriedad hasta que la sanción adquiera firmeza, así según los arts. 44.3 de la Ley General Penitenciaria de 26 Septiembre 1979 (R. 2382) y el 44 de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial fecha 10 Enero 1980 (R. 72), así como contiene normas preceptivas de la suspensión de la ejecución del acto sancionador según los arts. 7.º núms. 4 y 5 de la L. 62 y 26 Diciembre 1978 y 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 Octubre 1979 (R. 2383).
- 4.ª El Tribunal Constitucional declaró en la S. 8 Junio 1981 (R. T. Const. 18), dictada resolviendo recurso de amparo, "que los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución Española en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentren en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.º" y que "el legislador ha dado preferencia a las garantías procesales sobre la hipotética eficacia, hasta el punto de que, dicen el art. 7.º núm 5 de la L. 62 de 1978, la interposición del recurso contencioso administrativo suspenderá en todo caso, la resolución administrativa cuando se trate de sanciones pecunarias reguladas por la Ley de Orden Público (R. 1959, 1055 y N. Dicc. 22723).
- 5.º Que habiéndose de interpretar las normas de los arts. 44 y 101 de la L. Pro. Adm. a tenor de los principios informadores del Ordenamiento Jurídico, según preceptúan los arts. 1°.4 y 6 y 3°.1° del C. Civ., de los antecedentes acabados de exponer fácil es llegar a la conclusión de ser improcedente en Derecho de ejecución inmediata del acto administrativo, aún no firme, ".... que impone sanción disciplinaria...".
  - 2.º Se vulnera la presunción de inocencia:

La potestad ejecutoria en el ámbito sancionador, de naturaleza materialmente penal, como sostiene la Sala 3ª. del T. Supremo en Sentencia de 27 Marzo de 1986, tiene su límite más exigente en otra presunción, la presunción de inocencia configurada también constitucionalmente (art. 24.2 "in fine") que impide la ejecutividad inmediata de la sanción impuesta en procedimiento disciplinario por un órgano administrativo sin haberse agotado todas las instancias dentro de la propia Administración y, por tanto, mientras no se hubiera resuelto el recurso correspondiente.

Este planteamiento, por otra parte, guarda un paralelismo sustancial con el funcionamiento de la potestad judicial de hacer ejecutar lo juzgado, que sólo se pone en marcha, según nuestras Leyes procesales, cuando las sentencias son firmes y, por lo tanto, ejecutorias.

La efectividad o cumplimiento de la suspensión de funciones, queda pospuesta, en el caso de la condena penal, a la sentencia firme de la jurisdicción criminal, agotadas todas las instancias procesales, y en cambio al ser inmediatamente ejecutiva, en el supuesto de ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración, a través de un expediente con menores garantías procesales y, lo que es más importante, mediante la utilización de una potestad disciplinaria en que la Administración no ocupa una posición de imparcialidad ni se halla supraordenada a las partes, desempeñando en cierto modo funciones cuasijudiciales, reclama, como así lo entiende la Sala 5.ª del Tribunal Supremo en Sentecia de 17 Julio de 1982, un tratamiento afin al Ordenamiento punitivo y, consecuentemente, una efectividad o cumplimiento de la sanción diferido al momento en que el acto administrativo sancionatorio haya ganado firmeza, bien por inatacabilidad de este acto, ya por la desestimación de los recursos administrativos o el jurisdiccional contencioso administrativo dirigidos a garantizar la esfera jurídica del funcionario y a depurar la legalidad de tal sanción.

Una armónica interpretación del sentido y alcance que ha de darse a derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales consagrado en el art. 24 de la Constitución y al privilegio de la Administración relativo a la ejecutividad inmediata de sus actos proclamada en los artículos 44 y 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo nos inclina a decidirnos por la prevalencia del primero, en atención a las razones expuestas por la Sala 3.ª del T. Supremo en Sentencia de 20 Junio de 1985, y que son:

- 1.º Que teniendo carácter de privilegio la facultad de decisión ejecutoria debe interpretarse restrictivamente, según es principio general de derecho y lo reclama el de igualdad de partes en el procedimiento (de Administración y particular administrado) proclamado por los artículos 1°.1 y 9°.1 de la Constitución.
- 2.º La naturaleza de ser "efectiva" la tutela judicial expresada por el artículo 24.1 de la Constitución, significa que sea plena y auténtica, real y sin traba alguna, llegándose a la afirmación de que si el acto administrativo sancionador se ejecuta antes de su firmeza, entonces la tutela ya no es plena ni real, sino ilusoria porque, desconociéndose si la sanción será confirmada o será dejada sin efecto, se están produciendo perjuicios al administrado que aparecen como de difícil reparación, al menos moral y personalmente.
- 3.° Que ya en el ordenamiento jurídico preconstitucional se siguió una línea de progresiva reducción en el alcance de la inmediata ejecutividad de los actos administrativos, de lo que son exponente los artículos 33 y 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Estado (R. 1957, 1058, 1178 y N. Dicc. 25852) que dejan a salvo del princi-

#### Conrado Balaguer

pio los casos en que una Disposición establezca lo contrario y la mitigación del carácter no suspensivo de los recursos en vía administrativa mediante la presunción de perjuicios de imposible o difícil reparación; el artículo 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo en la redacción que le diera la Ley 164/1963 de dos de Diciembre (R. 2271 y N. Dicc. 24708, nota), que a los mismos motivos expuestos, añade el de que la impugnación del acto mediante el recurso oportuno se funde en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el art. 47 de esta Ley y culmina el proceso con la Ley 62/1978 de protección de los derechos fundamentales, que en cuanto a la suspensión de actos administrativos impugnados en vía contenciosa, de una parte, lo establece como automáticamente o vinculada cuando se combaten sanciones pecunarias reguladas por la Ley de Orden Público (R. 1959, 1055 y N. Dicc. 22723) (art. 7.5) y de otro lado, invierte la regla general del art. 122 de la Ley Jurisdiccional, al establecer como criterio general la suspensión y como excepción el riesgo de perjuicio grave al interés general (art. 7.4).

- 4.° Que la legislación postconstitucional ofrece ejemplos de limitaciones al principio de ejecutividad de los actos administrativos en el ámbito sancionador, tales como el art. 44.3 de la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979 de veintiseis de Septiembre (R. 2382) y de modo más específico en cuanto atañe a sanciones disciplinarias, el art. 44 de la Ley Orgánica 1/1980 de diez de Enero (R. 72) del Consejo General del Poder Judicial, que exceptúa de ejecutividad "los acuerdos en que se impongan correcciones disciplinarias, que sólo serán ejecutorias cuando hayan ganado firmeza, sin perjuicio de la suspensión provisional del Juez, Magistrado o Secretario cuando proceda con arreglo a la Ley, lo que revela que en determinados sectores, se ha extraído del art. 24.1 de la Constitución todas sus virtualidades en orden a una tutela jurídica efectiva, que reclama el carácter ejecutorio o firme de las sanciones disciplinarias para su efectividad o cumplimiento.
- 5.° Que el art. 50 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles dispone que "la suspensión tendrá carácter firme (definitivo) cuando se imponga en virtud de condena criminal o de sanción disciplinaria", es decir que esa situación puede derivar de las dos vías indicadas y el propio artículo en sus párrafos 2 y 6 las equipara en efectos, de donde se sigue que si de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 del Código Penal "no podrá ejecutarse pena alguna sino en virtud de Sentencia firme", no parece resultar razonable que la sanción disciplinaria, siempre aplicada por hechos de menor entidad punible que un delito, sea inmediatamente ejecutoria pese a la interposición de recursos, dando a este ámbito un trato más riguroso que al penal.

Hemos de reconocer que de no ser inmediatamente ejecutivas las sanciones bancarias, la acción de la justicia se aplicaría, en ocasiones, cuando el daño o perjuicio irreparable se habría producido.

No obstante las afirmaciones realizadas sobre la falta de respeto al principio de tutela jurisdiccional efectiva y sobre la vulneración de la presunción de inocencia, hemos de reconocer que de no ser inmediatamente ejecutivas las sanciones bancarias, la acción de la justicia, dada la falta de celeridad y agilidad de los trámites procesales, en ocasiones, se aplicaría cuando el daño o perjuicio irreparable se habría producido. De otro lado, tampoco puede pasar desapercibido que con el criterio de ejecutividad inmediata, adoptado por el texto legal, también cabe la posibilidad que cuando los tribunales de justicia resuelven en sentido distinto a los órganos administrativos, el daño o perjuicio irreparable haya sido producido.

El criterio de ejecutividad inmediata adoptado por el texto legal, dada la relevante trascendencia que las resoluciones administrativas pueden llevar aparejadas, obliga a la Administración a una actua-

ción repleta de prudencia.

De no ser así, tendremos que dar la razón a quienes sostienen que la acción sancionatoria de la Administración es de las más imperfectas de nuestro Derecho público, sin paralelo posible en ningún otro país de nuestra área cultural. La amenaza, apuntada por el profesor Nieto García, de convertir las leyes y los Tribunales en una cobertura formal de las injusticias más mostruosas debe ser superada.

El título II, con sólo tres artículos para regular el "Ejercicio de actividades y uso de denominaciones reservadas a Entidades de Crédito" plantea dos importantes cuestiones. De una parte la posibilidad de que las Secciones de Crédito de las Cooperativas puedan continuar su actividad como intermediarios financieros y, de otra, el alcance de la norma proyectada sobre los Registros Mercantiles.

En cuanto a las Secciones de Crédito de las Cooperativas,

observamos:

1.º La prohibición expresa, según el art. 28, de que las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, puedan ejercer en el territorio español las actividades definidas en el apartado 1.º del art. 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 Junio, o los legalmente reservados a Entidades de Crédito, sin haber obtenido la preceptiva autorización y hallarse inscritos en los correpondientes registros administrativos a cargo del Banco de España.

2.º La facultad que por la legislación cooperativa, tanto Estatal como Autonómica, tienen las Secciones de Crédito de actuar como intermediarios financieros, limitando sus operaciones activas y pasivas al interior de la propia cooperativa y a sus socios y asociados, sin perjuicio de poder rentabilizar sus excesos de tesorería a través

de Cooperativas de Crédito.

Pensemos que las Secciones de Crédito carecen de personalidad

jurídica independiente de las Cooperativas de que forman parte, y sobre estas Entidades hay Comunidades Autónomas que tienen competencia exclusiva, por lo que de afectar el texto legal previsto a las instituciones cooperativas se plantearán, indudablemente, cuestiones de competencia.

Sería recomendable que el articulado hubiera sido mejor perfilado, en evitación de posible controversias interpretativas, especificando claramente la posibilidad de que las Secciones de Crédito, al limitar su actividad al seno de la cooperativa y sus socios, puedieran continuar actuando como intermediarios financieros.

En relación al Registro Mercantil, diremos que el art. 30 es otro botón de muestra acreditativo de que la Ley sobre disciplina e intervención de las Entidades de Crédito, va mucho más allá que lo enunciado, toda vez que pretende incluso regular la actuación de los Registros Mercantiles y, en este sentido, expresa:

"El Registro Mercantil y los demás registros públicos no inscribirán a aquellas entidades cuya actividad u objeto social o cuya denomianción resulten contrarios a lo dispuesto en el art. 28 de esta Ley. Cuando, no obstante, tales inscripciones se hayan practicado, serán nulas de pleno derecho, debiendo procederse a su cancelación de oficio o a petición del órgano administrativo competente. Dicha nulidad no perjudicará los derechos de terceros de buena fe, adquiridos conforme al contenido de los correspondientes registros"

Conviene recordar que el Registro Mercantil viene regulado por su Reglamento, aprobado por Decreto de 14 Diciembre de 1956. En virtud de su art. 5.

"Los Registradores calificarán bajo su responsabilidad, con referencia a los títulos presentados, la competencia y facultades de quien los autorice o suscriba; la legalidad de las formas extrínsecas, la capacidad y legitimización de los otorgantes, y la validez del contenido de los documentos, examinando si han sido cumplidos los preceptos legales de carácter imperativo.

La calificación se basará en lo que resulte de los títulos presentados y en los correspondientes asientos del Registro"

Llama poderosamente la atención el segundo apartado del artículo 30 referido, toda vez que dejando al margen, de manera olímpica, lo previsto en el Reglamento del Registro Mercantil, ordena la cancelación de asistentes registrales "de oficio o a petición del órgano administrativo competente"

Las medidas de intervención y sustitución contenidas en el Título III tienen dos sustanciales carencias: el principio de tipicidad y técnica legislativa.

Basta con leer los apartados 1 y 2 del art. 31 para observar las

causas determinantes de la intervención de las entidades de crédito o la sustitución de sus órganos de administración o dirección.

De una parte se contempla el supuesto de que la entidad de crédito se encuentre ante una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro:

—la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad.

-la liquidez o solvencia.

De otro lado se regula el supuesto en que no exista certeza sobre la situación excepcional de gravedad, pudiendo también adoptarse las medidas previstas, cuando la verdadera situación de la entidad de crédito no pueda deducirse de su contabilidad.

¿Cuando se producen los supuestos referidos? El texto legal no responde la cuestión planteada. La imprecisión, inconcreción y va-

guedad son evidentes. Siguiendo al profesor Ignacio de Otto diremos que si el ordena-

miento confiere a una autoridad un poder para actuar libremente, por ejemplo para imponer sanciones cuando y cómo lo estime oportuno y al margen de las normas que regulen la potestad sancionadora, los actos llevados a cabo en el ejercicio de este poder son actos conformes a derecho, jurídicos en cuanto que permitidos por el ordenamiento. Y eso es precisamente lo que el principio de juricidad combate: la atribución a la Administración de un poder para actuar sin vinculación a normas.

vinculación a normas.

El principio de legalidad exige que no se autorice a la Administración para perseguir libremente sus fines, que no se le concedan apoderamientos en blanco y que las normas sirvan de criterio para enjuiciar en su contenido la actuación administrativa. De este principio nace todo el Derecho Administrativo y la sujeción de la Administración al control de los Tribunales.

Así lo exige el art. 9.3 de nuestra Constitución, que supone el reconocimiento del principio de juricidad, contenido esencial mínimo del Estado de Derecho que bastaría la proclamación de éste en el art. 1.1 para entenderlo constitucionalmente consagrado.

En el capítulo III se ha tratado combinar el principio de garantía de las entidades con la necesaria efectividad y operatividad que quieren las citadas normas. Pero sinceramente, consideramos que la combinación perseguida no ha sido lograda de manera equilibrada, pues el principio de garantía no alcanza el fiel de la balanza.

La efectividad y la operatividad deben ser absolutas, pero jamás a costa de las garantías.

Ante unas medidas tan duras y contundentes, como las legalmente previstas que facultan a la Administración para la adopción de decisiones que podemos calificar, sin miedo a equivocarnos, de drásti-

El principio de legalidad exige que no se autorice a la Administración para perseguir libremente sus fines, que no se le concedan apoderamiento en blanco y que las normas sirvan de criterio para enjuiciar en su contenido la actuación

administrativa.

cas, un gran interrogante se nos plantea ¿Cuál es la responsabilidad de la Administración?

La concesión de unas facultades tan pujantes y omnímodas como las enjuiciadas debían de tener como contrapartida una especial responsabilidad por parte de quien hiciese un uso indebido de las todopoderosas facultades atribuidas. En cambio, el texto legal no puede ser más silencioso al respecto, contrastando con lo expresivo que resulta en su delegación en favor de la Administración.

No debe pasar desapercibido que, como afirma A. Avelino Blasco en su obra "La responsabilidad de la Administración por actos administrativos", nuestros Tribunales no se han percatado todavía suficientemente de la existencia de esta institución de la responsabilidad administrativa cuando el daño se produce, no por medio de una actuación material de la Admnistración, sino a través de una acto administrativo. El carácter objetivo de la responsabilidad, tan frecuentemente recordado y aplicado en la hipótesis de actuación material, desaparece como por encanto cuando nos trasladamos al terreno de la responsabilidad por actos. Así, en primer lugar, y con la salvedad de excepciones muy contadas, no se encuentran prácticamente en los repertorios jurisprudenciales decisiones que declaren la existencia de responsabilidad por actos lícitos y que lleven, por tanto, hasta sus últimas consecuencias, la concepción objetivista de esta institución entre nosotros. Por otra parte, en el ámbito de actos ilícitos, la jurisprudencia aplica con restricción y severidad las posibilidades que le concede el ordenamiento de reestablecer la situación jurídica individualizada y otorgar la idemnización de daños y perjuicios procedente, tras anular el acto causante de los mismos.

Las medidas de intervención y de sustitución previstas, significan, para el profesor Villar Palasí, una auténtica regulación innovadora en el mundo del Derecho. En este título —quizás por la necesidad de una operación rápida— se ve claramente un desequilibrio del poder y una debilitación de las garantías frente al título I anclado precisamente en la garantía.

Por lo que respecta, de manera específica, a las cooperativas de crédito cabe resaltar:

1.º El art. 42 en el que se regulan las competencias sancionadoras entre las Comunidades Autónomas, el Banco de España y los órganos de la Administración del Estado, declarándose básicos, de conformidad con el art. 149-1-11.º, 13º y 18º de la Constitución, los preceptos contenidos en los siguientes títulos:

a) Título I, con excepción de los arts. 20, 21, 22, 23, 25.2 y 3, y 26.1, y salvo las referencias contenidas en aquéllos a órganos o entidades estatales. Todos los preceptos reseñados como excepción,

se hallan comprendidos en el Capítulo V que contempla, únicamente, "Normas de procedimiento"

b) Título II, salvo las referencias contenidas en ellos a órganos

o entidades estatales.

c) Los preceptos contenidos en el Título III.

2.º La posibilidad de realizar, a partir de 1 Enero de 1990, operaciones de arrendamiento financiero, según lo dispuesto en la disposición adicional séptima.

3.° Se deroga el art. 8.° del Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, por el que se regulan las Cooperativas de Crédito.

—En cuanto a la competencia sancionadora de las Comunidades Autónomas, respecto a las Cooperativas de Crédito, indicaremos que éstas tienen atribuidas la resolución de las siguientes infracciones:

1.— El ejercicio de actividades ajenas a su objeto exclusivo legalmente determinado, salvo que tenga un carácter meramente oca-

sional o aislado.

2.— La realización de actos u operaciones prohibidas por normas de ordenación y disciplina con rango de Ley o con incumplimiento de los requisitos establecidos en las mismas, salvo que tengan un carácter meramente ocasional o aislado.

3.— El incumplimiento de la obligación de someter sus cuentas anuales a auditoría de cuentas conforme a la legislación vigente en

la materia.

- 4.— El incumplimiento del deber de veracidad informativa debida a sus socios, a los depositantes, prestamistas y al público en general, siempre que, por el número de afectados o por la importancia de la información, tal incumplimiento pueda estimarse como especialmente relevante.
- 5.— La realización de actos fraudulentos o la utilización de personas físicas o jurídicas interpuestas con la finalidad de conseguir un resultado cuya obtención directa implicaría la comisión de al menos una infracción grave.

6.— Las infracciones graves cuando durante los cinco años anteriores a su comisión hubiera sido impuesta a la entidad de crédito san-

ción firme por el mismo tipo de infracción.

7.— El ejercicio meramente ocasional o aislado de actividades ajenas a su objeto exclusivo legalmente determinado.

8.— La realización meramente ocasional o aislada de actos u operaciones prohibidas por normas de ordenación y disciplina con rango de Ley, o con incumplimiento de los requisitos establecidos en las mismas.

9.— La realización de actos u operaciones con incumplimiento de

las normas dictadas por el Ministerio de Economía y Hacienda en el ámbito de las facultades legalmente conferidas para regular las relaciones entre las entidades de crédito y su clientela.

- 10.— La falta de remisión al órgano administrativo competente de los datos o documentos que deban remitirsele o que el mismo requiera en el ejercicio de sus funciones, así como la falta de veracidad en los mismos, salvo que ello suponga la comisión de una infracción muy grave. A estos efectos se entenderá que hay falta de remisión cuando la misma no se produzca dentro del plazo concedido al efecto por el órgano competente al recordar por escrito la obligación o reiterar el requerimiento.
- 11.— La falta de comunicación por parte de los administradores a la Junta General o Asamblea de aquellos hechos o circunstancias cuya comunicación a la misma haya sido ordenada por el órgano administrativo facultado para ello.
- 12.— El incumplimiento del deber de veracidad informativa debida a sus socios, a los depositantes, prestamistas o al público en general, cuando no concurran las circunstancias que lo configuren como especialmente relevante.
- 13.— El incumplimiento de las normas vigentes sobre contabilización de operaciones y sobre formulación de balances, cuentas de pérdidas y ganancias y estados financieros de obligatoria comunicación al órgano administrativo competente.
- 14.— Las infracciones leves, cuando durante los dos años anteriores a su comisión, hubiera sido impuesta a la entidad de crédito sanción firme por el mismo tipo de infracción.
- 15.— Aquellas otras infracciones que las Comunidades Autónomas hayan tipificado como muy graves, graves o leves, por transgredir sus propias normas en materia de ordenación y disciplina.
  - 16.— Las infracciones leves.
- —No obstante la competencia atribuida, las Comunidades Autónomas, éstas estan obligadas a:
- 1.— Dar traslado al Banco de España de los hechos que puedan ser constitutivos de infracciones que deban ser sancionados por el Banco de España, el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Ministros.
- 2.— Solicitar informe preceptivo del Banco de España para la resolución de expedientes que traten de infracciones muy graves o graves, cuya resolución sea competencia de la Comunidad Autónoma.
- —La posibilidad de que las cooperativas de crédito puedan realizar, a partir del año 1990, operaciones de arrendamiento financiero es una destacable novedad.

La Ley, como indica su propia exposición de motivos, "aborda

La posibilidad de que las cooperativas de crédito puedan realizar, a partir del año 1990, operaciones de arrendamiento financiero es una destacable novedad.

la regulación general de las operaciones de arrendamiento financiero. Sus normas reproducen, mejorándolas en algunos aspectos técnicos, las establecidas en la regulación anterior. Pero se introducen modificaciones en el tratamiento fiscal, que en la regulación precedente equivalía a la admisión de un principio ilimitado de libertad de amortización".

Son consideradas operaciones de arrendamiento financiero aquellos contratos que tengan por objeto exclusivo la cesión del uso de bienes muebles o inmuebles, adquiridos para dicha finalidad según las especificaciones del futuro usuario, a cambio de una contraprestación consistente en el abono periódico de cuotas.

Las obligaciones que se imponen a las entidades arrendadoras y a los arrendatarios, en esta clase de operaciones, son:

1.— Los bienes objeto de cesión habrán de quedar afectados por el usuario únicamente a sus explotaciones agrícolas, pesqueras, industriales, comerciales, artesanales, de servicios o profesionales.

2.— La necesidad de incluir una opción de compra, a su término, en favor del usuario.

3.— Tener una duración mínima de dos años cuando tengan por objeto bienes muebles y de diez años cuando tengan por objeto bienes inmuebles o establecimientos industriales, salvo que el Gobierno autorice plazo distintos.

4.— Las cuotas de arrendamiento financiero deberán aparecer expresadas en los respectivos contratos diferenciando la parte que corresponda a la recuperación del coste del bien por la entidad arrendadora, excluido el valor de la opción de compra, y la carga financiera exigida por la misma, todo ello sin perjuicio de la aplicación del gravamen indirecto que corresponda.

5.— El importe anual de la parte de las cuotas de arrendamiento financiero correspondiente a la recuperación del coste del bien deberá permanecer igual o tener carácter creciente a lo largo del período contractual.

6.— Las entidades arrendadoras deberán amortizar el coste de todos y cada uno de los bienes adquiridos para su arrendamiento financiero, deducido el valor consignado en cada contrato para el ejercicio de la opción de compra, en el plazo de vigencia estipulado para el respectivo contrato.

Es un campo más que se abrirá para las cooperativas de crédito cuya necesidad hubiera devenido en imperante de aprobarse el objeto social de estas entidades, en la forma prevista en el actual Proyecto del Ley de Cooperativas de Crédito.

-Con la derogación del art. 8.º del Real Decreto 2860/1978, de 3 de Noviembre, por el que se regulan las Cooperativas de Crédito, se viene a sustituir su régimen sancionador, siendo una consecuencia lógica del establecimiento de una normativa sáncionadora común para el conjunto de las entidades de crédito, finalidad ésta perseguida por la Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Finalmente conviene recordar que las sanciones aplicables a las cooperativas de crédito, como entidades de crédito, son independientes de las que puedan imponerse por las autoridades competentes como consecuencia de la infracción de normas de naturaleza cooperativa, en cuyos supuestos será de aplicación la correspondiente legislación cooperativa.

# 2.— Ordenamiento jurídico dimanante de la adhesión de España a la C.E.E.

Este epígrafe lo dividiremos, a efectos expositivos, en dos partes. Una primera, en la que haremos referencia a las directivas y recomendaciones comunitarias vigentes, en materia de entidades de crédito, y una segunda en la que reseñaremos las disposiciones publicadas para la adaptación de la legislación española al ordenamiento jurídico de la C.E.E..

#### A) \*Directivas y recomendaciones comunitarias:

#### 1.— Directiva 73/183 de 28 de Junio

Estructurada en nueve artículos y dos anexos, contempla tanto la libertad de establecimiento como la libertad de prestación de servicios.

Persigue como finalidad la supresión por parte de los Estados Miembros las restricciones que:

- a) impidan a los beneficiarios establecerse en el país receptor en las mismas condiciones y con los mismos derechos que los nacionales.
- b) resulten de una práctica administrativa que tenga por efecto aplicar a los beneficiarios un trato discriminativo con respecto al que se aplica a los nacionales.

Por lo que respecta a la aplicación del principio de la libre prestación de servicios de la actividad bancaria, dentro de los países de la C.E.E., la Directiva 73/183, para Berthold Goldman y Antoine Lyob+Caen, se mostraba más restrictiva con respecto a las prestaciones de servicios que con respecto al establecimiento, lo que puede explicarse por el hecho de que se produjo antes de cualquier coordinación de las legislaciones, de tal manera que los bancos de un país que prestaban servicios en otros podían verse regidos por disposiciones consideradas como insuficientemente protectoras en el país de destino de la prestación, a pesar de la identidad general, pero

no absoluta, de las legislaciones bancarias de los Estados miembros.

En cuanto a la liberación de los servicios bancarios, la Directiva 73/183, según Angulo Rodríguez, da la distinción del art. 61, Tratado C.E.E., entre servicios, no ligados a movimientos de capital (esto es: que no suponen transferencias dinerarias a través de fronteras) que queden liberalizados con inclusión entre ellos de las informaciones bancarias y los estudios de mercado y de carácter financiero, y servicios vinculados a movimientos de capitales, donde la disposición de capitales es previa a la correspondiente prestación del servicio. La liberalización de estos servicios aparece conectâda a los techos alcanzados en materia de libertad de capitales.

## 2.— Directiva 77/780 de 12 de Diciembre

Encabezada por quince considerandos justificativos de su adopción, está dividida en cinco títulos que engloban un total de quince artículos.

Por lo que se refiere a la libertad de establecimiento destacaremos como novedades más importantes, introducidas por esta Directiva, las siguientes:

*Primera.* Define a las entidades de crédito como empresas cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia.

Segunda. Los Estados miembros, sin perjuicio de otras condiciones generales requeridas por las reglamentaciones nacionales, sólo concederán la aprobación para que las Entidades de crédito inicien sus actividades, cuando cumplan los siguientes requisitos:

- 1.º— Existencia de fondos propios diferenciados.
- 2.°— Existencia de un mínimo suficiente de fondos propios.
- 3.º— La presencia como mínimo de dos personas para determinar efectivamente la orientación de la actividad de la entidad de crédito, debiendo poseer estas dos personas la honorabilidad necesaria o la experiencia adecuada para ejercer estas funciones.

Tercera. La eliminación de ''las necesidades económicas del mercado'' como causa optativa para aprobar el ejercicio de actividades por parte de las Entidades de Crédito, si bien esta causa podrá alegarse y aplicarse sobre la base de criterios generales, predeterminados, publicados, comunicados, tanto a la Comisión como al Comité consultivo y encaminados a fomentar fines muy concretos:

- —la seguridad del ahorro.
- —el aumento de la productividad del sistema bancario.
- —una mayor homogeneidad de la competencia entre las diferentes redes bancarias.
  - —una gama más amplia de servicios bancarios en función de la

población y de las actividades económicas.

Cuarta. La aprobación deberá ser previa petición acompañada de un programa de actividades, en los que se indicarán especialmente el tipo de operaciones previstas y la estructura de la organización de la entidad.

Quinta. La facultad que se concede a las Entidades de Crédito de utilizar, en el territorio de la Comunidad, la misma denominación empleada en el Estado miembro de su domicilio social, sin perjuicio de las disposiciones relativas al uso de las palabras "banco", "caja de ahorros" u otras denominaciones similares que existen en el Estado miembro de acogida.

Sexta. Quedan limitadas taxativamente las causas por la que las autoridades competentes podrán cancelar la aprobación de una entidad de crédito o una sucursal.

Toda cancelación de la aprobación deberá ser justificada y comunicada a los interesados; la cancelación será notificada a la Comisión.

Séptima. Se prohibe, para el acceso a su actividad y para su ejercicio, el aplicar a las sucursales de las entidades de crédito que tengan su domicilio social fuera de la Comunidad, disposiciones que conduzcan a un trato más favorable que aquél al que son sometidas las sucursales de entidades de crédito que tengan su domicilio social en la Comunidad.

Octava. Se crea ante la Comisión un Comité compuesto por tres representantes como máximo de cada Estado miembro y la Comisión, cuyas funciones son, entre otras, el:

- —cumplir las funciones asignadas en esta Directiva.
- —ayudar a la Comisión en la elaboración de nuevas propuestas que deban presentarse al Consejo en lo relativo a la coordinación en el ámbito de las Entidades de Crédito.

La Directiva 77/780 C.E.E. de 12 de Diciembre de 1977 conocida como la primera directiva de armonización no ha causado, según Peter Troberg grandes problemas a los países comunitarios. En concreto, la República Federal de Alemania sólo tuvo que introducir pequeñas e insignificantes modificaciones en la Ley bancaria. Otros Estados miembros tuvieron que realizar reformas considerables, como, por ejemplo, Gran Bretaña e Italia.

Para Paolo Clarotti esta Directiva ha constituido un elemento de ruptura en aquellos países de la Comunidad que tenían un sistema bancario particularmente cerrado y bien compartimentado, que no dejaba espacio a los nuevos, ya fueran bancos extranjeros o nuevos bancos de iniciativa local, de manera que el mismo concepto de concurrencia era extraño a la política oficial.

### 3.— Directiva 83/350 de 13 de Junio

Integrada por ocho artículos, se conceptúa como una etapa encaminada a garantizar que la vigilancia global de una entidad de crédito que opera en varios Estados miembros sea ejercida por las autoridades competentes del Estado miembro en que dicha entidad tenga su domicilio social, previa consulta, en su caso, a las autoridades competentes de los demás Estados miembros de que se trate, con objeto de evitar distorsiones de competencia entre estas entidades de crédito y las nacionales del país de acogida; que, a tal fin, los controles y las prácticas de vigilancia aplicables a-las entidades de crédito que operan en la Comunidad deben guardar cumplida semejanza de un Estado miembro al otro.

Después de definir, en el art. 1, la participación como la posesión por una entidad de crédito, directa o indirectamente, del 25 por 100 o más del capital de otra entidad de crédito o de una entidad financiera, fija como principio general el que toda entidad de crédito que posea una participación en otra entidad de crédito o entidad financiera estará sometida a una vigilancia basada en la consolidación de su situación financiera con la de las entidades en las que posea dicha participación, en la medida y de acuerdo con las modalidades establecidas.

Para la aplicación de la vigilancia basada en la situación consolidada se determinan una serie de medidas tendentes a la evitación de obstáculos, al igual que especifica la actitud que debe ser adoptada cuando intervengan terceros países, señalándose el 1 de Julio de 1985, como fecha a más tardar en la que los Estados miembros debían de adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento.

Firmado el Tratado de Adhesión en Junio de 1985, cuyos instrumentos de ratificación y adhesión fueron publicados en el B.O.E. de 1 Enero de 1986, subrayaremos la entrada en vigor de la Ley 47/1985 de 27 Diciembre, del Real Decreto Legislativo 1298/1986 de 28 de Junio y del Real Decreto 184/1987, de 30 de Enero para la adaptación de la legislación Española, a la normativa comunitaria que, por su parte, ha experimentado también significativas mutaciones desde el Tratado de Adhesión por España, toda vez que se ha producido la firma del Acta Unica Europea, promulgada la Directiva 86/635 de 8 de Diciembre, y las recomendaciones 87/62 y 87/63 de 22 de Diciembre de 1986. Dada su relevancia pasamos brevemente a comentarlos:

# 4.— Directiva 86/635 de 8 de Diciembre

Relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras, pretende, entre otros, los siguientes objetivos:

- —Prever la misma estructura, nomenclatura y terminología para las partidas del balance de todas las entidades de crédito de la Comunidad.
- —Coordinar normas sobre cuentas anuales o sobre cuentas consolidadas, habida cuenta su repercusión sobre otros ámbitos afectados, como las condiciones de autorización o los indicadores con fines de supervisión.
- —Contemplar la posible creación en el pasivo del balance de una partida denominada "Fondo para riesgos bancarios generales", dados los riesgos particulares inherentes a las operaciones bancarias y la necesidad de proteger la confianza.
- —Publicar en todos los Estados miembros en los que se encuentre establecida una entidad de crédito, las cuentas anuales y las cuentas consolidadas, habida cuenta de la importancia de las redes bancarias que se extienden más allá de las fronteras nacionales.

Para cumplir primordialmente objetivos referidos fué elaborada la Directiva 86/635/C.E.E., integrada por 49 artículos, divididos en doce secciones, donde se contemplan entre otras, disposiciones generales relativas al balance y a la cuenta de pérdidas y ganancias, disposiciones particulares relativas a determinadas partidas del balance, y de la cuenta de pérdidas y ganancias, estructura de la cuenta de pérdidas y ganancias, normas de valoración, disposiciones relativas a las cuentas consolidades, publicidad, control, etc...

El plazo que se concede a los Estados miembros para que adopten las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la presente Directiva, finaliza el 31 de Diciembre de 1990, debiendo informar de ello inmediatamente a la Comisión.

#### 5.— Recomendación 87/62 de la Comisión de 22 Diciembre de 1986

El hecho de que la vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo de las entidades de crédito son parte integrante de una supervisión prudente, y que una concentración excesiva de riesgos en un único cliente o grupos de clientes relacionados entre sí puede dar lugar a un grado inadmisible de concentración de riesgos perjudicando la solvencia motivó la publicación de esta recomendación.

Según esta recomendación se considerará que una operación de riesgo de una entidad de crédito con un cliente o grupo de clientes relacionados constituye una "operación de gran riesgo" cuando su valor sea equivalente o superior al 15% de los fondos propios; prohibiendo, con carácter general, a las entidades de crédito que incurran en riesgos respecto de un cliente o grupo de clientes relaciona-

dos cuando su valor porcentual sea superior al 40% de sus fondos propios, y que asuman grandes riesgos que, en total, superen el 800% de los fondos propios.

Respecto a "terceros países" se impide la aplicación a una filial de una entidad de crédito con sede central en un tercer país disposiciones que las situen en una posición más favorable que la de una filial de un entidad de crédito con sede central dentro de la Comunidad.

Después de terminar las operaciones de riesgo que han de vigilarse y controlarse de forma consolidada, obliga a los Estados miembros a eliminar los obstáculos legales que impiden el suministro, por parte de las entidades financieras o de crédito a las entidades de crédito con participación en ellos, de las informaciones necesarias para la vigilancia y el control de las operaciones de gran riesgo con arreglo a la presente Recomendación.

#### 6.— Recomendanción 87/63 de 22 de Diciembre de 1986

Relativa al establecimiento de sistemas de garantía de depósitos en la Comunidad, distingue entre los Estados miembros que ya disponen de uno o varios sistemas de garantía de depósitos, como es el caso de Bélgica, Alemania, España, Francia, Países Bajos y Reino Unido; los que ya disponen de proyectos sobre la instauración de sistemas de garantías de depósitos, entre los que se hallan Italia, Irlanda y Portugal; y los Estados miembros que no disponen de un sistema de garantía de depósitos que cubra todas sus entidades y que todavía no hayan elaborado proyectos, entre los cuales se encuentran Dinamarca, Grecia y Luxemburgo.

Dos son la condiciones que deben cumplir según recomendación, los sistemas de garantía de depósitos:

a) garantizar una indemnización a los depositantes que no dispongan de medios para valorar convenientemente la política financiera de las entidades a las que confían sus depósitos, y

b) establecer claramente los criterios de indemnización y las formalidades que deberán cumplirse para beneficiarse de ella.

A través de recomendación se pretende adquirir experiencia práctica en el funcionamiento de los sistemas de garantía de depósitos en la Comunidad antes de elaborar normas de Derecho material vinculantes en el marco de una propuesta de Directiva.

B) \*Disposiciones dictadas para la adaptación de la legislación española al ordenamiento jurídico de la C.E.E.

#### 1.— La Ley 47/1985 de 27 de Diciembre

—La Ley 47/1985 de 27 Diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, en cuyo art. 1.º se delega, al amparo del art. 82 de la Constitución, en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley en el ámbito de las competencias del Estado, sobre las materias reguladas en las leyes incluidas en el anexo, a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario y en la medida en que tales materias resulten afectadas por el mismo, así como sobre las materias objeto de normas comunitarias vigentes al 6 de Noviembre de 1985, que exigían desarrollo por Ley y no se hallaran reguladas.

En el anexo referido existen cuatro disposiciones que por afectar a las entidades de crédito, merecen ser subrayadas: Ley 2/1962 de 14 de Abril, de Bases sobre Ordenación del Crédito y la Banca; Ley 31/1985, de 2 de Agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre órganos Rectores de las Cajas de Ahorros; y la Ley de 31 Diciembre de 1946, de Ordenación Bancarias.

Tras considerar como bases las directivas y demás normas de Derecho Comunitario cuya aplicación exija la promulgación de normas internas con rango de Ley, y conceder el plazo de seis meses para el ejercicio de esta delegación, fija la obligatoriedad de dictaminar por el Consejo de Estado, los Decretos Legislativos que hayan de aprobarse por el Gobierno en ejercicio de la delegación.

### 2.— El Real Decreto Legislativo 1298/86 de 28 de Junio:

En virtud de las facultades conferidas al Gobierno por la Ley 47/1985 de 27 de Diciembre, para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas se publicó el Real Decreto Legislativo 1298/1986 de 28 de Junio, al objeto de adaptar las leyes españolas que regulaban los establecimientos de crédito a las normas de la Comunidad Económica Europea.

El Real Decreto consta de 7 artículos, englobados en cinco capítulos, dos disposiciones transitorias y una derogatoria.

Comienza el articulado con la definición de establecimientos de crédito a los que conceptúa como: "toda Empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público, en forma de depósitos u otras análogas, que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia en la concesión de créditos".

Cinco son los requisitos que deben concurrir, por imperativo le-

gal, para poder obtener la denominación de establecimiento de crédito:

1.— Ser empresa.

2.— Realizar como actividad típica y habitual la recepción de fondos del público.

3.— Recibir fondos del público en forma de depósitos u otros análogos.

4. Tener la obligación de restituir los fondos recibidos.

5.— Aplicar, por cuenta propia, los fondos recibidos para conceder créditos.

El incumplimiento de cualquiera de las condiciones enumeradas impide el ostentar la denominación de "establecimiento" de crédito.

Como podemos observar el texto legal recoge todos y cada uno de los requisitos exigidos por el art. 1 de la Directiva 77/780/C.E.E., para definir a las entidades de crédito a las que conceptúa como empresas cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia.

El segundo capítulo lo dedica el Decreto al "uso de denominaciones" y en el art. 2 faculta a los establecimientos de crédito extranjeros para que puedan usar en España sus denominaciones propias, con un doble condicionamiento:

1.— Que se trate de las de origen.

2.— Que no dejen lugar a duda en cuanto a su identidad.

Tan sólo se podrá exigir alguna mención aclaratoria en el supuesto de que exista peligro de confusión.

Una atención especial dedica el Real Decreto Legislativo comentado a la "autorización" pues la desarrolla en tres artículos de los siete, en total, que posee.

Se introduce la "revocación de la autorización del establecimiento" como sanción aplicable al incumplimiento de normas de observancia obligatoria, en sustitución de la "exclusión del Registro de Ban-

cos operantes en España, liquidación y disolución de la entidad sancionada'', sanción ésta que se hallaba reflejada en el n.º 7 del art. 57 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de Diciembre de 1946.

Ahora bien la revocación de la autorización, no queda al arbitrio de la Administración, sino que se fijan taxativamente los supuestos en que puede aplicarse.

Se pasa, con esta disposición legal, de una potestad discrecional de la Administración a una potestad reglada cuando deba aplicarse la revocación de la autorización de un establecimiento de crédito, es decir, que la Administración debe limitarse a cumplir las normas preexistentes y olvidarse de criterios subjetivos o de apreciación que, algunas veces, son generadores de arbitrariedades.

Además de este cambio en la potestad de la Administración se introducen formalidades, y consecuencias directas e inmediatas de la renovación de la autorización.

El capítulo III del Decreto, titulado "Autorización" contiene un artículo, el tercero, que ciertamente no hallamos razón alguna que justifique su inclusión, pues viene referido a las "Cajas de Ahorro. Requisitos de los Consejeros".

l'ambién el Real Decreto Legislativo en su art. 4.° elimina el régimen de sanciones peculiar de las Cajas Generales de Ahorro Popular, vigente desde la publicación en la Gaceta del 1 de Diciembre del Real Decreto-Ley n.° 2352, de 21 de Noviembre de 1929.

Se procede a la unificación del régimen de sanciones, de forma que el aplicable para estas Instituciones, era también el fijado por el art. 57 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 Diciembre de 1946, con las modificaciones introducidas por el propio Real Decreto.

Dentro del propio Capítulo III, se preocupa el texto legal, en su art. 5.º de eliminar condicionamientos para el ejercicio de actividades por establecimientos de crédito con sede social en una país miembro de la C.E.E. y en este sentido, se priva al Gobierno Español tanto de la facultad de condicionar el ejercicio de las actividades de los Bancos extranjeros establecidos en el territorio español, al principio de reciprocidad con su países respectivos, como de poder exigir, además, la prestación de una garantía constituida en depósitos en efectivo o en efectos públicos, de forma que ambas facultades no podrán ser ejercidas cuando se trate de establecimientos de crédito con sede social en un país miembro de la Comunidad.

La información y el Secreto profesional es la materia regulada en el único artículo (art. 6) que integra el capítulo IV del Real Decreto, en el que se establecen una serie de facultades, obligaciones y prohibiciones.

El último de los capítulos, viene referido a la ''Afiliación a organizaciones profesionales'' y de manera específica al ''Consejo Superior Bancario''.

El Consejo Superior Bancario fue reestablecido por la Ley de Ordenación Bancaria de 31 Diciembre de 1946, como continuador del extinguido Comité Central de la Banca Española y se le asigna como función el ser el órgano consultivo del Ministerio de Hacienda en las materias de Banca.

A través del Real Decreto Legislativo se da entrada en el Consejo Superior Bancario a los representantes de los bancos y banqueros extranjeros establecidos en España, y para ellos añade en el art. 50 de la Ley de Ordenación Bancaria, el siguiente párrafo:

"Los Vocales elegidos por los Bancos y banqueros extranjeros establecidos en España que determine el Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a los criterios establecidos en la Ley de 17 de Julio de 1951".

También se da una redacción nueva al último párrafo del art. 50 de la Ley de Ordenación Bancaria, toda vez que originariamente indicaba que "La adscripción de la Banca Privada al Consejo Superior Bancario es obligatoria, incluso las de los Bancos extranjeros establecidos en España, los cuales, sin embargo, no tendrán voto en las elecciones para los cargos de dichos Consejos". Con la nueva redacción se elimina la prohibición del derecho de voto que pesaba sobre los bancos extranjeros.

De gran importancia son las disposiciones transitorias del Real Decreto Legislativo, en las que haciendo uso de las facultades conferidas por el art. 378 del Acta de Adhesión, fija plazos de adecuación a la Directiva 77/780/C.E.E. del Consejo, de 12 de Diciembre de 1977.

# 3.— Real Decreto 184/1987 de 30 Enero

Al igual que el Real Decreto Legislativo 1298/86 fue dictado para modificar las normas legales en materia de establecimientos de crédito para adaptarlos al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea, era preciso modificar las normas de carácter reglamentario, en la misma materia, finalidad ésta perseguida por este Real Decreto.

Tres son las modificaciones introducidas en la regulación de las Cooperativas de Crédito y Cajas Rurales, a saber:

a) Se sustituye la "exclusión del Registro Especial de Cooperativas de Crédito, con la subsiguiente disolución y liquidación de la Entidad sancionada" como sanción, por la "revocación de la autorización, que se aplicará según lo previsto en el artículo 57 bis de la Ley de Ordenación Bancaria, de 31 de diciembre de 1946".

de Ordenación Bancaria, de 31 de diciembre de 1946".

c) Se deroga el apartado b) del número seis, del Real Decreto 2860/78, del artículo 2.º, que textualmente dice: "Serán inspeccionadas por el Banco de España al menos una vez al año durante el período referido. Si como consecuencia de alguna inspección se pusiera de relieve el incumplimiento de la normativa vigente o del programa de actividades formulado, así como la existencia de indicios justificados de riesgo para los fondos ajenos, el Banco de España, dando cuenta al Ministerio de Economía, podrá ordenar la intervención de la Entidad mediante nombramiento de Interventores, sin cuyo concurso no podrán actuar los órganos ejecutivos de la Cooperativa intervenida.

El cooperativismo de crédito, desde la unidad, podrá y sabrá afrontar y superar cuantos escollos se presenten, sin necesidad de acudir a la protección de otros sectores en los que los principios cooperativos no son respetados.

### 4.— Real Decreto 1549/1987 de 18 Diciembre

Consecuente con la Recomendación de la Comisión de las Comunidades Europeas de 22 de Diciembre de 1986, se publica este Real Decreto sobre recursos propios mínimos y límites de riesgo de las Entidades de depósito, modificando el Real Decreto 1370/1985, de 1 de Agosto.

A través de las modificaciones introducidas se refuerzan los recargos por concentración de riesgos, directamente relacionados con la seguridad de las Entidades de depósito. De esta forma, se fija un recargo por concentración, consistente en multiplicar por dos cuando el conjunto de los riesgos sobre una persona, Entidad o grupos económicos exceda el 15 por 100 de los recursos propios del grupo consolidado de Entidades de depósito o en la Entidad de depósito individual no perteneciente a un grupo consolidable, y por tres cuando exceda del 30 por 100.

También se regula el recargo por grupo, especificando que los coeficientes a aplicar a los riesgos sobre Entidades con las que existe unidad de decisión, pero que no sean consolidables en virtud de su objeto social, se multiplicarán por dos en cualquier caso, por tres cuando el conjunto de estos activos exceda del 15 por 100 de los recursos propios, y por cinco cuando excedan del 30 por ciento.

Finalmente se limita al 40 por 100 de los recursos propios el conjunto de los riesgos de los grupos consolidados de Entidades de depósito, o de las Entidades de depósito individuales no pertenecientes a un grupo consolidable, con una persona, Entidad o grupo económico.

Como hemos podido comprobarlas reformas legislativas que han afectado al crédito cooperativo en la última década son numerosas y sustanciales. Si bien es cierto que han sido aprobadas y publicadas importantes disposiciones, estamos en un momento en el que relevantes proyectos están en fase de gestación, y que van desde el de la propia Ley de Cooperativas de Crédito, al que nos hemos referido, hasta directivas como la relativa a la coordinación de las entidades de crédito con objetivos tan trascendentales como el remover las barreras que se oponen a la libertad de establecimiento y permitir una completa libertad de prestación de servicios.

El cooperativismo de crédito ha sabido adaptarse, hasta la fecha, a las disposiciones jurídicas que le han tenido como destinatario. Hoy tiene ante sí un importante reto derivado de la relevante mutación legislativa proyectada. Los cambios previstos en el ordenamiento jurídico nacional y las propuestas de directivas de la C.E.E. motivarán transformaciones, pero no nos cabe la menor duda, que el pro-

pio cooperativismo de crédito, desde la unidad, podrá y sabrá afrontar y superar cuantos escollos se presenten, sin necesidad de acudir a la protección de otros sectores en los que los principios cooperativos no son respetados.

# BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ALONSO SOTO, FRANCISCO: "Ley de Crédito Cooperativo, sí Ley de Cooperativas de Crédito, nunca". Revista Crédito Cooperativo n.º 17 Septiembre-Octubre de 1986.
- ANGULO RODRIGUEZ, EDMUNDO: "Crónica del derecho de banca y bolsa en la C.E.E. Enero-Diciembre de 1987". Noticias/C.E.E. n.º 45.
- BAJO FERNANDEZ, MIGUEL: "Derecho penal económico". Editorial Civitas.
- BAREA TEJEIRO, JOSE: "El nuevo modelo de crédito cooperativo agrario en España". Papeles de Economía Española n.º 32 1987.
- BLASCO ESTEVE, A. AVELINO: "La responsabilidad de la Administración por actos administrativos". Editorial Civitas.
- BROSETA PONT, MANUEL: "Referencias al régimen de los bancos". Revista de derecho bancario y bursátil. n.º 28. año VII. Octubre-Diciembe 1987.
- CAZORLA PRIETO, LUIS M.: "Comentarios a la Constitución". Editorial Civitas.
- CUERVO, ALVARO: "La Crisis bancaria en España 1977-1985". Editorial Ariel.
- DE OTTO IGNACIO: "Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes". Editorial Ariel.
- FUENTES QUINTANA, ENRIQUE: "Sistema financiero y crisis económica: balance y enseñanzas de la experiencia española". Papeles de Economía Española n.º 18 - 1984.
- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO: "Significado general del Anteproyecto". Revista de derecho bancario y bursátil n.º 28. Año VII. Octubre-Diciembre 1987. "Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial".
- Editorial Tecnos.
  GOLDMAN BERTHOLD Y LYON-CAEN ANTOINE: "Derecho Comercial Europe".

Conrado Balaguer

- MARTIN MESA, ANTONIO: "La crisis de las Cajas Rurales Españolas". Coedición B.C.A. e Instituto de Desarrollo Regional (Universidad de Granada).
  - "El Grupo asociada BCA-CRA y el futuro del crédito cooperativo". Papeles de Economía Española n.º 36 1988.
- PAZ CANALEJO, NARCISO: "Competencias del Estado en materia de Crédito Cooperativo: Posibles alternativas reguladoras". Revista Crédito Cooperativo n.º 6 año II Enero-Febrero.
- RAMON FERNANDEZ, TOMAS: "Las sanciones de disciplina bancaria". Revista de derecho bancario y bursátil n.º 28. Año VII. Octubre-Diciembre 1987.
- ROJO FERNANDEZ RIO, ANGEL: ''La Crisis de las Cajas Rurales''. Revista de derecho bancario y bursátil n.º 17 Año V. Enero-Marzo 1985.
- SANCHEZ CALERO, FERNANDO: "La delimitación de la figura de entidad de crédito y la de otros sujetos". Revista de derecho bancario y bursátil. n.º 28. Años VII. Octubre-Diciembre 1987. "La legislación sobre el crédito cooperativo en España: Hipótesis de evolución". Revista Crédito Cooperativo. Año V n.º 29. Mayo-Junio 1988.
- SILVA DE LAPUERTA ROSARIO: "El Acta Unica Europea". Noticias/C.E.E. n.º 34.
- TERMES CARRERO, RAFAEL: "Consecuencias de la Adhesión sobre nuestro sistema financiero". Papeles de Economía Española n.º 25 1985.
- VILLAR PALASI, JOSE LUIS: "Medidas de intervención y sustitución". Revista de derecho bancario y búrsatil n.º 28. Año VII. Octubre-Diciembre 1987.