

lo que, en consecuencia, debiera ser de obligada lectura para los agentes protagonistas que operan en este sector. El consumidor debe situarse en el centro de toda estrategia empresarial y las compañías eléctricas deben saber que, si quieren contribuir al cumplimiento de los objetivos de transición energética, es necesario proteger al consumidor; esto es, maximizar su bienestar. Y en este sentido, esta obra nos permite ver cómo avanzamos hacia la transición y, por tanto, constituye una pieza clave para entender el nuevo rol que los consumidores deben tener dentro de las estrategias de las empresas eléctricas. Nos hallamos ante una brillante contribución doctrinal y una obra de referencia para el derecho administrativo, el derecho de la energía, el derecho europeo y, en general, el derecho público y otras disciplinas próximas al sector eléctrico.

*Alejandro D. Leiva López*  
Universidad Rey Juan Carlos

MARÍA LIDÓN LARA ORTIZ: *De las cajas de ahorros a las fundaciones bancarias. Desarrollo del autogobierno valenciano a través de la regulación del crédito*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 234 págs.

En el núcleo de lo que tradicionalmente algunos autores han determinado como vertiente contenida en el derecho administrativo, parte especial, la ordenación de las cajas de ahorro ha constituido, dada su complejidad técnica, transversalidad y dinamismo, un verdadero reto para los estudiosos de la disciplina jurídica. No solo por un aspecto tan evidente como su importancia teórica, que ha quedado resaltada en el presente estudio, sino también por la relevancia que desde el plano europeo supone la necesaria redefinición público-privada de estas entidades de crédito tras la realidad socioeconómica que ha afectado a los diferentes Estados europeos en los últimos años.

La obra reseñada evalúa las posibilidades de desarrollo normativo futuro en lo referente a la figura tradicional de las cajas de ahorro y a la nueva figura jurídica de las fundaciones bancarias. En su tenor se contemplan las posibilidades de regulación autonómica, considerando previamente dos cuestiones que determinan el marco de este posible desarrollo. En concreto son, por un lado, la regulación prudencial europea que en los últimos años ha pasado a ser la regulación esencial y básica en materia financiera, desplazando la regulación interna en todos los Estados de la eurozona y, por otro lado, la compleja distribución competencial preexistente en España, en lo referente a la regulación bancaria, en general, y de las cajas de ahorro, en especial. En este último aspecto, la obra contempla, de forma particular, las posibilidades de desarrollo normativo de la nueva figura de las fundaciones bancarias que, tras la reforma implementada en la última década, recogen el testigo de las anteriores grandes cajas de ahorro, en lo referente a la obra social de tales instituciones. Debido al hecho de que estas

instituciones podrían ser no solo entidades privadas sino también públicas, o con participación pública, constatan la importancia del tema tratado, por su vinculación con la responsabilidad social de las Administraciones públicas.

Un aspecto primordial de la obra pasa por poner en valor la necesidad de llevar a cabo su análisis desde la perspectiva que ofrece el derecho público. En este aspecto visualizamos cuál es el papel que adoptarán los poderes públicos respecto a la actividad de regulación del sistema financiero a través de un ámbito de supervisión prudencial. Se trata, pues, de una orientación que su autora ha acertado a vehicular a través de un excelente manejo jurisprudencial y de una brillante compilación doctrinal que ha quedado reflejada en su composición. Además, es el resultado de una colaboración con la Conselleria de Transparencia, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, que pone de manifiesto el interés de la Generalitat Valenciana en apoyar la actividad investigadora, la difusión de las diferentes áreas de conocimiento y la transferencia de los resultados que suscitan las competencias autonómicas que le han sido atribuidas por el Estado en beneficio de la sociedad y del interés público. Este hecho da a conocer no solo la apuesta de los poderes públicos en la búsqueda de mecanismos con los que poder mejorar sus competencias desde un plano práctico, sino también desde una perspectiva teórica.

Con todo, no se trata de un estudio primigenio sobre el papel de las cajas de ahorro, sino que más bien es una obra original y de gran rigor que se centra en dos aspectos fundamentales: cómo la regulación de la ordenación de las entidades de crédito incide en el contexto financiero y cuál es el papel que ocupan las fundaciones bancarias en la Comunitat Valenciana a partir del fundamento central que ofrecen la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante LO 5/1982) y la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante LO 1/2006). En concreto, los arts. 55 LO 1/2006 (*ex art.* 49.1.23<sup>a</sup> LO 5/1982) y art. 56 LO 1/2006 (*ex art.* 50.4 LO 5/1982), y concordantes. Resulta relevante recordar que, la LO 1/2006 no fue una reforma secundaria o accesorio. Su contenido no trata aspectos residuales o puntuales de la norma institucional básica de 1982, sino que a través de la modificación estatutaria de 2006 se posibilitó que se realizara un cambio profundo sobre su forma y el fondo, lo que a su vez condujo a que el modelo valenciano de autogobierno experimentara una evolución que afectará a las fundaciones bancarias resultantes, entre otras materias.

Para llevar a cabo esta intención, el trabajo se organiza en ocho partes y un anexo adicional. La estructura con la que queda configurado el presente estudio da comienzo con el problema que surge, desde un plano europeo, respecto a la reforma que ha experimentado la regulación del crédito tras la crisis económica suscitada en torno a los años 2007-2008. Este aspecto nos permitirá posteriormente valorar la configuración y transcendencia de la previsión normativa que, sobre el mismo, realiza el modelo valenciano de autogobierno. Para comprender mejor el alcance y

significado de estas medidas se hace necesario identificar las competencias de autogobierno, que le han sido otorgadas por el Estatuto de Autonomía valenciano, que serán señaladas por la autora en el transcurso del libro.

Un análisis constructivo y crítico sobre la evolución de las cajas de ahorro, hacia las que ahora conocemos como fundaciones bancarias, pasa por observar en qué medida la *reforma de la regulación del crédito en el escenario europeo y estatal afecta a las bases de la ordenación del crédito*. En los capítulos iniciales se presta especial atención, así, al alcance de las competencias del Estado en relación con el sistema crediticio y cómo deberán realizarse ciertos matices respecto a las competencias que incumben a las comunidades autónomas. Debemos señalar que estos últimos entes territoriales siempre han dispuesto de competencias para la regulación de las cajas de ahorro del mismo modo que para las cooperativas de crédito. *Sensu contrario* es lo que ocurre en la regulación bancaria, cuyas competencias se han caracterizado tradicionalmente por ser residuales. Una transformación del modelo tradicional de las cajas de ahorros ha provocado que tan solo sean dos pequeñas entidades las que subsistan como tales. Este hecho no le resta relevancia al problema analizado, tal y como apunta la autora. Su justificación se apoya en la necesaria adaptación del modelo estatal español al europeo y la necesidad de reformular nuevos mecanismos de supervisión en relación a las cajas de ahorro y evaluar la distribución competencial en el escenario actual.

Los objetivos a los que la nueva regulación se dirige y el alcance con el que se aborda se corresponden con un análisis certero de la situación de las cajas de ahorro en España y las necesidades que, desde el punto de vista legislativo, estas plantean. En el estudio se repara, al margen de la finalidad puramente financiera, en la responsabilidad social que caracteriza el origen con el que quedaban constituidas las cajas de ahorro y del cual se ocupan los poderes públicos frente a la ciudadanía. Los objetivos que determinan esta afirmación son dos, tal y como la autora ha acertado a señalar: la movilización de la economía y la mejora en la redistribución del crédito.

La *reestructuración y la reforma de las cajas de ahorro*, en los últimos tiempos, se ha desarrollado en dos fases. La *primera fase*, destaca que la importancia de su estudio se debe, entre otras causas, a que la acción estatal en la concreción de las bases del crédito es eventual, porque depende de las circunstancias económicas que dependen de su acción reguladora. Esta afirmación deriva de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que se toman en consideración y surge del aprendizaje adquirido tras la crisis económica que azotó al país en los años 2007-2008 y que llevó a que se apostara por una supervisión prudencial. Este concepto no es estanco, sino que se ha ido ampliando con el transcurso del tiempo. Parece hoy indiscutible que en la actualidad, transcurridos doce años después tras la declaración de la crisis económica, aquellos objetivos se vuelvan a replantear de manera progresiva y constante ante los nuevos retos que se generan en torno a otra crisis financiera más compleja, fruto del Covid-19. La lectura de esta obra nos permitirá determinar con mayor firmeza la realidad que buscamos imple-

mentar sin caer en los errores del pasado. Es igualmente extensible a los tiempos de bonanza económica, puesto que no debemos dudar sobre el carácter esencial y básico que debe reconocérsele a esta figura. Otro ejercicio interesante lo obtenemos al observar la *segunda fase*, que versa sobre la reforma que han experimentado las cajas de ahorro tras la aprobación de la *Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias*. La lectura de la exposición que se presenta nos permitirá conocer la visión sobre el desarrollo que a nivel autonómico pueden experimentar las fundaciones bancarias. Resulta cuanto menos importante señalar la función social que cumplen estas emergentes entidades y cómo quedan vinculadas al territorio al que pertenece la institución. La participación pública en esta estructura servirá para afianzar los valores que defiende la obra social que, en todo caso, será una competencia que quedará vinculada a los poderes públicos autonómicos. Parece natural que cuando el propio legislador observa una evolución significativa en el mercado financiero, que es objeto de análisis y regulación, ese progreso dé lugar a importantes novedades que se encuentran también recogidas a lo largo de la ley y con él se determinen emergentes realidades y necesidades.

Con posterioridad, el capítulo que precede a las conclusiones finales realiza un análisis detenido de los artículos que permiten *regular desde el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana estas figuras jurídicas*. Su estudio nos ayudará a adivinar si las medidas propuestas son idóneas para alcanzar los fines perseguidos o, en su caso, para defender si estos instrumentos son improcedentes. A pesar de todo, aunque normativamente se posibilita el desarrollo de las competencias que guardan relación con las cajas de ahorro, los procesos de bancarización han perdido la fuerza inicial que les caracterizaba, lo cual ha supuesto una limitación o pérdida *de facto* de las competencias de carácter autonómico. De este modo, siguen perviviendo algunos problemas que convienen a la supervisión de las fundaciones bancarias y que han sido recogidos por la autora desde un triple plano: la regulación general de la actividad crediticia de la entidad bancaria en la que participa la fundación bancaria; el control específico que ejerce el Protectorado, que deberá velar por su constitución y funcionamiento; y, la amplia supervisión ejercida por el Banco de España —gestión y plan financiero—, con especial incidencia en el régimen de control de las participaciones significativas en entidades de crédito en lo referente a la entidad bancaria propiedad de la fundación bancaria.

La autora reflexiona sobre estos elementos y va más allá. Detecta y señala, de forma clara, los defectos sobre la supervisión de las fundaciones bancarias que sobreviven tras la reforma y propone soluciones a la misma con vistas al sistema italiano que es el modelo de referencia adoptado en el derecho español con la reforma de las cajas de ahorro de 2013. Ello da a conocer la labor de campo tan exquisita y completa que ofrece el estudio, puesto que al examen de la legislación estatal se le suma la experiencia del modelo del país vecino. En el caso de Italia, el proceso de transformación culminó con la aprobación de la Ley 461/1998 —conocida como *Legge Ciampi*— y el Decreto Legislativo 153/1999. La particula-

ridad del modelo italiano no es baladí. A diferencia de las dificultades de delimitación público-privadas que en relación a esta figura se plantea el modelo español, en el caso italiano se defiende que las fundaciones bancarias son, como ha señalado la autora, «entidades de derecho privado sin finalidad de lucro, dotadas de plena autonomía estatutaria y de gestión, y que estaban obligadas a deshacerse de cualquier participación mayoritaria en un banco, bajo el riesgo de perder varios incentivos fiscales, y no podían tener participaciones en empresas que no fueran de utilidad social». Mientras, en España no deben interpretarse solo como entidades privadas. Más bien, estas pueden ser públicas cuando su dotación de constitución inicial lo sea. Con todo, para considerarlas como tal, deberán destinar un mínimo de los resultados netos de las explotaciones económicas, que permitan su desarrollo, a causas sociales tal y como señala el art. 27 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, con el correspondiente control por parte del Protectorado. Esta labor requiere de una exigencia en la investigación adicional que se pone de relieve al superar ciertas barreras hermenéuticas, que surgen al exceder el ámbito jurídico e incidir en otras ciencias del saber. El rigor que se exige a este tipo de proyectos no permite obviar la complejidad adicional que dentro del propio ámbito de las ciencias jurídicas supone. Esta afirmación se observa del hecho de que la autora no solo planteará cuestiones propias del derecho público y del derecho privado sino que, además de exceder este campo, aporta soluciones a problemas que se intuyen del tenor de la propia norma y del mercado económico-financiero.

Finalmente, las *conclusiones* que se extraen del estudio son el corolario de una admirable labor investigadora, que ponen de relieve la profunda transformación que ha experimentado el sector del crédito desde la esperanza. Si bien es cierto que las cajas de ahorro han menguado en los últimos años y las fundaciones bancarias deben atender a un control específico, en su mayoría estatal y europeo, no debemos descuidar el papel tan relevante con el que cuentan las comunidades autónomas respecto a su regulación. En concreto, la Comunitat Valenciana, en el desarrollo del autogobierno, puede reforzarse y desarrollarse desde diferentes aristas. Entre las mismas localizamos el desarrollo de la regulación europea aplicada a su ámbito territorial, bien con carácter general o bien con carácter especial, a través de la regulación de los órganos rectores y la organización de las cajas de ahorro, el consejo de administración, las asambleas generales, la disciplina, la inspección y la sanción, todos ellos de las cajas de ahorro. También resalta la función que adquirirá el Protectorado, de la comunidad autónoma, como supervisor de la legalidad en la constitución y funcionamiento de las fundaciones bancarias, poniendo de este modo solución a los problemas que sobre la supervisión de las fundaciones bancarias pudiera plantear el Banco de España, al disponer de un ámbito de actuación más amplio.

Podemos afirmar así que la sistemática empleada por su autora resulta sumamente acertada y coherente ya que combina no solo el plano autonómico, sino que focaliza su atención también en un ámbito mucho más ambicioso, como es el escenario supraestatal del que actualmente deriva la regulación bancaria esencial.

Tal y como se encuentra formulado, realiza un exquisito ejercicio de comparación de los problemas que sendos marcos territoriales plantean. Esta elección, desde una mirada administrativista, le dota de un razonamiento prospectivo más ajustado a las exigencias que el interés general pudiera plantear en esta sede. La idoneidad de proceder a su estudio se encuentra en la amplitud de títulos competenciales que regulan el sector, con especial referencia al control de la actividad de las cajas de ahorro, caracterizado tradicionalmente por su dispersión, opacidad e inseguridad jurídica. La obra se convierte, por ello, en un nuevo análisis de referencia en un sector tan controvertido como es el bancario, ávido de estudios rigurosos e interdisciplinares como el que ofrece la autora al lector desde la perspectiva central del interés público. No debemos olvidar que el grueso de los estudios ya existentes, que versan sobre las cajas de ahorro, suelen ser de origen mercantilista y no existen apenas estudios sobre las fundaciones bancarias, al ser una figura novedosa en nuestro ordenamiento jurídico.

Para finalizar, debemos señalar que nos encontramos ante una monografía correctamente articulada sobre un planteamiento innovador, relativo al desarrollo del autogobierno valenciano a través de las entidades de crédito. Se trata de un sector relativamente sensible por las enormes consecuencias que sobre la economía de la Comunitat Valenciana comporta y que la autora ha sabido tratar a la perfección. La obra conjuga así el desarrollo de cuestiones jurídicas que se plantean desde un plano teórico con un *anexo* que permite señalar y demostrar, de forma clara, cuál ha sido la evolución y la correspondiente transformación de las cajas de ahorro a la luz de la reestructuración llevada a cabo por las normas siguientes: el Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito; el Real Decreto Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro; el Real Decreto Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero y la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. Cronograma que comprende los años 2009-2014.

En consecuencia, se trata de un producto que resulta de sumo interés para un público plural. No solo para los propios operadores del mercado financiero o estudiosos de la materia que deseen ampliar sus conocimientos acerca de las clásicas cajas de ahorro y las nuevas fundaciones bancarias. Su análisis es de enorme provecho también para cualquier ciudadano interesado en investigar o conocer de temas tan interesantes, como son, la regulación, la supervisión y el control de las entidades de crédito. Todo ello se muestra desde un esquema transversal que aúna las exigencias comunitarias y las reivindicaciones que plantea la definición de las competencias estatales y autonómicas de quienes participan en este apasionante mercado.

*Belén Andrés Segovia*  
Universitat de València