



y subsidiarios, y de aplicar causas de exención y moderación impropias de un tipo de responsabilidad que no es sancionatoria sino reparatoria.

También se precisaría una actualización del régimen jurídico aplicable a la prescripción de la responsabilidad contable, tanto en lo relativo a los plazos como en lo que se refiere a las causas de interrupción de los mismos, a la vista de la reciente Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre relevancia jurídica del conocimiento formal por parte del interesado del acto interruptivo.

Finalmente, no se puede olvidar la necesidad de que la normativa reguladora de la Jurisdicción Contable deba estar en sintonía con el sistema procesal común, evitándose así distorsiones que a veces pueden llegar a ser jurídicamente relevantes a la vista del carácter supletorio que, para los procesos de responsabilidad contable, tienen la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

### Los elementos formales de los juicios de responsabilidad contable

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y su Ley de Funcionamiento permiten distinguir:

- Pretensiones de responsabilidad contable por alcance o malversación. El Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva para conocer y resolver en este tipo de pretensiones a través de un procedimiento de reintegro por alcance.
- Pretensiones de responsabilidad contable diferentes de las derivadas de alcance o malversación. Pueden conocerse y resolverse por el Tribunal de Cuentas a través de un juicio de cuentas, pero también por las administraciones públicas a través de un expediente administrativo, pero en este último caso el Tribunal de Cuentas puede avocar el asunto y, además, a través de su Sala de Justicia conocerá de los recursos interpuestos contra las resoluciones que se dicten en los expedientes administrativos anteriormente aludidos.

La regulación del juicio de cuentas y la del procedimiento de reintegro por alcance son diferentes, pero en ambos supuestos hay una fase previa de instrucción administrativa, cabe apelación ante la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas y, en los casos legalmente previstos, casación y revisión ante el Tribunal Supremo.

Este esquema procesal resulta demasiado complejo y afecta negativamente a la celeridad y eficacia de la justicia Contable, porque plantea problemas tanto en lo que se refiere a las fuentes de incoación de los juicios como a la fase instructora de los mismos, así como en lo relativo a la rigidez con la que impera en estos procesos el 'principio dispositivo', que hace a las partes dueñas del proceso y limita las facultades del juzgador para perfilar el objeto del mismo.

De *lege ferenda* sería recomendable un cauce formal único para atender todas las posibles pretensiones de responsabilidad contable, caracterizado por su agilidad, su adecuación al perfil técnico especializado de dichas pretensiones y su correcto encaje en el ordenamiento procesal general.

Para ello, habría que empezar por aclarar y mejorar el funcionamiento de las fuentes de nutrición de la Jurisdicción Contable a las que se aludió con anterioridad y, luego, articular un procedimiento sencillo.

Las actuaciones podrían empezar con una fase administrativa, tramitada por las administraciones, por órganos autonómicos de control externo o por órganos del propio Tribunal de Cuentas, al

estilo del procedimiento previsto para los expedientes de responsabilidad contable en el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio. Esto es, con una instrucción administrativa y una posterior resolución, administrativa también, por órgano diferente del instructor, desde luego. En esta primera fase podrían adoptarse las medidas cautelares que hoy se prevén en el artículo 47.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Contra las resoluciones condenatorias o absolutorias dictadas en el procedimiento administrativo de responsabilidad contable cabría recurso ante un órgano colegiado de la Jurisdicción Contable, que se tramitaría como un procedimiento contencioso-administrativo en primera o única instancia, de manera que en esta fase procesal, de naturaleza plenamente jurisdiccional, pudiera desarrollarse el juicio plenario.

Se trataría, por tanto, aunque con diversos matices, de generalizar el sistema hoy recogido en el artículo 41.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo. Todo ello sin olvidar las competencias finales del Tribunal Supremo en garantía del principio de Unidad de Jurisdicción.

Se conseguiría de esta forma dotar a la Jurisdicción Contable de un cauce formal sencillo y adaptado a la naturaleza de las pretensiones de que conoce. Un proceso, además, que podría simplificarse aún más permitiendo casos de tramitación abreviada por razón de la cuantía.

En todo caso, a la vista de la experiencia de estos años, sería recomendable evitar en el futuro regulaciones basadas en una excesiva confianza en la remisión a otras normas o en la supletoriedad de las mismas.

El desafío como siempre está en buscar el difícil punto de equilibrio entre celeridad y agilidad procesal, por una parte, y respeto a las garantías del proceso por otra, armonizando a la vez la relevancia del interés público afectado por la forma de gestionar el patrimonio común de los ciudadanos con el respeto a los derechos materiales y formales de las personas contra las que se dirija la acción de responsabilidad contable.

### Bernabé Escobar Pérez

Universidad de Sevilla

## La responsabilidad social de las cajas de ahorros en tiempos de crisis

### Introducción

Al generalizarse la conciencia de que la empresa debe tener un comportamiento socialmente responsable (Argandoña, 1998), la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) ha recibido una atención creciente en todos los ámbitos, destacando el sector financiero (González y Jiménez, 2008). Dentro de éste, las cajas de ahorros (CCAA) son un objeto de estudio interesante porque: (1) su actividad representaba más de la mitad del sistema financiero en España (Maravall *et al.*, 2009); (2) a pesar de la crisis, obtuvieron en 2008 un beneficio atribuido de 6.829 millones de euros (m€); (3) sus características distintivas las convirtieron en las entidades financieras con un mayor arraigo social (Cals, 2005).

Ahora bien, la crisis actual nos brinda la oportunidad de comprobar el alcance real del compromiso de las CCAA con respecto a la RSC, ya que su comportamiento evidenciará si siguen realmente

1 Página web de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA): <http://www.cajasdeahorros.es>

**Tabla 1**  
**Datos globales del Resultado y de la Obra Social de las Cajas de Ahorros Españolas**

PROMEDIOS CAJAS	Obra Social 2003	Rº Ejercicio 2003	%Ob.Soc/Bº 2003	Obra Social 2004	Rº Ejercicio 2004	%Ob.Soc/Bº 2004	Obra Social 2005	Rº Ejercicio 2005	%Ob.Soc/Bº 2005
<b>TOTALES</b>	1.035.755,00	3.738.824,00		1.190.817,00	4.123.720,00		1.375.543,00	5.229.669,00	
<b>MEDIA</b>	22.516,41	81.278,78	27,7%	25.887,33	89.646,09	28,9%	29.903,11	113.688,46	26,3%
<b>DESVIACIÓN TÍPICA</b>	32383,34404	103495,8402	7,067119744	41822,57351	117743,0081	6,899517708	49329,21452	179532,268	5,867806993
<b>MEDIA CCAA GRANDES</b>	30.524,29	111.005,06	27,5%	35.409,19	122.461,06	28,9%	40.827,39	156.229,58	26,1%
<b>MEDIA CCAA PEQUEÑAS</b>	5.966,80	19.844,47	30,1%	6.208,80	21.828,47	28,4%	7.326,27	25.770,13	28,4%

PROMEDIOS CAJAS	Obra Social 2006	Rº Ejercicio 2006	%Ob.Soc/Bº 2006	Obra Social 2007	Rº Ejercicio 2007	%Ob.Soc/Bº 2007	Obra Social 2008	Rº Ejercicio 2008	%Ob.Soc/Bº 2008
<b>TOTALES</b>	1.688.413,00	7.060.452,00		1.945.801,00	10.946.944,00		1.599.825,00	5.753.117,00	
<b>MEDIA</b>	36.704,63	153.488,09	23,9%	43.240,02	243.265,42	17,8%	35.551,67	127.847,04	27,8%
<b>DESVIACIÓN TÍPICA</b>	61252,84833	291601,0504	7,347448277	80685,73907	621157,7509	6,480204645	77868,32594	239841,0838	8,1473090534
<b>MEDIA CCAA GRANDES</b>	50.183,61	213.144,97	23,5%	60.120,50	347.611,43	17,3%	49.635,80	177.062,53	28,0%
<b>MEDIA CCAA PEQUEÑAS</b>	8.848,07	30.197,20	29,3%	9.479,07	34.573,40	27,4%	7.383,40	29.416,07	25,1%

	Obra Social 2009	Rº Ejercicio 2009	%Ob.Soc/Bº 2009						
<b>TOTALES</b>	1.103.350,00	3.058.360,00							
<b>MEDIA</b>	24.518,89	67.963,56	36,1%		<b>PROMEDIO OBRA SOCIAL</b>	1.419.929,14			
<b>DESVIACIÓN TÍPICA</b>	64.058,08	201.949,28	11,48903278		<b>PROMEDIO BENEFICIOS</b>	5.701.583,71			
					<b>RATIO OS/Bº PROMEDIO</b>	26,922%			
<b>MEDIA CCAA GRANDES</b>	34.255,77	92.507,63	37,0%						
<b>MEDIA CCAA PEQUEÑAS</b>	5.045,13	18.875,40	26,7%						

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CECA

comprometidas, o bien utilizan la RSC para legitimarse frente a sus *stakeholders* (DiMaggio y Powell, 1991).

Para conseguirlo, hemos analizado la información económico-financiera de las CCAA que operan en España desde 2003 a 2009, obtenida de la página web de la CECA. En concreto, las variables analizadas han sido la Dotación a la Obra Social como indicador de RSC, el Resultado del Ejercicio y el Ratio Obra Social/Resultado del Ejercicio, como magnitud relativa para facilitar comparaciones.

### El compromiso social de las cajas de ahorros españolas

El origen de las CCAA se remonta a los Montes de Piedad del siglo XVIII. Las primeras se fundaron apenas finalizada la Guerra de la Independencia, para paliar la mala situación de la sociedad española. Su principal objetivo era dirigir el ahorro popular hacia la inversión y realizar una labor social en su ámbito territorial. En la época liberal se consolidaron al recibir el encargo de promocionar el ahorro de las clases industriales.

Posteriormente se fueron convirtiendo en auténticas instituciones financieras y empezaron a ofrecer a sus clientes una completa gama de servicios. Siendo fundaciones privadas de interés público, su actividad principal ha sido la recepción de depósitos de terceros con el fin de prestarlos o colocarlos en inversiones financieras (Ballarín, 1991).

Asimismo, por su finalidad social, aunque actúan según criterios de mercado, han revertido un importante porcentaje de sus beneficios a la sociedad. Así, el artículo 11 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Entidades de Depósito señala que las CCAA debían destinar a reservas o fondos de previsión no imputables a riesgos específicos, como mínimo un 50% de sus excedentes de libre disposición, lo que les permitía aplicar recursos también para satisfacer distintas demandas sociales (protección del medio ambiente, actividades culturales, asistencia social y sanitaria, conservación del patrimonio, educación e investigación y programas de integración) a través de la denominada Obra Social (OS).

Por consiguiente, la dotación de recursos voluntaria y periódicamente a su OS para fomentar el desarrollo y el progreso de sus co-

munidades de origen les ha permitido conseguir puestos de liderazgo en sus zonas geográficas (Cals, 2005).

Según la CECA (2009), la OS se resumía en 45 CCAA, 24.637 sucursales, 131.933 empleados y 128,67 millones de beneficiarios en 2007.

### Resultados

Los resultados (Tabla 1) indican que durante el período 2003-09, todas las CCAA han obtenido resultados positivos, con la excepción de la Caja Castilla-La Mancha y Cajasur, tras ser intervenidas por el Banco de España. Salvo estas últimas y Caja España y Caja Duero en 2009, todas han realizado dotaciones a la OS en estos años. El resto del resultado se ha destinado siempre a reservas, menos en la Caja de Ahorros del Mediterráneo, que destinó una parte a 'Otros Fines' en 2008 y 2009.

El resultado total medio de las CCAA obtenido durante el período ha sido de 5.701,58 m€. Por su parte, la dotación promedio total a la OS alcanzó 1.419,92 m€, lo que supone, también por término medio, que las CCAA han destinado un 26,92% de sus beneficios a su OS.

Con respecto a la evolución de las tres magnitudes, hemos de señalar que durante el período:

- (1) Los beneficios totales de las CCAA han pasado de 3.738,82 m€ en 2003 a 3.058,36 en 2009, lo que supone una disminución del 18,2%, aunque llegaron a alcanzar los 10.946,94 m€ en 2007, un 292,79% más que en 2003, casi el triple.
- (2) La dotación total a la OS de las CCAA durante el período pasó de 1.035,75 m€ en 2003 a 1.945,80 en 2007, quedándose en 1.103,35 m€ para el ejercicio 2009.





Gráfico 1

Evolución del Resultado y la Dotación a Obra Social de las CCAA: 2003-09

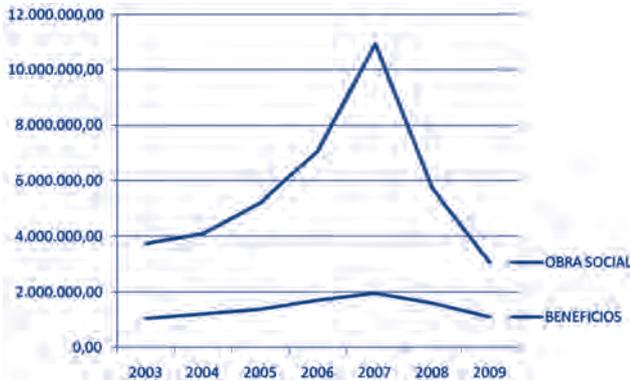
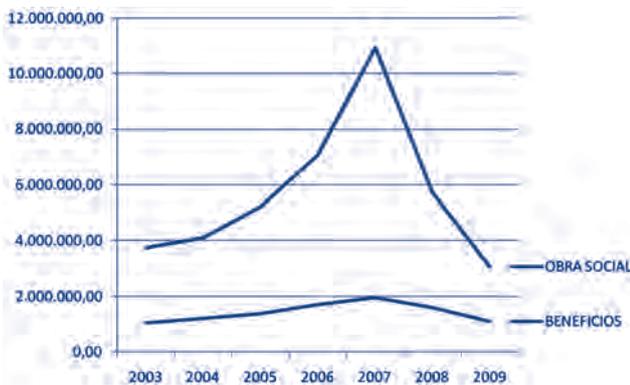


Gráfico 2

Evolución del Ratio OS/B<sup>o</sup> de las CCAA: 2003-09



- (3) El ratio OS/B<sup>o</sup>, calculado como el cociente entre la dotación a la OS y el resultado obtenido por las CCAA, partió de un promedio del 27,70% en 2003. Posteriormente descendió hasta llegar al 17,77% en 2007, aunque se recuperó hasta el 27,81% en 2008 y ha alcanzado un máximo del 36,08% en 2009.

Lógicamente, la casuística es muy diversa, por lo que en la Tabla 2 presentamos las CCAA que más han destacado por su dotación a la OS en los ejercicios analizados, bien por ser las que más dotan, bien por ser las que menos lo hacen.

Tabla 2

Cajas de Ahorros Españolas que destacan por su dotación a la Obra Social

Años	Destacan (+)	% OS/B <sup>o</sup>	Destacan (-)	% OS/B <sup>o</sup>
2003	Caja San Fernando	49,14%	Caixa Penedés	9,90%
	Caja Badajoz	45%		
2004	La Caja de Canarias	46,50%	Caixa Penedés	11,48%
	La Caixa	43,03%		
2005	Caja Badajoz	40,09%	Unicaja	18,75%
2006	Caja Badajoz	50,00%	Bancaja	10,65%
	Caixa Galicia	48,12%		
2007	Caja Badajoz	39,93%	Caja Madrid	9,44%
2008	La Caixa	42,68%	Caja Castilla-La Mancha	-
	Caja Granada	35,59%	Caixa Tarragona	7,69%
			Caixa Sabadell	8,04%
2009	Caja Inmaculada	49,74%	Caja Castilla-La Mancha	-
	La Caixa	43,67%	CajaSur	-
			Caixa Duero	-
			Caja España	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CECA

También es preciso señalar que existen entidades que han mantenido un porcentaje constante de dotación a la OS, como el 30% de BBK.

Como puede observarse en la Tabla 1, hasta 2008 las CCAA más pequeñas han solido destinar un porcentaje mayor a OS, destacando particularmente 2007, año en el que las CCAA obtuvieron el mayor resultado de su historia, donde se produjo la mayor diferencia, más de 10 puntos porcentuales a favor de las CCAA pequeñas.

Asimismo, se aprecia una diferencia sustancial entre las dos CCAA de mayor tamaño. En concreto, La Caixa ha dotado a OS en el período analizado significativamente más que Caja Madrid, 8.385,10 m€ frente a 5.776,24 m€, siendo sus porcentajes medios de dotación con respecto al beneficio, del 33,71% y 21,44%, respectivamente, es decir, más del 12% a favor de La Caixa.

Por último, en la única fusión entre CCAA producida en el período analizado, la nueva caja fusionada, Cajasol, ha seguido la pauta de El Monte en cuanto a los porcentajes de dotación a la OS, más reducidos que los de Caja San Fernando.

### Consideraciones finales

Los 9.877,60 m€ destinados a OS por las CCAA en el período 2003-09 justifican su reconocimiento como organizaciones fundamentales en RSC en España. Ahora bien, un análisis pormenorizado de la respuesta de las CCAA a la crisis evidencia algunas cuestiones de interés.

En primer lugar, es preciso señalar que salvo Caja Badajoz en 2006, ninguna ha dotado el 50% máximo que permitía la Ley 13/1985. Por término medio han dotado aproximadamente la mitad, un 26,88%, situándose entre el 17,77% en 2007, ejercicio en el que las CCAA obtuvieron su mayor beneficio a nivel agregado, 10.946,94 m€ y el 36,08% en 2009, año con tan sólo 3.058,36 m€ de beneficio, el menor del período analizado. A raíz de esto, parece que en términos globales existe una relación entre el aumento/disminución de los beneficios y una mayor/menor dotación a la OS, aunque en términos relativos, teniendo en cuenta la evolución del Ratio OS/B<sup>o</sup>, la relación sería de carácter inverso.

Esta circunstancia admitiría dos explicaciones. La primera es que las CCAA, conscientes de lo excepcional del abultado resultado de 2007, se hubieran resistido a aumentar sustancialmente la dotación a su OS debido a sus consecuencias futuras. Así, una dotación sólo un poco mayor a la OS con un resultado bastante mayor, provocó una caída del porcentaje medio de dotación al 17,77%. La segunda se basa en que las CCAA, ante las noticias sobre la inminencia de la crisis y conociendo los datos provenientes de Estados Unidos, hubieran optado por anticipar los efectos de ésta dotando una mayor cantidad de reservas en detrimento de la OS.

Desde nuestro punto de vista, el comportamiento asociado a la primera explicación podría considerarse prudente, ya que hubiera podido ser irresponsable acometer proyectos que no pudieran culminarse por falta de financiación cuando el beneficio y la dotación a la OS volviesen a niveles más normales. Sin embargo, la actuación acorde con la segunda explicación no sería muy responsable, ya que el fortalecimiento extra de los fondos propios que se obtendría por esta vía sería bastante reducido en una coyuntura de menores beneficios, mientras que sería mucho lo que se dañaría la reputación de las CCAA, al reducir la OS precisamente en tiempos de crisis en los que se acentúan muchas de las necesidades sociales que se pretenden cubrir con ella.