

**SOBRE  
EL “PROYECTO  
DE DECRETO POR  
EL QUE SE REGULA  
LA PUBLICIDAD DE  
LAS CAJAS  
DE AHORROS  
DOMICILIADAS DE  
LA COMUNIDAD  
AUTONOMA DE  
MURCIA”**

Sesión del Pleno de 4 de Junio de 2001

DICTAMEN SOBRE EL “PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA  
LA PUBLICIDAD DE LAS CAJAS DE AHORROS DOMICILIADAS DE LA  
COMUNIDAD AUTONOMA DE MURCIA”

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 4 de junio de 2001, acuerda aprobar por unanimidad el siguiente

## *Dictamen*

### **I.- ANTECEDENTES**

Con fecha 25 de abril de 2001 tuvo entrada en este Consejo escrito del Consejero de Economía y Hacienda por el que remite el “Proyecto de Decreto por el que se regula la publicidad de las Cajas de Ahorros domiciliadas en la Comunidad Autónoma de Murcia” a efectos de la emisión por este Órgano del preceptivo Dictamen a que se refiere el artículo 5 de la Ley 3/1993, de 16 de junio, de creación del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

Las entidades de crédito desempeñan una función fundamental en el sistema financiero al desarrollar la actividad mediadora entre ahorradores e inversores, a través de la cual se ofrece a los primeros determinadas condiciones de seguridad, li-

quidez y rendimiento para que el ahorro se canalice a través del sistema y pueda ser ofrecido a los demandantes de recursos en condiciones adecuadas de cantidad, plazo y precio, recursos que posteriormente se dirigirán hacia la economía productiva. Junto a la banca y las cooperativas de crédito, las cajas de ahorros constituyen las instituciones fundamentales en el desempeño de esa función, las cuales han ganado en los últimos años un peso cada vez mayor, tanto en España como en la Región, dentro del conjunto de las entidades de crédito.

En efecto, unos pocos datos nos permiten una valoración adecuada. En Murcia, al finalizar el pasado año el saldo de depó-

sitos en las entidades de crédito ascendía a 1,7 billones de pesetas, del cual el 63% correspondía a las cajas de ahorros que operan en la Región y el 26% a los bancos. La ganancia de cuota de mercado de las cajas en la captación de depósitos ha sido muy importante: desde 1990 ha elevado su cuota diez puntos porcentuales. Por otra parte, desde la vertiente del crédito, el saldo regional en idéntica fecha sumaba 2,1 billones de pesetas, y de esa cifra la porción de las cajas llegaba casi al 50% tras aumentar seis puntos porcentuales su participación relativa en esos diez años. Finalmente, había 1.057 oficinas de entidades de crédito al terminar el año 2000 y de ellas poco menos de la mitad, el 47%, eran de cajas de ahorros.

En consecuencia, el Proyecto de Decreto sometido a Dictamen es relevante porque incide sobre unas instituciones, las cajas de ahorros, que por el volumen financiero que movilizan desempeñan una función estratégica en el desarrollo regional. Pero, por otra, tiene un amplio alcance social ya que su objeto, la regulación de la publicidad de estas entidades de crédito, afecta a la inmensa mayoría de los ciudadanos.

El Proyecto de Decreto no viene a cubrir ninguna laguna importante del ordenamiento jurídico autonómico. Los consumidores han contado hasta ahora con normas que les protegían de la publicidad sobre operaciones, productos o servicios financieros que pudieran realizar las entidades de crédito, y en concreto las cajas de ahorros, tanto de ámbito estatal como en nuestra Comunidad Autónoma.

En efecto, podríamos encontrar un antecedente, lejano y genérico, en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, que en su artículo 2.1, al relacionar los derechos

básicos de éstos, establece, entre otros, el siguiente: “*La información correcta sobre los diferentes productos o servicios...*”. Más concretamente, en relación con la publicidad de productos y servicios financieros, nos encontramos con la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito. En su artículo 48.2 faculta al Ministerio de Economía y Hacienda para que, con el fin de proteger los legítimos intereses de la clientela activa y pasiva de las entidades de crédito, establezca la regulación de diferentes cuestiones. El apartado d) determina: “*Dictar las normas necesarias para que la publicidad, por cualquier medio, de las operaciones activas y pasivas de las entidades de crédito, incluya todos los elementos necesarios para apreciar sus verdaderas condiciones, regulando las modalidades de control administrativo de dicha publicidad, y pudiendo establecer, entre ellas, el régimen de previa autorización*”. A su vez, el apartado 3 del mismo artículo determina que las normas que puedan dictar las comunidades autónomas sobre el aspecto anterior, no podrán ofrecer un nivel de protección inferior al que se derive de las disposiciones del Ministerio de Economía y Hacienda.

El desarrollo de esa disposición legal se concretó en la Orden de 12 de diciembre de 1989, del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las entidades de crédito, que dedica el capítulo tercero específicamente a la publicidad. Concreta los principios básicos de la normativa que, en síntesis, podríamos resumir en los siguientes puntos:

- a) Establece el régimen de autorización previa, cuya posible implantación contemplaba la Ley 26/1988, a la publicidad que por cualquier medio realicen las entidades de crédito de

operaciones, servicios o productos financieros en que se haga referencia a su coste o rendimiento para el público, y deja al margen del control administrativo la publicidad restante.

- b) Concede al Banco de España la competencia de otorgar la autorización anterior.
- c) Establece un plazo de ocho días hábiles para que el Banco de España resuelva las solicitudes, si bien el plazo se interrumpirá en el caso de que dicha Entidad solicite información complementaria.
- d) La autorización otorgada no implicará recomendación a favor de las operaciones, productos o servicios anunciados.
- e) Los hechos o circunstancias que pudieran alterar la operación a que se refiere la publicidad deberán ser comunicados al Banco de España, que podrá, de forma motivada, revocar la autorización concedida.
- f) Cuando la publicidad de una entidad de crédito englobe servicios u operaciones a realizar por otra distinta deberá contener mención expresa de la entidad que presta los servicios, y si la publicidad de la entidad distinta a la de crédito está sometida a control administrativo la autorización del Banco de España no eximirá de la que debe otorgar el organismo de control de aquella entidad.
- g) Cualquier tipo de publicidad realizada por una empresa distinta a una entidad de crédito pero que oferte directa o indirectamente los servicios de una entidad de crédito, deberá tramitar la autorización previa de la publicidad regulada por la Orden.

- h) Faculta al Banco de España para el desarrollo de la Orden.

En efecto, esta facultad concedida por el Ministerio de Economía y Hacienda se materializó en la Circular nº 8/1990 del Banco de España, de siete de septiembre, sobre transparencia de las operaciones y protección de la clientela de las entidades de crédito, modificada en cuestiones puntuales por otras circulares del Banco. Es la norma novena de la circular la que se refiere singularmente a la publicidad, y prácticamente se limita a reproducir el contenido de la Orden en esta materia incorporando leves desarrollos. Entre los más relevantes, podemos citar:

- 1) Delimita el ámbito de competencias territoriales del régimen de autorización previa al exceptuar de dicha autorización del Banco de España la publicidad que esté sometida al control de las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias en esta materia, siempre que el ámbito de difusión de dichos anuncios no exceda del de dichas Comunidades Autónomas.
- 2) Define el concepto de publicidad, que es el utilizado en el Proyecto de Decreto e indicado en el apartado siguiente del Dictamen.
- 3) Especifica que el coste o rendimiento efectivo que deberá indicarse en la publicidad será la tasa anual equivalente (TAE), mediante un ejemplo indicativo.
- 4) Regula aspectos concretos que pueden afectar al cálculo de la TAE, como el importe de la operación, comisiones diferentes, tipos de interés variables, etc.
- 5) Determina la expresión a emplear para acreditar en la publicidad que

ésta ha sido autorizada por el Banco de España.

- 6) Faculta a las asociaciones de consumidores y usuarios inscritas en el Registro a que se refiere el número 1 del artículo 1º del R.D. 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones, a denunciar ante el Banco de España los incumplimientos de las disposiciones contenidas en la Circular.

También en lo que se refiere a la publicidad de productos de las instituciones de inversión colectiva así como de planes y fondos de pensiones la normativa estatal es amplia y emana de lo dispuesto en el Título VII de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, en la redacción dada por la Ley 37/1998, de 16 de noviembre, de reforma de la anterior. Hay un extenso desarrollo de la misma (R.D. 629/1993, de 3 de marzo, sobre normas de actuación en los mercados y registros obligatorios; Ordenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 25 de octubre de 1995 y 7 de octubre de 1999), e incluso el propio sector asociado en INVERCO ha elaborado un Código General de Conducta Publicitaria del que el Proyecto de Decreto ha extraído los aspectos sustanciales.

Se ha enunciado básicamente la normativa de ámbito estatal vigente en lo que se refiere a la publicidad que pudieran realizar las entidades de crédito de sus productos financieros. Como se indicaba inicialmente, bajo la denominación de entidades de crédito se engloban sociedades de diferente naturaleza jurídica como los bancos, las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros. Para las primeras, la misma es plenamente aplicable por cuanto la Comunidad Autónoma de Murcia no ha asumido competencias sobre las mismas

Sin embargo, el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia otorga en su artículo 11.c) a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre la “ordenación de las instituciones financieras públicas de ámbito regional y de las Cajas de Ahorros que operen en la Región”. El ejercicio de esa competencia se produjo inicialmente mediante el Decreto 87/1983, de 22 de noviembre, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre Cajas de Ahorros, el cual, en su artículo octavo, atribuía a la entonces Consejería de Hacienda y Administración Pública la aprobación de los proyectos y presupuestos de publicidad de las cajas de ahorros con sede social en Murcia.

La Orden de 10 de marzo de 1987, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, desarrolla ese precepto y es la actualmente vigente en cuanto a la regulación de la publicidad de las cajas de ahorros. Los aspectos fundamentales que contempla son los siguientes;

- a) Estará sujeta al régimen de autorización previa toda la actividad publicitaria de las cajas de ahorros con sede social en la Región de Murcia que implique una apelación al ahorro del público mediante la divulgación, por cualquier medio de comunicación, de información destinada, directa o indirectamente, a dirigir la atención hacia inversiones y en la que se dé cuenta respecto del pasado, o se ofrezca o garantice para el futuro, una rentabilidad, plusvalía o liquidez.
- b) La restante publicidad de las cajas de ahorros no sometida a autorización previa, así como el presupuesto estimado de la misma, será comunicada a la Consejería antes de su puesta en circulación.

- c) Los contenidos publicitarios observarán en todas sus manifestaciones una ética rigurosa y no podrán presentar ofertas que por su contenido puedan inducir a error. Tampoco serán admisibles campañas comparativas con las de otras entidades financieras.
- d) La documentación a acompañar en la solicitud será: memoria breve que haga referencia a las características de seguridad, liquidez y rentabilidad de la operación ofrecida al público; textos empleados en la campaña; duración y fecha de inicio; y presupuesto de la misma detallado por medios publicitarios.
- e) La documentación se debía presentar quince días antes al inicio de la campaña y la consejería debería resolver en un plazo de diez días, entendiéndose el silencio administrativo en sentido positivo.
- f) En los medios publicitarios debía constar la expresión “Autorizada por la Consejería de Hacienda y Administración Pública”, acompañada de la fecha de la resolución aprobatoria.

Otras disposiciones de la Comunidad Autónoma de Murcia han regulado aspectos parciales de las cajas de ahorros ajenos al objeto del Proyecto de Decreto sometido a dictamen. Sin embargo, la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia, sobre la que el

C.E.S.R.M. emitió su Dictamen 1/1998, procedió a una ordenación general de la actividad de las cajas y volvió a referirse a la publicidad en su artículo 24, el cual establece que: “1) *Las Cajas de Ahorros que operen en la Comunidad Autónoma de Murcia y en relación con las actividades desarrolladas en su territorio, informarán a la Consejería de Economía y Hacienda, con carácter previo a su difusión, sobre los proyectos de publicidad que pretenda ejecutar.* 2) *Reglamentariamente se regularán los supuestos en que sea precisa autorización previa de la publicidad por las Consejería de Economía y Hacienda, en razón del contenido económico-financiero de la misma, velando, en todo caso, para que la publicidad de los servicios de las Cajas de Ahorros incluya todos los elementos necesarios para apreciar con suficiente claridad las verdaderas condiciones de su oferta*”. El proyecto de Decreto sometido a dictamen desarrolla esta disposición.

Finalmente, también en nuestro ámbito territorial la Ley 4/1996, de 14 de junio, por la que se establece el Estatuto de consumidores y usuarios, protege los derechos de los consumidores en relación con la materia que estamos tratando, si bien desde una perspectiva general. Así, el artículo 3.2 declara que uno de los derechos de los consumidores y usuarios es la “*protección de sus legítimos intereses económicos y sociales*”, y entre éstos incluye en el artículo 8, “*la prohibición de publicidad ilícita*”.

## II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Proyecto de Decreto por el que se regula la publicidad de las cajas de ahorros domiciliadas en la Comunidad Autónoma de Murcia consta de una introducción, catorce artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La introducción indica en primer lugar el antecedente legislativo inmediato del que emana la necesidad de promover el referido Proyecto, el anteriormente citado artículo 24.1 de la Ley 3/1998. A su vez, señala que la regulación propuesta se refiere, de acuerdo a lo que indica claramente su denominación, a las cajas domiciliadas en la Región, *“dejando para una regulación posterior a las Cajas que actúan en el territorio de la Comunidad Autónoma de Murcia sin tener su domicilio social en la misma”*.

En segundo lugar, indica el objeto del Decreto. Está constituido por la regulación del sistema de autorización previa para los supuestos en que la publicidad tenga contenido económico-financiero. Se señala a su vez que, a fin de unificar criterios y para cumplir la normativa vigente, se han tenido en cuenta las normas de actuación y los requisitos que la normativa estatal ha creado sobre la publicidad que realizan las entidades de crédito.

El **artículo primero** establece el ámbito de aplicación del Decreto, que serán las cajas de ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Murcia.

El **artículo segundo** declara que requerirá autorización previa de la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos (en lo sucesivo, la Dirección General) la publicidad que realicen las cajas de ahorros sobre operaciones, servi-

cios o productos financieros en que se haga referencia, explícita o implícita, a su coste o rendimiento para el público, así como aquella publicidad que implique una apelación al ahorro público.

El **artículo tercero** define el concepto de publicidad, entendiéndolo como tal toda forma de comunicación por la que se ofrecen operaciones, servicios o productos financieros, o se divulgue información sobre ellos, cualquiera que sea el medio que se utilice: prensa, radio, televisión, filmaciones, etc., incluyendo las circulares y cartas personalizadas integradas en una campaña de difusión.

El **artículo cuarto** establece los requisitos de la publicidad. El apartado uno determina que la publicidad, para ser autorizada, tendrá que presentar al público, de forma clara, con precisión y respeto de la competencia, las características de la oferta financiera, conteniendo una descripción suficiente del producto ofertado y en particular su coste o rendimiento efectivo, la denominada tasa anual equivalente (TAE), mediante un ejemplo representativo, y calculada dicha tasa de acuerdo con las normas establecidas por el Banco de España.

El apartado dos afirma que en caso de que el coste pueda verse alterado por determinadas circunstancias (importe, comisiones diferentes u otras), se indicará el intervalo significativo en que el coste o rendimiento efectivo puede hallarse.

El apartado tres se refiere al supuesto de tipos de tipos de interés variable, en cuyo caso se expresará el tipo de referencia y el último valor conocido de dicho tipo, así como la TAE que resulte para ese valor.

También contempla la posibilidad de un tipo fijo durante un cierto tiempo a partir del cual será variable, y en este caso se indicará la TAE que corresponde y la duración de dicho periodo inicial.

El apartado cuatro se refiere a las notas explicativas, referencias o advertencias incluidas en la publicidad, cuyo tamaño, formato, posición, etc. dentro del anuncio deberán ser legibles, comprensibles y no han de pasar inadvertidas.

El **artículo quinto** se dedica a la publicidad de las instituciones de inversión colectiva, que deberá recoger, además: a) la identificación de la institución de inversión colectiva anunciada, el folleto informativo que describe la adquisición o suscripción de las acciones o participaciones y los lugares donde dicho folleto se halla disponible para su consulta por parte del público; b) no se podrán utilizar rentabilidades correspondientes a periodos inferiores a un año ni tampoco su anualización, ni extrapolación de rentabilidades de periodos anteriores, y tampoco basarse en estimaciones; c) la rentabilidad se expresará en términos de TAE siempre que su cálculo sea posible, indicando asimismo las comisiones y gastos a soportar por los partícipes, y si se publican rentabilidades históricas se ha de indicar el periodo referido junto al anuncio de que *“rentabilidades pasadas no es promesa o garantía de rentabilidades futuras”*; d) en la publicidad de los fondos se indicará su filosofía inversora (renta fija, renta variable, etc.); f) si se menciona la posición de la institución de inversión colectiva en un ranking se indicará la fuente del mismo; y g) en la publicidad de instituciones con garantía externa o rendimientos preestablecidos se indicará el nombre del garante y características de la garantía ofrecida.

El **artículo sexto** se refiere a la publicidad de planes y fondos de pensiones, que deberá cumplir la publicidad requerida a las instituciones de inversión colectiva excepto la referencia al folleto informativo si no dispone del mismo el fondo o plan de que se trate. A su vez, se indicará el número de registro del mismo en el Registro de la Dirección General de Seguros del fondo de pensiones en que se integra cada plan.

El **artículo séptimo** relaciona la documentación a acompañar a las solicitudes de autorización, que deberán dirigirse a la Dirección General. Será la siguiente: a) memoria de la campaña publicitaria especificando las distintas características de las operaciones, servicios o productos financieros ofrecidos; una reproducción adecuada, según el medio de difusión, del contenido del anuncio; duración de la campaña y fecha de iniciación de la misma. Se faculta a la Dirección General a solicitar cuantos datos complementarios considere oportunos, manteniendo la confidencialidad de la información recibida.

El **artículo octavo** establece que la solicitud de autorización se remitirá ocho días antes a la fecha prevista de inicio de la campaña. También ocho días será el plazo del que dispondrá la Dirección General para resolver las autorizaciones, contados desde la recepción de la solicitud. Transcurridos esos días sin comunicación a la entidad solicitante se entenderá autorizada la publicidad, si bien el plazo quedará interrumpido si la entidad es requerida para que facilite información complementaria. La autorización concedida tendrá validez por el periodo de duración de la campaña.

El **artículo noveno** determina que en todos los elementos de la campaña deberá constar la expresión *“autorizada por la Consejería de Economía y Hacienda”*,

acompañada de la resolución aprobatoria o en su defecto de aquella en la que se cumplieron los ocho días desde la recepción de la solicitud de autorización en la Dirección General. Estas autorizaciones no implican recomendación a favor de las operaciones, productos o servicios anunciados, por lo que las referencias que se incorporen sobre dicha autorización no podrá inducir al público a entender que supone una recomendación sobre las ofertas de la publicidad.

El **artículo décimo** establece que la Dirección General podrá requerir de las entidades financieras la rectificación o cese de aquella publicidad que no respete las condiciones de la autorización o que no la hubiese obtenido siendo exigible.

El **artículo undécimo** determina que en el caso de hechos o circunstancias que pudieran suponer algún cambio en la publicidad autorizada deberán comunicarse a la Dirección General, que podrá, de forma motivada, revocar la autorización concedida. También podrá ser revocada si llegan a conocimiento de la Dirección General nuevos elementos de juicio que alteren sustancialmente las bases sobre las que se concedió dicha autorización.

El artículo **duodécimo** se refiere a la publicidad de las cajas de ahorros en la que se incluyan productos o servicios de otras entidades. En este caso, la publicidad de aquella deberá expresar la entidad que presta cada servicio, y si la publicidad de tales servicios prestados por entidad distinta a la de crédito está sujeta a controles administrativos, la autorización de la Dirección General no eximirá del cumplimiento de los requisitos establecidos por el organismo de control de dicha entidad. En el caso de que no se necesite

autorización de la Dirección General, la propia caja de ahorros velará para que la oferta de la operación o servicios a realizar por la entidad que no sea de crédito, pero que se englobe en la publicidad de aquella, cumpla los requisitos establecidos, en su caso, por el organismo de control de ésta.

El **artículo decimotercero** regula la oferta de productos o servicios de las cajas de ahorros incluidas en la publicidad realizada por empresas que no sean entidad de crédito. En este supuesto, también las cajas de ahorros quedarán obligadas a tramitar ante la Dirección General, cuando proceda de acuerdo con el contenido del artículo dos, la autorización de la campaña publicitaria.

El **artículo decimocuarto** indica que el incumplimiento de las normas sobre publicidad dará lugar a la responsabilidad administrativa que establece el Título IV de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia.

La **Disposición Derogatoria** anula la vigencia del artículo octavo del Decreto 87/1983, de 22 de noviembre, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Murcia sobre Cajas de Ahorros, y la Orden de 10 de marzo de 1987, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, regulando la publicidad de las Cajas de Ahorros con sede en la Región de Murcia.

La **Disposición Final Primera** faculta al Consejero de Economía y Hacienda para la elaboración de las normas de desarrollo del Decreto que resulten precisas, y la **Disposición Final Segunda** declara la entrada en vigor del mismo a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Región.

### III.- OBSERVACIONES

La Consejería de Economía y Hacienda ha remitido al CESRM el Proyecto de Decreto por el que se regula la publicidad de las Cajas de Ahorros domiciliadas en la Región de Murcia. El expediente administrativo, riguroso y ordenado como es habitual en esta Consejería, en esta ocasión omite en el proceso de elaboración la consulta previa a los representantes de los consumidores. En opinión del Consejo, la norma tiene como fin último acrecentar la protección de los consumidores y usuarios en un aspecto singular como es la publicidad de la oferta financiera. Por ello, habría sido oportuno que el Consejo Regional de Consumo y las asociaciones de consumidores hubiesen sido consultadas.

El Proyecto de Decreto que se dictamina es la norma con la que se desarrolla el precepto recogido en el artículo 24 de la Ley 3/1998, que, junto a lo dispuesto en otros artículos, trata de garantizar la protección de los intereses de los clientes. En concreto, su objetivo es que la oferta de productos y servicios financieros de esas entidades incluya elementos suficientes para apreciar con claridad las condiciones reales de la oferta financiera.

Varios argumentos justifican la necesidad e importancia de la regulación de un aspecto específico de la publicidad de las entidades de crédito, y en este caso concreto de las cajas de ahorros, como son las operaciones y servicios de contenido económico-financiero, así como otros productos más innovadores de las instituciones de inversión colectiva y los planes y fondos de pensiones. En primer lugar, la propia dimensión financiera de estas operaciones, pues como se ha indicado en los antecedentes, al finalizar el pasado año el saldo

de las operaciones de crédito y depósito ascendía en la Región a 1,7 y 2,1 billones de pesetas respectivamente, de los cuales correspondía a esas entidades aproximadamente el 50% y 63% en cada caso. En segundo lugar, su amplio alcance social pues el Proyecto de Decreto afecta a la inmensa mayoría de los ciudadanos que son clientes, o potencialmente pudieran serlo, de las cajas de ahorros bien en la condición de ahorradores o en la de inversores, o en ambas. Pero hay un tercer argumento, al menos, que invita a la promulgación de una norma como la sometida a dictamen. La propia variedad y complejidad de la oferta financiera, la dificultad a la que se enfrentan la mayoría de los ciudadanos para comprender los conceptos económicos que determinan el coste o rendimiento de las operaciones financieras, hace necesario que las administraciones públicas dispongan mecanismos para garantizar que la oferta que se traslade al público sea transparente y permita un conocimiento riguroso, suficiente y fácilmente entendible.

El Proyecto de Decreto sometido a dictamen no viene a cubrir ninguna laguna importante de nuestro ordenamiento jurídico. Como se ha señalado en los antecedentes del dictamen, tanto el Banco de España como la Comunidad Autónoma de Murcia habían emitido disposiciones por las que se sometía a autorización previa la publicidad de contenido económico-financiero de las cajas de ahorros, por lo que el Proyecto de Decreto lo que hace es revisar y actualizar lo normativa actual para adaptarla a la emanada del Banco de España y a lo dispuesto por nuestra Ley 3/1998. Sin embargo, aun sin suponer una novedad en el repertorio de derechos de los clientes de

las cajas de ahorros, incorpora aspectos positivos dignos de mención respecto a la disposición ahora vigente, la Orden de 10 de marzo de 1987 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (en lo sucesivo, la Orden).

A juicio del Consejo, uno de los aspectos favorables del Proyecto de Decreto es su menor intervencionismo en relación con la Orden. En efecto, ambas normas obligan a someter a autorización previa determinada publicidad de contenido económico-financiero. Sin embargo, mientras la ahora propuesta deja totalmente liberalizada la restante publicidad de las cajas de ahorros (queda sometida a la regulación general de la publicidad sobre los derechos de consumidores y usuarios) actualmente la Orden obliga a dichas entidades a comunicar a la Consejería competente ese tipo de publicidad así como el presupuesto dedicado a este fin, antes de su puesta en circulación. El CESRM no considera necesario que las cajas comuniquen a la Administración su publicidad no referida a las operaciones y servicios financieros, y tampoco, como ya se indicara en el Dictamen 1/1998, sobre la Ley de Cajas de Ahorros, sus presupuestos publicitarios (la Orden vigente exige que se detalle por medios publicitarios), al considerar que esa cuestión *“es un aspecto particular de la estrategia competitiva de las entidades y en nada afecta a lo que se entiende es el objetivo de protección de los clientes que antes se refería. La Consejería ha de vigilar la eficiente gestión global de la entidad pero no debería entrar en aspectos singulares”*. Por ello, se considera adecuado el cambio que sobre este particular incorpora el Proyecto de Decreto.

En segundo lugar, la norma que se dictamina amplía la protección de los intereses de los clientes de las cajas en relación con la que ofrece la Orden actual. Ésta so-

mete a autorización previa *“toda la actividad publicitaria de las Cajas de Ahorro con sede social en Murcia que implique una apelación al ahorro del público mediante la divulgación, por cualquier medio de comunicación, de información destinada, directa o indirectamente, a dirigir la atención hacia inversiones...”*. Es decir, se somete a autorización previa la publicidad de las denominadas “operaciones de pasivo”, las destinadas a captar ahorro.

El Proyecto de Decreto, en cambio, somete a autorización esas operaciones y también las denominadas “operaciones de activo”, es decir, aquéllas por las que las cajas de ahorros facilitan recursos financieros durante un plazo determinado mediante un coste para el cliente que es el tipo de interés. Así, al menos, se deduce de la regulación que se propone cuando se afirma que requerirá autorización previa de la Dirección General: *“La publicidad que realicen las Cajas de Ahorros sobre operaciones, servicios o productos financieros en la que se haga referencia, explícita o implícita, a su coste o rendimiento para el público, así como aquella publicidad que implique una apelación al ahorro del público.”* Por otra parte, el Proyecto de Decreto también somete a autorización previa otros productos no previstos en la Orden, como la publicidad relativa a instituciones de inversión colectiva y la referida a planes y fondos de pensiones.

En tercer lugar, el Proyecto de Decreto es más preciso y ofrece una mayor seguridad jurídica en relación con el concepto de publicidad, sobre la que ofrece una definición concreta, inexistente en la Orden, que es la incluida en la Circular 8/1990 del Banco de España. A su vez, elimina expresiones cuyo control está sometido a juicios de valor y es de carácter subjetivo, o bien son frases que pueden ser consideradas obvias, como cuando la Orden determina:

*“Los contenidos publicitarios en todas sus manifestaciones, observarán una ética rigurosa y se atenderán a la normativa vigente en la materia”.*

Finalmente, un cuarto aspecto positivo que, en opinión del Consejo, contiene el Proyecto de Decreto, es la mayor agilidad de tramitación de la autorización previa. La Orden vigente requiere a las cajas de ahorros para que remitan la solicitud de autorización previa quince días antes al inicio de la campaña, y la Consejería se concede un plazo de diez días para resolver. En cambio, el Proyecto que se dictamina reduce a ocho días la antelación mínima con la que las cajas de ahorros deberán presentar la solicitud e igualmente reduce a ocho días el tiempo en el que la Dirección General resolverá la misma.

En resumen, el Proyecto de Decreto contiene aspectos que mejoran la normativa actualmente vigente sobre la publicidad de las cajas de ahorros. Pueden concretarse en los siguientes: es menos intervencionista, es más proteccionista de los intereses de los clientes, es más preciso y ofrece mayor seguridad jurídica, y permitirá una mayor agilidad administrativa en la tramitación de la solicitud de autorización previa. Son argumentos, a juicio del Consejo, suficientes, para otorgar una valoración positiva al Proyecto de Decreto por el que se regula la publicidad de las Cajas de Ahorros con sede social en la región de Murcia. Ahora bien, sin perjuicio de esta valoración, el Consejo ofrece algunas consideraciones sobre su contenido que pudieran mejorar aspectos concretos del mismo.

La primera de ellas se refiere al ámbito de aplicación, que se limita a las cajas de ahorros con sede social en la Región. Obviamente, ello deja fuera de su alcance la publicidad de varias cajas de ahorros que operan en la Región pero cuya sede social

se encuentra en otras comunidades autónomas. En este sentido, el CESRM comparte la apreciación manifestada por las entidades consultadas en el proceso de elaboración del expediente, que considera esta regulación potencialmente discriminatoria respecto a las cajas de ahorros domiciliadas en Murcia, que verían su publicidad sujeta a autorización, dejando plena libertad para la elaboración y presentación de la correspondiente a las otras cajas.

No hay que deducir de ello que los clientes de las mismas en la Región se encuentren en una situación de ausencia de protección sobre el particular, pues el Banco de España sigue ostentando la competencia de la autorización previa cuando el ámbito de difusión de los anuncios que promueve una caja de ahorros excede el de la Comunidad Autónoma donde tenga su sede. Y tampoco es que la Consejería de Economía y Hacienda haya omitido el estudio de esa posibilidad, pues como se indica en el expediente presentado al Consejo, así como en la propia introducción del Proyecto, ha decidido dejar *“para una regulación posterior a las Cajas que actúan en el territorio de la Comunidad Autónoma de Murcia sin tener su domicilio social en la misma”*.

En opinión del Consejo, éste es ya un momento oportuno para proceder a la regulación de la publicidad de las cajas de ahorros que operan en la Región aun cuando su sede social se encuentre fuera de ella. Es creciente la actividad financiera de las mismas, suficiente sin duda para que, al margen de otros controles, también la Consejería de Economía y Hacienda emita su parecer. Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas ya requieren esa autorización previa. Por ejemplo la Comunidad Foral de Navarra, que en el artículo primero de la Orden Foral 643/1992, de 31 de agosto, referida a la publicidad de las cajas

de ahorros, determina que el ámbito de aplicación será, además de las cajas de ahorros con domicilio social en Navarra, “*las Cajas de Ahorros con domicilio social fuera de Navarra, por la publicidad realizada desde sus establecimientos sitos en territorio de la Comunidad Foral*”. Y más recientemente lo ha regulado la Comunidad de Castilla – León en su Decreto 45/1999, de 11 de marzo, igualmente sobre la materia analizada, que en su artículo 1.1 declara sometida a autorización previa la actividad publicitaria que realicen las cajas de ahorros que *operen* en el territorio de Castilla y León... siempre que la difusión de la publicidad se realice *en el territorio* de dicha Comunidad Autónoma.

El artículo segundo somete a autorización previa “*la publicidad que realicen las Cajas de Ahorros sobre operaciones, servicios o productos financieros en la que se haga referencia, explícita o implícita, a su coste o rendimiento para el público, así como aquella publicidad que implique una apelación al ahorro del público...*”. Esta expresión incorpora lo dispuesto por la Circular 8/1990 del Banco de España en la primera parte de su enunciado, y también lo establecido por la Orden ahora vigente al referirse a la publicidad que implique una apelación al ahorro del público.

A juicio del Consejo, la adición de esa segunda parte pudiera ser redundante respecto al contenido previo o, en caso contrario, generar una cierta incertidumbre sobre su alcance preciso que provoca inseguridad jurídica. En general, las apelaciones al ahorro se realizan mediante productos o servicios financieros que incorporan un rendimiento, por lo que la autorización previa de dicha publicidad ya está exigida en la primera parte del enunciado. De no ser así, cabe preguntarse a qué tipo de supuestos se refiere pues no parece que el objetivo de la norma sea supervisar

la publicidad general de estas entidades al amparo de que una de sus funciones es recabar ahorro del público. En consecuencia, el CESRM propone que se especifique el alcance de la expresión “así como aquella publicidad que suponga una apelación al ahorro del público” o bien se suprima por estimar que la regulación que pretende ya está incluida en la expresión precedente.

El artículo cuarto regula los requisitos de la publicidad y, en general, viene a exigir que la publicidad incorpore una descripción suficiente del producto ofertado, y en particular su coste o rendimiento efectivo (TAE), e incluso establece diferentes supuestos en los que es relativamente complejo el cálculo de dicha tasa (comisiones diferentes, tipos de interés variable, etc.). El Consejo se plantea la duda de si esa regulación también obliga a que la publicidad incluya la TAE para unos productos financieros en alza, aquéllos que demandan ahorro del público ofreciendo como remuneración, además o en sustitución del tipo de interés, un bien tangible como pudiera ser pequeños electrodomésticos, vajillas, cristalería, relojes, etc. Mientras que la TAE es un indicador homogéneo y fácilmente comparable por los clientes, cuando la remuneración se ofrece por bienes físicos es más difícil determinar el rendimiento efectivo que se obtiene. Por ello, a juicio del Consejo ese artículo debería especificar que la publicidad sobre ese tipo de productos financieros también debe incluir el rendimiento efectivo que proporcionan en términos de TAE, indicando el valor de mercado del bien empleado para el cálculo de la TAE.

El artículo octavo regula el plazo de resolución de las solicitudes de autorización previa, estipulado en “*ocho días*”. Pese a que la interpretación de una norma de Derecho Administrativo parece disipar las dudas respecto a si los días son naturales o

hábiles, no sería ocioso que el Proyecto de Decreto, al igual que hace la Circular 8/1990 del Banco de España, concretase este aspecto.

El artículo noveno obliga a las cajas de ahorros a que en la publicidad se incluya la expresión “Autorizada por la Consejería de Economía y Hacienda”, pero al no implicar dicha autorización ningún tipo de recomendación sobre el producto ofertado se incorporará dicha frase de tal forma que no induzca al público a entender que la Consejería alienta la adquisición de dicho producto.

Es encomiable el objetivo del artículo. Pero probablemente la frase propuesta incorpora en sí misma esa posibilidad de confusión, la cual, por otra parte, sería fácilmente detectable “a priori” por la propia Consejería. En efecto, evitar la confusión sobre a qué se refiere la autorización, si a la publicidad o al producto anunciado, se evitaría modificando el texto a reproducir, que podría ser: “Anuncio autorizado...”, si es en un medio escrito o audiovisual, o “Campaña publicitaria autorizada...”, u otro de contenido similar en función al medio en que se inserte el anuncio. Y por otra parte, la Consejería de Economía y Hacienda tiene la posibilidad de analizar antes de conceder la autorización si existe la posibilidad de confusión. Para ello, debería exigir en el artículo 7, que regula la documentación a acompañar con las solicitudes de autorización, y en el apartado B), donde exige una reproducción adecuada del anuncio, según el medio de difusión, de los textos, bocetos, cuñas radiofónicas, etc. que integrarán la campaña, que los mismos incluyan ya la frase, a falta de concretar la fecha de la resolución aprobatoria en su caso, que anunciaría la autorización de la campaña. De esta forma, en el estudio del expediente se puede analizar si la inserción de la frase, a juicio de la Dirección Gene-

ral, es susceptible o no de inducir a error a los clientes. También, en opinión del Consejo, sería conveniente que en los casos en que la autorización previa se conceda mediante resolución expresa, la frase que en la publicidad indique la concesión de dicha autorización incluya el número de registro de la misma.

El artículo décimo establece que la Dirección General “*podrá requerir*” de las entidades la rectificación o el cese de aquella publicidad que no respete las condiciones de la autorización o que no la hubiese obtenido siendo exigible. En opinión del Consejo, es una redacción excesivamente laxa la que propone el Proyecto de Decreto. En un supuesto como el que contempla el artículo, el incumplimiento de las condiciones de la autorización o la ausencia de la misma, la Dirección General no puede contemplar otra opción que la de exigir a las entidades que cesen la campaña, por lo que el término “*podrá requerir*” debería reemplazarse por el de “*requerirá*”. Incluso, debería añadirse un plazo breve para que la campaña o el anuncio dejen de emitirse, incurriendo, en caso contrario, en la infracción que pudiera corresponder de acuerdo con lo establecido en la Ley 3/1998.

Ahora bien, incluso añadiendo la corrección propuesta por el CESRM, siempre podría quedar la duda de si la Consejería “detecta” o no el incumplimiento de las condiciones de la autorización. Por ello, no sería ocioso, y reforzaría los derechos de consumidores y usuarios, añadir a ese artículo el párrafo que recoge en esta misma cuestión la Circular 8/1990, del Banco de España cuando dice: “*Por su parte, las asociaciones de consumidores y usuarios que figuren inscritas en el Registro a que se refiere el número 1 del artículo 1º del real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios*”

*a través de sus asociaciones, podrán denunciar ante el Banco de España (en este caso, la Consejería de Economía y Hacienda) los incumplimientos de las disposiciones contenidas en la presente norma.” Una disposición similar incorpora igualmente el Decreto 45/1999 de Castilla – León referido anteriormente, cuando en su artículo 11 establece: “Cualquier persona física o jurídica que justifique un interés legítimo, así como las asociaciones de consumidores y usuarios podrán denunciar ante la Consejería de Economía y Hacienda cualquier incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente norma.”*

Finalmente, el Consejo formula una sugerencia al margen del contenido estricto del Proyecto de Decreto pero directamente relacionado con el objetivo que con el mismo se pretende, la protección de los intereses y derechos de los clientes. El expediente administrativo incluye un documento de la Dirección General en el que

se planifica el desarrollo reglamentario de la Ley 3/1990, estableciendo que en la segunda fase de las tres previstas se regulará la figura del Defensor del Cliente. Considerando que todavía se encuentra dicho desarrollo en la primera fase, y antes de la normativa de desarrollo del Defensor del Cliente hay otras previstas, el CESRM invita a la Consejería a replantearse dicha planificación para otorgar máxima prioridad al desarrollo reglamentario de la figura del Defensor del Cliente. Ya se sugirió, sin éxito, en el Dictamen 1/1998, sobre la Ley 3/1998, que el texto legal incluyera un plazo, que no debería sobrepasar el año, para que esa figura estuviese regulada. La protección de los intereses de los clientes debe estar en un orden superior a otras cuestiones administrativas, por lo que, en opinión del Consejo, debería anticiparse todo lo posible, sin llegar a superar el año 2001, la regulación del Defensor del Cliente.

## IV.- CONCLUSIONES

---

1.- El Proyecto de Decreto por el que se regula la publicidad de las cajas de ahorros con sede social en la Región de Murcia contiene aspectos que mejoran la normativa actualmente vigente sobre esa materia. Pueden concretarse en los siguientes: es menos intervencionista al dejar libre la publicidad sin contenido económico-financiero y omitir el trámite de la comunicación a la Consejería de los presupuestos publicitarios; es más proteccionista de los intereses de los clientes al incluir las operaciones de activo y otros productos financieros como los de instituciones de inversión colectiva y los planes y fondos de pensiones; es más preciso

en su contenido y ofrece mayor seguridad jurídica; y permitirá una mayor agilidad administrativa en la tramitación de la solicitud de autorización previa al reducir los plazos de la misma. Son argumentos, a juicio del Consejo, suficientes para otorgar una valoración positiva al Proyecto de Decreto.

2.- Ahora bien, sin perjuicio de esta valoración, el Consejo considera que el ámbito de aplicación debería ampliarse para incluir en el mismo a las cajas de ahorros que operan en la Región de Murcia sin tener su domicilio social en ella. La creciente presencia y actividad de estas entidades y el precedente que supone una regulación

en este sentido de otras Comunidades Autónomas justifican esta propuesta.

3.- Al margen de la anterior, el CESRM ofrece algunas consideraciones adicionales sobre el contenido del Proyecto de Decreto que pudieran mejorar aspectos concretos del mismo, que se explican en el cuerpo del dictamen. En síntesis, que se precise la redacción del artículo segundo referido a la autorización previa de la publicidad; que se especifique la obligatoriedad de que la publicidad de productos financieros cuya remuneración consista total o parcialmente en bienes físicos incluya el rendimiento efecti-

vo en términos de tasa anual equivalente; y adicionar la facultad de que los consumidores o usuarios a través de sus asociaciones puedan denunciar ante la Consejería de Economía y Hacienda el incumplimiento de las condiciones reguladas en el Proyecto de Decreto.

4.- El CESRM considera que la Consejería de Economía y Hacienda debería adelantar en la medida de lo posible la regulación de la figura del Defensor del Cliente, procurando que no finalice el año 2001 sin que la misma haya sido promulgada.

Murcia, a 4 de junio de 2001

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico y Social

*Antonio Reverte Navarro*

El Secretario General del Consejo Económico y Social

*Isidro Ródenas Ruiz*

Dictámenes 2001

1. SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO NÚMERO 72/1998, DE 20 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO ASESOR “FORO REGIONAL PARA LA INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MURCIA”
2. SOBRE EL DOCUMENTO “DIRECTRICES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE (2000-2004)”
3. SOBRE EL “ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACION DEL COLEGIO OFICIAL DE EDUCADORES SOCIALES DE LA REGION DE MURCIA”.
3. SOBRE EL “PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA PUBLICIDAD DE LAS CAJAS DE AHORROS DOMICILIADAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE MURCIA”