

LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS:  
POR UN MODELO DINÁMICO



PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

# LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS: POR UN MODELO DINÁMICO

DISCURSO DE INGRESO DEL ACADÉMICO CORRESPONDIENTE, PARA ARAGÓN ELECTO

EXCMO. SR. DON JOSÉ LUIS MARTÍNEZ CANDIAL

ECONOMISTA. PRESIDENTE HONORARIO DE IBERCAJA

PRESIDENTE DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA BANCA DE NEGOCIOS E.B.N.

en el acto de su recepción, 18 de enero de 1996, y

DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO NUMERARIO

EXCMO. SR. DON LORENZO GASCÓN FERNÁNDEZ

B A R C E L O N A

1996



A mis colaboradores de Ibercaja,  
con mi afecto y agradecimiento.

José Luis Martínez Candial



## SUMARIO

DISCURSO DE INGRESO .....	9
I. <i>La Evolución de la indentidad de las Cajas         de Ahorros en España</i> .....	11
II. <i>La función social de las Cajas de Ahorros</i> .....	53
III. <i>La evolución de las Cajas de Ahorros</i> .....	59
IV. <i>Los cambios por el Mercado Único Europeo</i> .....	67
V. <i>Un Estatuto singular</i> .....	79
VI. <i>La regulación estatal de las Cajas</i> .....	83
VII. <i>Mi pronunciaminto personal</i> .....	91
DISCURSO DE CONTESTACIÓN .....	95
PUBLICACIONES .....	103



EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE DE ESTA REAL ACADEMIA,  
EXCELENTÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS,  
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES,  
DIGNÍSIMAS AUTORIDADES,  
SEÑORAS Y SEÑORES:

En unos versos tan inspirados como plenos de riqueza expresiva, el gran Salvador Espriu decía que, cuando se ha navegado ampliamente el peligro, cuando los ojos han sabido descubrir la calma dentro del ciclón «**ja no és potser trist de guanyar el tranquil port del nostre retorn**». Creo que esas bellas imágenes expresan, mucho mejor de lo que yo nunca podría hacerlo, el sentimiento que hoy experimento al ingresar, en representación de mi querida tierra de Aragón, en esta Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Institución que contribuye decisivamente a iluminar y conducir el debate económico en nuestro país en esa era de incertidumbre pero también de inmensas y prometedoras oportunidades.

Coincide mi designación, señoras y señores, con un momento emotivo e importante de mi vida profesional. Hace pocos días que presenté mi renuncia voluntaria a la Presidencia de Ibercaja, Entidad de ahorro a la que he entregado lo mejor de mí mismo en estos últimos ocho años de actividad, y mi ingreso como académico supone, además de un galardón tan honroso como inesperado, la culminación de una vida dedicada a la empresa y a la economía desde muchas instituciones y desde muchos puestos de servicio, pero por encima de éstas y otras circunstancias, la dedicación y servicio a los que aludo son fruto de una vocación que fue desarrollándose a la vez que mi espíritu de observación en el ámbito familiar, orígenes que –he de confesarlo– suscitan en mi ánimo frecuentes sentimientos de gratitud y también de complacencia.

Esta preciadísima distinción ha puesto una vez más de relieve la calidad de unos afectos y valoraciones que son recíprocos y por mi parte un motivo de hondo reconocimiento. Siento una gratitud especial hacia mi ilustre amigo, economista y hombre de empresa, Lorenzo Gascón, quien ha sido para mí impulsor y desde luego generoso defensor ante esta destacada Institución, y por supuesto por el ilustre abogado y también Académico de número don José Juan Pintó, con quien he compartido las mismas inquietudes durante algunos años y que ha tenido la gentileza de apadrinarme en mi ingreso en esta Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Gratitud, bien entendido, que debo hacer extensiva al excelentísimo señor Presidente de la Junta de Gobierno don Mario Pifarré Riera, a su Junta de Gobierno y a los excelentísimos miembros de esta Real Academia, con una especial mención al señor Secretario, excelentísimo señor don José Cervera Bardena.

Espero y deseo, de todo corazón, estar a la altura del honor que me dispensan y de la responsabilidad que hoy depositan sobre mis hombros. Pueden estar seguros, señoras y señores, de que intentaré aportar a esta Real Academia lo mejor de mi persona, de mis conocimientos y de mi experiencia.

Y quisiera que mi primera contribución a tan ilustre ágora de pensadores de la economía y las finanzas, versase sobre el mundo apasionante y quizá poco conocido de las Cajas de Ahorros españolas, empresa en la que debo agradecer el estímulo y apoyo encontrado en los señores Académicos que con tanto tino y benevolencia han tenido a bien repasar el texto de mi intervención, sensiblemente enriquecida ahora por sus puntos de vista y acertadas precisiones. Mi reconocimiento expreso, por tanto, a quienes tan sabiamente han guiado éstos mis primeros pasos en la Real Academia.

## **I. LA EVOLUCIÓN DE LA IDENTIDAD DE LAS CAJAS DE AHORROS EN ESPAÑA**

Las Cajas de Ahorros españolas son entidades de creación contemporánea, que se pertenecen a sí mismas, dedicadas a la intermediación financiera y a la acción social, y destinadas a tener un gran futuro si son capaces de mantener su misión funcional de servicio profesional a toda la sociedad y en especial a las clases obrera y media, y sustraerse a los graves peligros que las acechan desde el omnipresente y poderoso campo de la política.

Mi tesis al respecto es clara: las Cajas de Ahorros españolas han sido instituciones que desde un enfoque global han cumplido el objetivo de vitalizar los sectores en que se hallaban y se hallan ubicadas, cuales son el económico-financiero y el social. Y en defensa de esta tesis, que implica al pasado histórico de las mismas, me inclino también por augurar la continuidad futura de esta concepción institucional si se cumplen los objetivos multiplazo que igualmente propongo. Consecuentemente, la argumentación de esta tesis girará en torno a tres líneas puntuales: la primera, de orden histórico, que nos permitirá seguir las relaciones entre el Estado y las Entidades de ahorro, que conlleva la definición conceptual diferenciada de las mismas frente a otras instituciones financieras y sociales. La segunda permitirá conocer la repercusión alcanzada por estas Entidades en el conjunto de la nación que las generó, desde los enfoques de lo social y lo económico. Y la tercera, destinada a diseñar los objetivos, que hemos denominado de un futuro multiplazo, en tanto que deben rebasar el corto, el medio y el largo plazo.

Las instituciones, o si se prefiere el término, las organizaciones, constituyen el nivel quinto de la ordenación de los seres vivos en un espacio

intermedio entre el grupo y la sociedad<sup>1</sup>. Esta ubicación conceptual, que se apoya en numerosos autores anteriores a J.G. Miller dedicados al análisis de los sistemas, permite entender la importancia fundamental que las instituciones socioeconómicas han jugado y seguirán jugando en la historia de la humanidad. Estas instituciones u organizaciones deben ser consideradas como células de la sociedad y pueden ser, por lo tanto, nuevas y pujantes, asentadas o decadentes e incluso ancladas en un pasado que justificó su aparición y cuya conservación obedece a lo que podemos denominar simplemente como memoria social. De lo expuesto se desprende que las instituciones, en gran medida, son un reflejo de las sociedades que las generan. No obstante constituyen en sí mismas estructuras propiamente dichas por cuanto que reúnen las condiciones de totalidad, capacidad transformadora y autorregulación<sup>2</sup>.

El planteamiento y objetivos de las instituciones está en íntima relación con el concepto político de las sociedades que las generan. Su composición laboral será a su vez, con los distintos grados de categorías laborales, salarios, horarios y conflictividad entre estos componentes, fiel reflejo de la sociedad en que se desenvuelve. Su financiación y administración permiten a su vez tomar el pulso a la sociedad que las sustenta y analizar los sistemas de gestión del período histórico en que se hallan. Por último, la participación que dichas instituciones consiguen en el total de la actividad de su ramo en la acción general de la sociedad que las contiene permitirá dar la valoración definitiva y comprender si su creación obedeció a criterios acertados o si con tales células de la sociedad no se contribuyó a su vitalidad sino a su desgaste.

### **I.1. Creación histórica, objetivos fundacionales y modelos de fundación**

Las Cajas de Ahorros nacen a partir del año de 1834, fecha en la que tenemos constancia de la creación en Jerez de la Frontera de la primera Caja española<sup>3</sup>, cuya vida apenas rebasó los nueve meses. Este primer

---

<sup>1</sup> James GRIER MILLER, *Living Systems*, New York, McGraw Hill, 1978.

<sup>2</sup> Para delimitar lo que se pueda considerar como estructura en sentido estricto véase Jean PIAGET, *Le structuralisme*, Paris, P.U.F., 1968.

<sup>3</sup> Gazeta de Madrid. Real Orden de 3 de abril de 1835.

fracaso se vio compensado años después, en 1838, dentro del mismo impulso ideológico, por la aparición de la Caja de Ahorros y Previsión de Madrid, cuya trayectoria permitió la fundación de otras Cajas a su imagen y semejanza<sup>4</sup>. El momento histórico en que aparecen es harto significativo, justamente en los años en que se empieza a conformar el régimen liberal en nuestro país tras la muerte de Fernando VII; la nueva institución, la Caja de Ahorros, es importada por algunos liberales que vuelven a España, tras el último destierro, con una mentalidad social imbuida de los principios del socialismo utópico y más concretamente del cooperativismo en sus distintas facetas, que se estaba poniendo en práctica en países como Alemania, Inglaterra o Francia.

Esa posibilidad fundacional en nuestro país aún no ha concluido pero se aprecia en los últimos años un fuerte frenazo a la creación de nuevas Cajas, como lo demuestra el hecho de que desde 1983, en que se fundó la Caja Provincial de Valencia, no se ha vuelto a registrar la aparición de ninguna otra. El primer control decisivo a la expansión del número de Cajas en nuestro país lo constituyó la limitación que se recogía en la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca de 14 de abril de 1962, en la cual el Ministerio de Hacienda fijaría las condiciones administrativas y financieras a exigir cuando se tratara de fundar una Caja nueva, lo que se plasmó en la Orden Ministerial de 24 de junio de 1964, para continuar con la de 1 de abril de 1969, en una dinámica de exigencias cuyo último ejemplo lo constituye el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 1995, donde aún se contempla la posibilidad de fundar Cajas de Ahorros con la condición de contar con un capital inicial de 3.000 millones de pesetas.

Esta gravosísima condición actual, así como las anteriores, cuya motivación última debe estar relacionada con una cierta saturación del sector, no existió en épocas previas a 1962. Más bien fue todo lo contrario, facilidades e invitaciones a la creación de entidades de ahorro se registraron en textos legales de 1835, 1839, 1853, 1880, 1926, 1929, 1933 y 1939, de lo que se siguió la creación al menos de 245 Cajas de las que hasta hoy tene-

---

<sup>4</sup> Sobre la creación de esta Caja véase José LÓPEZ YEPES, *Historia urgente de las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad en España*, Madrid, C.E.C.A., 1973, pp. 164-167.

mos noticia y de las cuales perviven 50 tras los procesos de absorción iniciados hace décadas y los recientes procesos de fusión<sup>5</sup>.

Para establecer los objetivos fundacionales de las Entidades de Ahorro contemporáneas en nuestro país, es obligado admitir que la Caja de Madrid fue una copia fidedigna de la Caja de Ahorros y Previsión de París, fundada en 1818<sup>6</sup>, y a su vez ésta de las inglesas de Tottenham, Bath o Rutwell, hasta remontarnos a la Caja de Hamburgo, fundada en 1778 y considerada por la mayor parte de los historiadores como la primera Caja de Ahorros propiamente entendida según los criterios actuales de definición. A través de los estatutos de estas instituciones y de la propaganda a favor del ahorro que se registra en Francia a partir de 1832, cuando su red de Cajas de Ahorros se había extendido a bastantes capitales departamentales, es donde encontramos los argumentos y objetivos fundacionales recogidos en la Real Orden de 3 de abril de 1835, primer texto legal en que se apoya la creación de nuestras Cajas de Ahorros.

En principio las Cajas se consideraban como un complemento a los Montes de Piedad existentes o por crear y se proponía que las fundaciones de nuevas Cajas canalizasen el ahorro hacia las exigencias del crédito prendario; en este sentido el precedente de la Caja de Hamburgo parece que se correspondía con nuestra tradición ya que eran numerosos los Montes españoles en funcionamiento (Madrid, Granada, Zaragoza, etc.), en tanto que en Francia los Montes estaban desprestigiados por numerosos fraudes. Esta vinculación de los Montes y las Cajas se convierte en obligatoria a partir de la Real Orden de 17 de abril de 1839, pero no era este nexó el único objetivo fundacional contemplado por las Reales Órdenes. Con toda nitidez se establecía el principio de una intermediación financiera elemental<sup>7</sup> desde el momento en que se admi-

---

<sup>5</sup> Acerca de las fusiones más recientes véase Manuel Tirros, *El proceso de creación y fusión de Cajas de Ahorros en España (1940-1987)*, trabajo inédito presentado en el I Simposio de Historia de Cajas de Ahorros y Montes de Piedad, Madrid, 20-22 de febrero de 1989.

<sup>6</sup> J.F. FORNÍÉS, «Interpretación básica de la historia de las Cajas de Ahorros españolas», *Rev. Papeles de Economía Española*, n.º 46, pp. 40 y ss., analiza esta vinculación fundacional entre las Cajas de París y Madrid.

<sup>7</sup> Para que apreciemos la existencia de la intermediación financiera elemental se han de cumplir dos requisitos en los que juegan tres sujetos. Un requisito es que se capten recursos ajenos, en el que entran el sujeto primero, el impositor, y el segundo, la Entidad, que asigna al tercer sujeto su utilización mediante el préstamo, y otro requisito es que por esta labor el segundo sujeto cobre el diferencial entre los intereses que se abonan a los primeros sujetos y los que se les exigen a los terceros.

tía que «...el menestral, el jornalero y todo hombre laborioso, puede depositar sumas muy tenues bajo la confianza de obtener un crédito proporcionado, de capitalizar los intereses en cortos períodos, y de realizar sus fondos en poco tiempo».

La Real Orden de 1835 se completaba con otros objetivos; uno de índole moral, como era su propósito de liberar de la usura a los grupos sociales mencionados; otro de índole educativa, al considerar al ahorro como una virtud; otro de previsión, al proponer la mejora material futura de los ahorradores, y en fin, otros de orden político, cuando suponía que quienes ahorrasen se vinculaban al trabajo y contribuirían al orden público al ser partícipes de los bienes materiales. De todos estos objetivos había dos que pueden considerarse los fundamentales. El primero, la vinculación entre los Montes de Piedad y las Cajas (tradición más innovación), pronto fue necesario revisarlo pues la capacidad de ahorro superó muy pronto las necesidades de los Montes de Piedad, fenómeno perceptible ya desde 1841<sup>8</sup>, pues pequeños y medianos rentistas y clase media utilizaron desde entonces las Cajas, rebasando la inicial intención social de captar el ahorro obrero. De manera que a los préstamos sobre enseres, ropas y alhajas tradicionales, se añadieron los concedidos sobre valores públicos propiedad de estos nuevos clientes, jugándose coyunturalmente con la reducción o ampliación de los topes admitidos en los depósitos de ahorro al objeto de nivelar ahorro y préstamo.

A partir de la Revolución de 1868 se amplía la posibilidad de intermediación financiera, segundo objetivo fundacional de las Cajas, con la opción de adquirir carteras de valores, que en la Caja de Madrid aparecen contabilizadas a partir de 1870, y paliar así esta desproporción, que resultaba acuciante, entre ahorro y demanda de préstamos; esta evolución se completó a partir de 1887, cuando una Real Orden de 21 de marzo autorizó la concesión de préstamos hipotecarios sobre fincas rústicas y urbanas<sup>9</sup>, en tanto que los personales con fiador también se van incorporando a la operativa de algunas Cajas<sup>10</sup>. La puesta en funciona-

---

<sup>8</sup> En 1841, dos años después de la apertura de la Caja de Madrid, ya se presenta este problema; véase Manuel TIRRO MARTÍNEZ, «La Caja de Madrid, en el siglo XIX. ¿Actividad asistencial o financiera?», *Revista de Historia Económica*, VII, 1989, n.º 3, p. 567.

<sup>9</sup> La llegada de esta Real Orden a Córdoba es reflejada por Rafael CASTEJÓN y otros, *Historia del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba (1864-1978)*, Córdoba, 1979, p. 243.

<sup>10</sup> En 1887 la Caja de Onteniente comienza a otorgar préstamos personales; véase A. BERNABÉ GALBIS y otros, *Una institución centenaria: la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Onteniente. 1884-1984*, Onteniente, 1984, p. 104.

miento de estas modalidades de préstamo, con las cautelas iniciales lógicas, pronto se generalizó dada su versatilidad para enjugar la desproporción entre ahorro y demanda de crédito anteriormente citada.

Estas nuevas facultades operativas en el crédito ampliaron la capacidad de intermediación financiera, rebasando totalmente las previsiones impuestas en 1835, 1839 y 1853, cuando se asociaba la creación de una Caja a la de un Monte de Piedad, y si bien es cierto que en la Ley de Cajas y Montes de Piedad de 29 de junio de 1880 se contemplaba la posibilidad de fundar estas entidades por separado, la realidad se impuso y hasta 1896 no se funda una Caja de Ahorros por separado, la Provincial de Guipúzcoa, dieciséis años después de la promulgación de la Ley, en tanto que las Cajas creadas con Monte de Piedad y durante esos años, fueron diez. Podemos, pues, concluir que a partir de finales de los años 1890, 1889-1890, el objetivo fundacional de asociar el funcionamiento de un Monte de Piedad con dinero captado por la Caja de Ahorros aneja había sido superado y ya algunas de estas últimas dedicaban su atención a la intermediación financiera de clientes no usuarios del Monte, con lo cual el segundo gran objetivo fundacional se desvincula por desbordamiento del primero y ampliaba el horizonte de desarrollo de las Cajas de forma muy poderosa dado que su capacidad para competir con otros sectores financieros, tales como la Banca privada o los prestamistas y casas de empeño, se incrementaba hasta límites no sospechados con estas nuevas opciones operativas. En todas las Cajas hay un antes y un después a la aceptación de la nueva operativa sobre préstamos hipotecarios y personales. Cuando lo superan se pasa del raquitismo institucional a la consideración de entidades financieras competitivas.

Una vez analizados los dos primeros objetivos fundacionales de las Cajas y los Montes de Piedad, cuales eran, de una parte, la vinculación de las Cajas y los Montes, al suponerse que aquéllas vendrían a enjugar las deficiencias en la captación de fondos que precisaban los segundos, y de otra parte, el ejercicio de la intermediación financiera, conviene que nos preguntemos cuáles fueron las causas que permiten a partir de la temprana fecha de 1841 a la Caja madrileña contar con un excedente de ahorro, imposible de ser absorbido por el Monte de Piedad, fenómeno éste que pronto se produce también en las Cajas que se crearon en los años siguientes. Una contestación elemental nos llevaría a admitir que la capacidad de ahorro de los usuarios de las Cajas era superior a la prevista, en tanto que se generó una clientela no esperada formada por

pequeña burguesía artesana y comercial, pequeños rentistas y clases medias, no consideradas a priori como clientela pues se pensaba que ésta proviniera de la clase obrera. El depósito del ahorro en las Cajas a partir de 1839 hay que entenderlo como un sistema alternativo a las posibilidades de quienes no habiendo entrado en los circuitos de la inversión en deuda pública o en tierras, o habiéndolo hecho de forma parcial, veían una manera de obtener rentabilidad a su hábito tradicional de ahorrar, que no era otro que la atesoración domiciliaria.

Así es que este éxito de las contadas Cajas urbanas de primera generación estaba en función de una carencia elemental de nuestro sistema financiero, cual era la de entidades canalizadoras del ahorro generado por las economías media y baja del país. Pero una vez aparecidas estas Cajas tuvieron que sujetarse a cantidades limitadas a la hora de admitir imposiciones por la imposibilidad, ya comentada, de canalizar este ahorro hacia la demanda de crédito poco representativa que precisaban a su vez, los también escasos Montes de Piedad, de todo lo cual resulta que es prácticamente imposible conocer cuál fue la capacidad real de ahorro de la sociedad española en buena parte del siglo pasado.

Igualmente podemos preguntarnos cómo, a partir de 1835, en una sociedad agraria con escaso desarrollo de sector terciario, con un sector secundario fundamentalmente artesano donde la industria apenas estaba representada, con altos índices de pobreza, escaso nivel científico y cultural, carencias materiales abundantísimas, con una circulación monetaria muy insuficiente y con una distribución de rentas absolutamente desproporcionada, heredada de la sociedad estamental, no alcanzaron un rápido desarrollo los Montes de Piedad que se fundaban y que justificaban, según el espíritu de las disposiciones legales de 1835 y 1839, la creación complementaria de las Cajas de Ahorros. Es un hecho constatado a través de textos históricos y literarios que la interinidad económica en que se desenvolvía una sociedad de estas características propiciaba altibajos coyunturales muy acusados en la percepción de rentas a la mayor parte de las familias del país, y si bien es cierto que las economías domésticas jugaban todavía un papel destacado en el abastecimiento de buena parte de la población, la necesidad del dinero corriente debió presentarse con mucha frecuencia en los hogares.

Sin embargo la utilización de los Montes de Piedad fue en términos generales decepcionante, en algunos casos por falta de medios en estos establecimientos pero en la mayoría porque la población de rentas

medias y bajas siguió aferrada al sistema crediticio preexistente, que se centraba en los prestamistas particulares y más adelante en las casas de empeño y en las de prestamistas autorizados, extendidos por toda la nación y cuya actividad era conocida por todos y utilizada siempre que se necesitaba. No obstante, desde un enfoque de moral social, estos establecimientos y sus propietarios eran objeto de una doble estimación: se les calificaba de usureros cuando no se les necesitaba y todos recurrían a sus préstamos cuando se precisaba liquidez. A la vista de la escasez monetaria por la que atravesó nuestro país a partir de 1814, todavía perceptible en los años treinta, la red de estos prestamistas debió agrandarse de forma muy acusada, y en parte a esta situación obedece la intención de luchar contra la usura que aparece reflejada como argumento fundacional de las nuevas Cajas y Montes de Piedad.

Estos nuevos Montes dotados de Caja de Ahorros, que constituyen una solución distinta a la de los Montes tradicionales anteriores, cuya vida renqueante obedecía a su permanente falta de liquidez, fueron creados muy lentamente a partir de 1838. Madrid, Granada, Santander, Sagunto, Valladolid, Sevilla, La Coruña, Barcelona, Burgos, Vitoria, Valencia, se fundan en los doce años siguientes, con fracasos y cierre de algunos, lo que era una paupérrima respuesta a la amplia red de prestamistas que había extendida por todo el país y por lo tanto la pretendida lucha contra la usura en la mayor parte de los casos no pasó de ser una simple declaración de intenciones irrealizables.

Podríamos argumentar que los Montes de Piedad nuevos estaban ideados para poner coto a los usureros, pero no fueron apoyados suficientemente ni creados en la cuantía necesaria para hacer sombra a la red de los prestamistas privados, más bien ocurrió paradójicamente lo contrario, por lo menos entre 1835 y 1874. Durante este período los prestamistas siguen actuando e incluso pudieron ver reconocida y admitida la legalidad de sus actuaciones a partir de la Ley de 14 de marzo de 1856, en la que se abolía la tasa de interés sobre el capital. A partir de esta fecha y hasta 1908, en que se limitó la libertad de aplicación de las tasas de interés sobre el capital, la red de prestamistas y casas de empeño pudieron ejercer con un importante grado de independencia sus funciones crediticias dentro de fórmulas usureras muy abusivas, cifradas en intereses cobrados que en su mayor parte se hallaban entre el 20 y el 60% anual, y aplicando tasaciones que no superaban el 25% del valor real de las propiedades ajenas garantes de los préstamos por otorgar y que aplicaban

por ignorancia, conveniencia particular o proximidad de su clientela, que recurría a sus servicios dadas la inconveniencia social, la escasez o la inexistencia próxima de los ofrecidos por los Montes de Piedad.

Hoy por hoy no tenemos cifras sobre la cantidad de las casas de empeños y de prestamistas que funcionaron en nuestro país en el siglo XIX y me temo que nunca lo sabremos con exactitud pues los documentos emitidos por los mismos además de ser irregulares han sido objeto de ocultaciones interesadas y de destrucciones para evitar compromisos ulteriores. Quienes a nivel local han analizado parcialmente algún período del citado siglo<sup>11</sup> dan cifras inquietantes. Los 43 establecimientos en la ciudad de Granada, las cifras variables en Madrid entre 1856 y 1873, que rebasaban las 200 casas al final del período, identificadas a través de anuncios en prensa y que podrían ser más pues no todos acudían a este tipo de reclamo, nos inducen a pensar que tal vez la red de prestamistas a nivel nacional se pudo mover, dada la atomización del sector, entre los 1.500 y los 2.500 conforme avanzaba el siglo, o tal vez en cifras aún superiores, que nunca conoceremos del todo.

Parece que esta red de prestamistas y casas de empeño, tras unos años dorados que van desde 1856 a 1866, tendieron a estancarse y luego a disminuir conforme la Banca Privada, la Pública, y las Cajas de Ahorros fueron ampliando su clientela gracias a la aplicación de fórmulas financieras tales como los préstamos hipotecarios sobre fincas rústicas y urbanas, así como los personales, sujetos a tipos de interés pactados y muy inferiores a los exigidos por los prestamistas, situación ésta que se puede considerar consolidada y en expansión a partir de la década de los años noventa. Aun con todo esta red de prestamistas, en comparación con los 47 Montes de Piedad existentes en 1900, evidenciaba una gran desproporción aunque muchos de éstos, ubicados en ciudades importantes, tuvieran una clientela numerosa.

Así las cosas podemos pensar que los Montes de Piedad no fueron competitivos porque no se les dotó de medios para que cubrieran el territorio nacional, pues clientela potencial hubo de sobra. Pero supone-

---

<sup>11</sup> Véase al respecto Manuel TITOS MARTÍNEZ, *La Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada...*, Granada, 1979, pp. 39 y 45. Para el caso madrileño es revelador el estudio de Manuel MONTERO CARNERERO, *Bases documentales para la investigación del préstamo y la usura en la sociedad del siglo XIX*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Serie Monográfica n.º 10, 1984, 104 pp., en su totalidad.

mos que también había demasiados intereses por medio y que por lo tanto los altruistas que promovieron los Montes de Piedad chocaron con la realidad de una minoría burguesa, muy influyente e involucrada en el préstamo usurero, para quienes los nuevos establecimientos no eran sino estorbos a sus lucrativos negocios financieros, propios de un país falto de cultura financiera, donde los pocos que sabían algo se aprovecharon de los demás mientras aquella cultura y aquella oferta financiera no mejoró.

De lo expuesto anteriormente podemos deducir que la creación en España de las Cajas de Ahorros vinculadas a los Montes de Piedad fue una equivocación históricamente demostrada. Fue evidente desde el primer momento el éxito de las Cajas de Ahorros y la incapacidad de los Montes de Piedad para afrontar con la mínima garantía de éxito la lucha contra el préstamo privado usurario y esta flagrante equivocación se mantuvo durante cuarenta y cinco años, de 1835 hasta 1880, lo que privó a las clases medias y bajas del país de unas entidades de capitalización capaces de recoger su ahorro real y canalizarlo hacia inversiones productivas y en consecuencia a propiciar un raquitismo en el desarrollo de las mismas, que sólo se vence a partir de la década de los ochenta. Entonces se termina de romper el monopolio del destino del ahorro asignado a los Montes de Piedad merced a los créditos personales e hipotecarios, mucho más asequibles y flexibles que los tradicionales con desplazamiento de prenda, cuya antigüedad se remontaba al siglo XV.

¿Por qué se mantuvo durante tantos años esta equivocación? La respuesta es algo que podemos intuir en la línea ya apuntada, de preservar los intereses de una red de préstamo privado que conllevaba el abuso y la inseguridad económica, tanto para la población como para los intereses de la nación, que contribuía a la existencia de un sector financiero incorrecto y antisocial pero que beneficiaba a una minoría burguesa dominante de los resortes del poder.

Una vez analizados los objetivos fundacionales de las Entidades de ahorro contemporáneas y lo que hubo de viable en su cumplimiento, es conveniente precisar que los modelos de fundación de las 245 Cajas de Ahorros citadas anteriormente no obedecieron a un criterio determinado y por lo tanto existió una amplia tipología fundacional, si bien es cierto que hubo una diferenciación básica entre las Entidades que nacieron por iniciativa privada y las que lo hicieron por iniciativa del Estado, como la Caja Postal, las creadas por las corporaciones locales, por deter-

minados organismos autónomos o por la propia Iglesia. Unas con otras suman 210, en tanto que de las 35 restantes no tenemos más datos que los de su propio nombre, lo que nos induce a pensar que fueron todas de iniciativa privada, pues las estatales han dejado siempre un rastro documental mucho más fácil de seguir aun en el caso de haber desaparecido. En principio la Real Orden de 1835 delegaba en la iniciativa privada filantrópica la fundación de las Cajas, por renuncia temporal expresa del Estado dada la situación de la Hacienda pública. De hecho la Caja de Madrid, autorizada el 25 de octubre de 1838, nació a impulsos de personas concretas. Según este modelo, que dio lugar a la fundación de otras 33 Entidades, personas de la burguesía comercial e industrial, terratenientes, nobles y altos funcionarios, a nivel personal o a través de instituciones como las Sociedades Económicas de Amigos del País y los Ateneos, fundaron Cajas en ciudades importantes, que por lo general tuvieron éxito y que siguen en plena actividad.

Por iniciativa privada también, pero completamente bajo la tutela de eclesiásticos, a nivel personal o corporativo, tanto de obispados como de asociaciones católicas, se fundaron 11 Cajas. Los centros obreros laicos dieron origen a otras 14, en tanto que los sindicatos agrarios, principalmente entre los años comprendidos de 1875 a 1923, fundaron 67, muchas de las cuales fueron desapareciendo al ser absorbidas, por su poca entidad dada su escasa clientela y lo limitado de su acción territorial, por otras Cajas urbanas cuando éstas emprendieron su expansión a su provincia y a las limítrofes.

La iniciativa estatal se dejó sentir a partir de la Real Orden de 17 de abril de 1839 y del Real Decreto de 29 de junio de 1853 en cuanto a fundaciones de Cajas se refieren. En ambos textos se instó a las autoridades locales a fundar Cajas anejas a Montes de Piedad en las capitales de provincia donde no las hubiera, dando pie a gobernadores civiles y alcaldes a tomar iniciativas al respecto. En igual sentido con respecto a las autoridades locales se pronunciaba la Ley de Cajas de 1880 ya mencionada. El resultado de aquellos textos legales fue la creación de 64 Entidades entre la promulgación de la Real Orden de 1839 y el año de 1983, en que se registró la última. En 1909 se fundó la Caja Postal de Ahorros, vinculada a la organización de Correos, la cual no abrió sus puertas hasta 1916<sup>12</sup>. A éstas hay que añadir las veinte Cajas de Previsión Social

---

<sup>12</sup> J.G. CEBALLOS TERESÍ, *Las Cajas de Ahorros Benéficas de España*, Madrid, El Financiero, 1929, pp. 559 y ss.

creadas por el Instituto Nacional de Previsión a partir de 1921 y cuya desaparición tras la guerra civil se debió a un proceso de incorporación acordado entre el Estado y las Cajas Confederadas<sup>13</sup>.

Como puede apreciarse los modelos fundacionales de las Cajas de Ahorros y los Montes de Piedad presentaron una variada gama. No obstante tanto las de iniciativa privada como las de iniciativa estatal discurrieron por los cauces de la progresiva tendencia a desvincularse en materia operativa y funcional de las personas e instituciones que las crearon y si conservaron en sus órganos de gobierno alguna representación numérica de estirpes familiares o representantes de instituciones fundadoras, tanto privadas como públicas, éstas fueron minoritarias de manera que no pudieran ejercer un control completo de la Entidad en beneficio de los mismos o de sus intereses particulares o institucionales. En la mayor parte de las Cajas Municipales a finales del siglo pasado ya se había llegado a esta fórmula de representación municipal meramente testimonial. En el caso concreto de las Cajas fundadas por Diputaciones Provinciales a partir de 1940 su objetivo era el de promover el desarrollo de la provincia en concreto pero en ningún caso el de servir de órgano financiero de la Diputación.

## **I.2. La tutela del Estado. 1835-1923**

La política interesada en la creación en España de Cajas de Ahorros vinculadas intencionalmente a los Montes de Piedad, destinada a dotar a las clases trabajadoras de entidades propias de financiación limitada fue seguida de pasos sucesivos encaminados a controlarlas totalmente a partir del Real Decreto de 1853. Consecuentemente se inicia desde entonces la búsqueda por parte de las propias Cajas de una línea de diferenciación legal e institucional que les permitiera una independencia real frente a posibles competidores y a los poderes establecidos.

En efecto, en aquel Decreto se pretendió sujetar bajo la tutela estatal a las Cajas y Montes de Piedad desde el momento en que se trató de identificar la presidencia de los órganos de gobierno en la figura de los gobernadores civiles o de los alcaldes, según rezaba el artículo 10.º.

---

<sup>13</sup> Sobre la evolución de estas Cajas véase Pilar MARIÁN GUTIÉRREZ, *Las Cajas de Previsión Social*, tesis doctoral inédita, leída en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Alcalá de Henares en 1993.

Además se estipulaba que los vocales fueran nombrados por el Gobierno de una terna presentada por las propias juntas de Gobierno con lo cual el control gubernamental de las Cajas sería total y por ende la politización de las mismas quedaba servida si tenemos en cuenta la pugna encarnizada por el poder que Moderados y Progresistas mantenían en aquellos momentos utilizando cuantos medios lícitos e ilícitos tenían a su alcance. Esta tendencia a controlar las Instituciones, que trasciende del Real Decreto, pertenece a un momento histórico muy determinado, el de la reordenación administrativa y la centralización que propugnaba en aquellos momentos el Partido Moderado por inspiración de Bravo Murillo, que si bien había dimitido en diciembre de 1852 seguía imprimiendo carácter a la actuación política.

A la tutela estatal y a la previsible politización en que incurría el Decreto había que añadirle una imposición financiera de suma trascendencia, cual fue la invitación casi forzosa, según el artículo 4.º, a depositar los recursos ajenos sobrantes no utilizados por los Montes de Piedad en la Caja General de Consignaciones y Depósitos del Estado, que abonaría por los mismos un 5% de interés anual. Esta medida entrañaba un control descarrado del ahorro dado que cualquier otro destino seguro, legal y público que se pretendiera dar a este ahorro debería contar con la aprobación del Gobierno. En resumen, el Gobierno de Francisco Lersundi y de su ministro de Gobernación Pedro de Egaña, en junio de 1853 proponen e inventan la inversión obligatoria de todo el ahorro depositado en las Cajas de Ahorros que no se canalizase hacia préstamos prendarios de carácter benéfico.

Control estatal, previsible politización e inversión obligatoria, fueron términos discutibles para los órganos de gobierno de las Cajas y Montes de Piedad existentes, fundadas en su mayoría por iniciativa privada y cuyos miembros vieron peligrar su permanencia en las mismas así como el espíritu fundacional. La calificación de las Cajas y Montes anejos como establecimientos municipales de beneficencia, contenida en el Decreto, era ajena a la realidad fundadora y, en consecuencia, la contestación ejercida por las propias Cajas se vio refrendada por una importante retirada de depósitos de ahorro ante la perspectiva de que fueran a parar a la Caja General de Consignaciones y Depósitos<sup>14</sup>, en un momento en

---

<sup>14</sup> José Manuel GONZÁLEZ MORENO, *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Madrid, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, 1983, p. 56, hace clara mención de la nula aplicación que en la práctica tuvo el Decreto.

que el ambiente general de desconfianza hacia el Gobierno y la Monarquía, por los escándalos ferroviarios, hacía presagiar una caída del Partido en el poder y su sustitución por los Progresistas.

Así las cosas, dentro de esta perceptible contestación hacia la política de los Moderados por parte de las Cajas existentes, en lo que a éstas se refiere, el Real Decreto de 1853 no tuvo repercusiones inmediatas. Las Cajas se siguieron administrando según sus anteriores reglamentos y desde entonces buscaron una definición de su propia identidad jurídica diferenciada, que en términos generales de relación con los gobiernos podemos resumir así: Con el poder, pero no en el poder, consiguiendo que las modificaciones pretendidas en el texto legal no se aplicaran en su totalidad.

En gran parte estas tendencias citadas de control y aprovechamiento estatal no tuvieron éxito por la coyuntura política del momento ya que la evolución posterior de las relaciones entre las Cajas y el Estado fue decantando fórmulas que se aproximaron a algunas de las contenidas en el Decreto. En concreto las nuevas Cajas que se crearon a partir de 1853 quedaron bajo la tutela de los gobernadores civiles o jefes políticos de las ciudades donde se ubicaban, ya que éstos siempre eran nombrados presidentes del máximo órgano de gobierno de la Entidad, dando a entender con este gesto que la misma gozaba de la protección gubernamental establecida por el Real Decreto de 1853<sup>15</sup>. Ahora bien, cuando la nueva Caja era creada por una entidad particular laica, o por accionistas, las propuestas sobre los vocales de las juntas de gobierno no se cubrían sino a conveniencia o petición de estos grupos fundadores y si la fundación se debía a la jerarquía eclesiástica la presidencia y los cargos de vocal recaían únicamente en dignidades eclesiásticas<sup>16</sup>.

Igualmente la concepción de entidades benéficas y por lo tanto su dependencia del Ministerio de la Gobernación, que conllevaba la imposibilidad de hacer operaciones especulativas o de canalización del ahorro hacia los sectores de la producción, se mantuvo a partir del Decreto

---

<sup>15</sup> Véase como ejemplo el artículo 5 de los Estatutos redactados en 1872 por la Caja de Zaragoza en J.F. FORNIÉS CASALS y OTROS, *Historia de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja. 1876-1976*, Zaragoza, Tipo Línea, 1976, pp. 198-199.

<sup>16</sup> Éste es el caso del Monte y Caja de Córdoba; véase RAFAEL CASTEJÓN y OTROS, *Historia del Monte...*, ob. cit., p. 605.

del 53, con la contrapartida de la exención fiscal, limitando de forma notable el crecimiento de las Cajas al verse de momento indefectiblemente unidas a las variables y no muy abundantes, necesidades de los Montes de Piedad, que hasta muy avanzado el siglo XIX, según apuntábamos con anterioridad, resultaron un lastre para la captación y canalización del ahorro.

La Ley de Cajas y Montes de Piedad de 29 de junio de 1880 no supuso ningún cambio sustancial en las relaciones entre las Cajas y el Estado, que las seguía considerando como instituciones benéficas, bajo la protección del Gobierno y de sus autoridades delegadas, según rezaba el artículo 3.º de la citada Ley. No obstante en aquellas Cajas de creación privada por el sistema de acciones, o por otras fórmulas que permitieran suponer el dominio de personas o instituciones sobre las mismas, no estaba claro en la década de los ochenta que pudieran ser consideradas como establecimientos de beneficencia y en compensación acogerse a las exenciones tributarias inherentes. A tal efecto la Instrucción de 14 de marzo de 1899 y el Real Decreto de la misma fecha concernientes a los establecimientos de Beneficencia públicos y privados, abría la posibilidad de que dichas Cajas, una vez que sus fundadores renunciasen expresamente al dominio sobre las mismas, se pudieran acoger definitivamente a la calificación de instituciones privadas de beneficencia, lo que dio como resultado en los primeros años del siglo a cambios en los Estatutos y Reglamentos de numerosas Cajas para acogerse a la denominación citada.

También a partir de esta década de los años ochenta se aprecia la lenta formación de una nueva conciencia social a través de lo que en términos de la época se denominó cuestión social y que partiendo de la acción asociativa y sindical obrera acabó involucrando tanto a la Iglesia Católica como a la jerarquía política de Conservadores y Liberales de la Restauración e hizo posible una mayor colaboración entre las Cajas y el Estado, necesitado de infraestructura para hacer frente a las nuevas exigencias sociales, como eran las pensiones de vejez, la vivienda, la sanidad o la educación, que sobrepasaban los límites elementales de la atención meramente benéfica del período histórico anterior, en cuya definición habían sido encuadradas las Cajas y los Montes de Piedad.

Como ejemplos de esta progresión conceptual de las relaciones entre Cajas y Estado en 1904 éstas participaron en la Primera Conferencia de Previsión Popular convocada por el Instituto de Reformas Sociales, donde

se trató la conveniencia de crear un Instituto Nacional de Previsión destinado a organizar y financiar el seguro popular y las pensiones vitalicias de los obreros jubilados<sup>17</sup> y se comprometieron a colaborar con el proyecto, lo que en 1908 era una realidad a través de las secciones independientes del régimen de previsión popular establecidas en diversas Cajas al servicio del Instituto. Años más tarde, en la Segunda Conferencia de Previsión Popular de 1914, las Cajas son requeridas para que otorguen créditos a cooperativas para la construcción de viviendas baratas, con lo que se inició una larga trayectoria de apoyo a las políticas gubernamentales sobre la vivienda. Esto nos permite apreciar el grado de posibilidades económicas que empezaban a suponer los recursos ajenos captados por las Cajas, hasta el punto de ser considerados susceptibles de darles una orientación desde el Gobierno en pos de una política social determinada.

### 1.3. La protección del Estado. 1923-1929

Durante la Dictadura de Primo de Rivera fueron numerosos los sectores económicos que se reordenaron y las Cajas y los Montes de Piedad, afectados por esta dinámica, entraron en una relación con el Estado mucho más estrecha que la habida hasta entonces, situación motivada por el indudable peso financiero que en particular las Cajas habían ido adquiriendo conforme se fueron adaptando a las fórmulas crediticias autorizadas desde finales del siglo anterior. En efecto, el 9 de abril de 1926 se promulgó el Real Decreto-Ley sobre Entidades de Ahorro, Capitalización y similares, que supuso en primer lugar la transferencia al Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio de la dependencia de las Cajas, lo que conllevaba la desaparición de la denominación de entidades de beneficencia. En segundo lugar, quedaban obligadas las Cajas a inscribirse en el Registro de la Inspección Mercantil del Ministerio y sus actividades deberían someterse a la inspección ministerial mediante el envío de la documentación pertinente cada tres meses.

La anterior protección del Gobierno, mencionada en los textos legales pasados, se ampliaba con la inspección gubernamental y lo que era más significativo, las inversiones obligatorias se establecen con toda

---

<sup>17</sup> J.F. FORNIÉS CASALS, «El ahorro popular durante la Dictadura: Las Cajas de Ahorros y los Montes de Piedad», *Rev. Cuadernos Económicos de I.C.E.*, n.º 10, 1979, p. 281.

nitidez cuando se dispuso que el 50% del ahorro captado por las Cajas y el 40% de los fondos de los Montes de Piedad debían estar invertidos en valores públicos, con lo cual se canalizaba parte del ahorro del país hacia los objetivos de la política económica del Gobierno, de paso que se inducía a las Cajas a reducir fuertemente sus inversiones en cartera de valores privados, incluidos los extranjeros, que quedaban prohibidos<sup>18</sup>.

Pero había más: en el Decreto-Ley las Cajas, los Montes y las restantes entidades de capitalización aparecen consideradas como instituciones carentes de objetivos de lucro mercantil, exentas de impuestos, regidas por patronatos, juntas, consejos de administración, etc., que actuarían de modo gratuito y que no podían depender de objetivos o entidades económicas o profesionales, lo cual, en lo que a las Cajas se refiere, las desvinculaba de cualquier sujeción o dominio que aún quedase con respecto a sus grupos fundadores, lo que venía a uniformar la tendencia establecida como voluntaria en cuanto a dependencia estatal a quienes se acogieron a la Instrucción y al Real Decreto de 14 de marzo de 1899. Esta desvinculación permite plantearnos una cuestión importante, cual es la de la propiedad de las Cajas, que a partir de aquel momento puede decirse que entraron legalmente en la realidad de pertenecerse a sí mismas, aunque no quedaba claro cuál era su naturaleza jurídica y en consecuencia a qué régimen jurídico debían acogerse.

Como quiera que en cuestiones de operativa el Real Decreto-Ley de 9 de abril de 1926 sí era muy detallista no es de extrañar que se contemplara el destino de los beneficios que pudieran obtener las Cajas y las restantes entidades de capitalización, en una doctrina que se mantendrá con leves cambios hasta nuestros días y que consistía en dividirlos en cuatro apartados específicos: incremento de recursos propios, saneamiento de activos, estímulo a los ahorradores y creación y sostenimiento de obras sociales y benéficas.

Las Cajas mostraron ciertas discrepancias con respecto a la redacción y al contenido de este texto legal. Consideraban que no habían sido consultadas para su elaboración, que encuadrarlas dentro del amplio concepto de Entidades de capitalización no conseguía diferenciarlas suficientemente como tales Cajas de Ahorros y que por lo tanto seguían aspirando a una legislación específica para éstas como la que tenía la

---

<sup>18</sup> En el mismo, p. 282.

Banca, y por último que la prohibición de realizar operaciones mercantiles era demasiado favorecedora de los intereses de la Banca y en consecuencia cortapisaba abiertamente el futuro desarrollo de las Cajas<sup>19</sup>.

Una de las consecuencias del Decreto-Ley, tras las impresiones discrepantes citadas, fue la aceleración de los trámites para la creación de la Confederación Española de Cajas, que a partir de 1928 entró en funcionamiento<sup>20</sup>. Desde la misma se iniciaron los contactos necesarios para llevar a término una definición más exacta de las relaciones entre las Cajas y el Estado, con el resultado de la promulgación del Estatuto General del Ahorro Popular de 21 de noviembre de 1929, considerado por numerosos autores<sup>21</sup> como el texto básico definitivo en el que se han sustentado las relaciones entre las Cajas y el Estado en los períodos políticos posteriores y cuya vigencia en muchos de sus conceptos es un hecho aún<sup>22</sup>.

El Estatuto asumía varias de las aspiraciones de las Cajas, entre éstas la de darles un tratamiento diferenciado de las restantes entidades financieras, de manera que las Cajas de Patronato, las de Protectorado oficial, con o sin Monte de Piedad, las colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión, las Provinciales y las Municipales, eran los sujetos únicos de este texto legal. La dependencia a efectos de control de las Cajas quedaba encargada al Ministerio de Trabajo y Previsión mediante tres organismos: la Inspección General de Previsión, la Subinspección de Ahorro, ambas dentro del propio Ministerio y la Junta Consultiva del Ahorro, organismo creado el 12 de junio de 1928 y que ahora se veía modificado en su composición para ejercer de único interlocutor entre el Estado y las Cajas. Su composición no podía ser más clara: seis miembros de la administración determinados por el Ministerio de Trabajo y Previsión, de los cuales uno sería el subdirector general de Ahorro; un miembro del

---

<sup>19</sup> Estas discrepancias pueden verse con amplitud en los comentarios de Eliseo Migoya, director en 1926 de la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao, contenidas en *Memoria de la Confederación de Cajas de Ahorros. Año de 1933*, Madrid, 1934, pp. 134 y ss.

<sup>20</sup> La creación de la Confederación ha sido estudiada por José LÓPEZ YEPES, *Historia urgente...*, ob. cit., pp. 259-269, y por J.F. FORNIÉS CASALS, «La fundación de la Confederación Española de Cajas de Ahorros Benéficas. 1928», *Boletín de Documentación del Fondo para la Investigación Económica y Social*, vol. X, fasc. 1, enero-junio de 1978, pp. 33-54.

<sup>21</sup> Entre otros J.F. FORNIÉS CASALS, *El ahorro popular...*, ob. cit., p. 285, y J.M. GONZÁLEZ MORENO, *Naturaleza...*, ob. cit. p., 77.

<sup>22</sup> El texto íntegro puede verse en Juan José ZORRILLA DE LA GÁNDARA, *Cajas de Ahorros Benéficas. Legislación*, Bilbao, 1950, pp. 134 y ss.

Instituto Nacional de Previsión; dos miembros de la Confederación de Cajas de Ahorros, el director y el secretario; tres miembros de las tres Cajas de Ahorros con mayor saldo de ahorro; ocho miembros de las Cajas Generales de Ahorros y dos miembros en representación de los impositores<sup>23</sup>. Estos organismos velarían por el cumplimiento de los preceptos legales que se imponían a las Cajas y Montes de Piedad, especificando el Estatuto las medidas a aplicar en el caso de que se incumpliera la ley, que irían desde el apercibimiento hasta la total liquidación forzosa de la entidad infractora. El objetivo, largamente acariciado, de ser las propias Cajas y su Confederación las únicas interlocutoras válidas a la hora de establecer sus relaciones con el Estado se conseguía plenamente y el Estado se reservaba la potestad de disolución de las Cajas en casos de incumplimiento en grado sumo de la legalidad.

El Estatuto mantenía principios esenciales de la legislación anterior, como era el concerniente a la protección de las Cajas por el Estado, las inversiones obligatorias que éstas debían hacer, la exención de impuestos, el destino de los beneficios y era meridianamente claro a la hora de establecer cuáles eran las operaciones, que por entenderse de lucro mercantil les quedaban vedadas a las Cajas. Éstas eran: las operaciones de bolsa dobles, el descuento de letras, el arbitraje de moneda extranjera y la apertura de determinadas cuentas corrientes con talonario. Igualmente se les imponían a las Cajas ciertos topes en sus operaciones; no podían admitir más de 25.000 pesetas por libreta, ni en depósitos de valores; no podían hacer transferencias superiores a 500 pesetas por libreta y mes, ni tampoco sobrepasar las 5.000 pesetas en los préstamos personales. Así las cosas resultaba que a las operaciones calificadas de lucro mercantil prohibidas se añadían unos topes que marcaban una frontera cuantitativa entre pequeño ahorro popular, que se reservaba a las Cajas de Ahorros, y gran ahorro burgués, que debería operar con Bancos<sup>24</sup>.

En resumidas cuentas la Dictadura de Primo de Rivera fue favorable a las Cajas de Ahorros en cuanto a la definición y la consideración de sus vinculadas peculiaridades sociales y financieras, acordes con el corporativismo imperante y diferenciables del resto de las entidades finan-

---

<sup>23</sup> Acerca de las personas que la compusieron véase *Libro de acuerdos de la Confederación. 1930* (ms.), en el archivo de la misma en Madrid, ff. 239-240.

<sup>24</sup> J.F. FORNIÉS CASALS, *Las Cajas de Ahorros españolas en una etapa crucial de su historia: 1926-1939*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1989, p. 12.

cieras o sociales del país, lo cual no conllevaba una clarificación definitiva de su naturaleza jurídica, como apuntábamos anteriormente. Igualmente se aprecia una clarificación sobre la propiedad: las Cajas se pertenecen a sí mismas, pero a cambio sufrieron una merma muy acusada de su independencia operativa e inversora. Por lo pronto siguió en pleno vigor la concepción de entidades financieras de segundo orden, en parte supeditadas a un mercado poco rentable, con el ahorro y el crédito vinculados a las limitaciones operativas expuestas. Pero además la inspección, las inversiones obligatorias y el destino de los beneficios impuestos suponían, amén de una pérdida de libertades muy acusada por parte de los equipos directivos de las Cajas, la implicación definitiva del ahorro en la política económica del país y en el sistema de financiación del Estado a través de la adquisición obligada de títulos de la deuda pública, cuya cuantía en los años posteriores a la promulgación del Real Decreto-Ley ascendía al 76,9% de la cartera de las Cajas<sup>25</sup>.

Cabe ahora preguntarnos cuál fue la causa que condujo a la aceptación de esta nueva situación en las relaciones entre el Estado y las Cajas y la contestación parece estar relacionada con la fuerza que la Banca privada fue cobrando a través del Consejo Superior Bancario, nacido como consecuencia de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, puesto que el mismo comenzó a actuar como un órgano consultivo entre esta Banca y el Estado y a influir a su favor en la política financiera, de lo que se siguió un expansionismo, enfocado en parte a la captación de recursos ajenos y que se articuló gracias a la creación de secciones ubicadas en las oficinas bancarias provistas de rótulos en los que ponía Caja de Ahorros.

Las Cajas y los Montes de Piedad necesitaron entonces más que en épocas anteriores la protección estatal que se les había ofrecido desde 1835 en adelante, ante aquella competencia en el uso de la denominación Cajas de Ahorros y las exigencias citadas y se apresuraron a defender y a monopolizar tal denominación, lo cual consiguieron con las disposiciones legales ya comentadas. No obstante, perdieron buena parte de su libertad de acción, quedaron controladas por el Ministerio de Trabajo y Previsión en vez del de Hacienda y se aplicaron a actuar coordinadamente frente a la Administración a través de la Confedera-

---

<sup>25</sup> J.F. FORNIÉS CASALS, *El ahorro popular...*, ob. cit., p. 291.

ción, en una línea similar a la practicada por el Consejo Superior Bancario, al que consideraron como organismo competidor y proclive a inmiscuirse en las cuestiones de las Cajas merced a su fuerte posición ante el Gobierno.

El resultado global de esta nueva relación entre el Estado y las Cajas de Ahorros no supuso ningún quebranto a sus expectativas de desarrollo conforme a los avances registrados en períodos anteriores. De hecho la participación en el mercado financiero del país de las Cajas durante la Dictadura siguió aumentando, pasando del 16 a un 22%<sup>26</sup>, en tanto que los impositores pasaron del 9 al 15% de la población, si bien la atomización del sector era muy acusada pues actuaban aún 187 entidades de ahorro, con un número de sucursales en torno a las 380. No obstante se consolidaba lo que realmente significaban estas entidades, la atención a un mercado financiero en crecimiento, atendido apenas por la Banca y formado fundamentalmente por las clases obrera y media, hacia las cuales se orientaban dos de las partidas contempladas en el destino de los beneficios: la propaganda o promoción del ahorro y las obras benéficas y sociales, cuya concepción interpretativa dio lugar a una variedad que en aquellos años era notable<sup>27</sup>.

#### **I.4. La confirmación de la protección del Estado. 1930-1939**

La caída de la Dictadura de Primo de Rivera trajo consigo la sustitución del régimen monárquico dictatorial por el republicano parlamentario, que intentará mantenerse desde 1931 hasta 1939, en medio de un conjunto de fuerzas políticas y movimientos sociales altamente crispados, de posiciones muy radicalizadas, que acabaron enfrentándose en una guerra civil tras el intento fallido de la revolución de 1934. El Frente Popular y el Partido Radical, junto con la Confederación Española de Derechas Autónomas, se suceden en los Gobiernos, con diferencias muy acusadas en su concepción del Estado y la guerra civil significó la reduc-

---

<sup>26</sup> Estimación de Gabriel TORTELLA, *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 1994, p. 343, gráfico XIV-6.

<sup>27</sup> Una tipología de estas obras benéficas y sociales desde 1923 a 1930 puede verse en J.F. FORNIÉS, *El aborro popular...*, ob. cit., pp. 287-289.

ción de todos los problemas a la solución bélica y a la imposición posterior de la política del bando vencedor.

En esta dinámica las Cajas de Ahorros, ya claramente definidas como instituciones dueñas de sí mismas, con objetivos sociales y financieros nítidos, limitadas en gran medida al servicio de las clases trabajadora y media, controladas por el Estado e involucradas en el apoyo a la política económica por sus obligaciones inversoras, pasaron las dificultades propias de la época. Sufrieron algún que otro intento de cambiar los aspectos básicos de su situación anterior, que al final no se cumplieron gracias al mantenimiento firme de la posición de las Cajas desde la Confederación. Si bien la Administración, por una parte, intervino en la distribución territorial de las Cajas, tuvo además que participar en la definición de los derechos y las obligaciones de la masa laboral que trabajaba por entonces en las Cajas, los Montes y sus obras sociales y por último, sugirió o exigió, según convenía, la colaboración de estas Instituciones en objetivos concretos de su política económica y social. Todo ello venía a suponer una relación más diversificada entre las Cajas y el Estado y en consecuencia una mayor implicación de las mismas en el conjunto del desarrollo socio-económico de la nación.

Tanto unos gobiernos como otros, en época de paz y en época de guerra, asumieron la necesidad de los servicios prestados por las Cajas, que siguieron operando aun en los momentos más duros. Los directivos de éstas hicieron en general una correcta interpretación del principio ya largamente aplicado de estar con el poder, pero no en el poder, lo que practicaron, en una clara maniobra de dualidad táctica, durante la guerra. No obstante, el quebranto económico que sufrió la nación como consecuencia de esta contienda también afectó a las Cajas, que vieron al final del período mermado su principal activo, cual era el del ahorro.

La primera dificultad sería que se les presentó a las Cajas en este período fue la aplicación del Estatuto General del Ahorro Popular de 21 de noviembre de 1929 ya comentado, emitido cuando aún regía los destinos del Ministerio de Trabajo y Previsión Eduardo Aunós, ya que obligaba a cambios estatutarios y reglamentarios profundos, que pasaban por la aprobación del propio Ministerio. Pero al caer Primo de Rivera la incertidumbre sobre el modelo de Estado que convenía, hasta que se proclamó la II República, supuso el paso de tres ministros por el mencionado Ministerio entre el 30 de enero de 1930 y el 15 de abril de 1931, lo que motivó notorias dificultades a la hora de aplicar cualquier política

coherente. En aquellos meses las Cajas, a través de la Confederación, conseguían por Decreto del 16 de enero de 1931 pasar a depender de la Dirección General de Acción Social y modificar la composición de la Junta Consultiva del Ahorro, en la cual la presencia de representantes de las Cajas era mayoritaria, contando con el apoyo de Pedro Sangro y Ros de Olano, ministro del ramo hasta el 3 de enero del citado año de 1931, que si bien al promulgarse el Decreto ya había cesado, era sin duda alguna un hombre favorable a las Cajas e impulsor del citado texto legal. Pero al proclamarse la República el 14 de abril del citado año de 1931 y una vez que se hizo cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social Francisco Largo Caballero, el Estatuto de 1929 fue dejado en suspenso por el Decreto de 1 de junio, lo que de momento suponía una difícil situación para las Cajas al hallarse nuevamente con una indefinición que parecía poner en peligro todo lo conseguido hasta entonces.

En realidad la situación no resultó tan indefinida como en un principio parecía y, como veremos, la legislación sobre el mundo del ahorro dimanada de la República se saldó con una línea de continuidad y perfeccionamiento sobre lo anteriormente legislado<sup>28</sup>. Lo que aconteció fue que la Confederación, con el apoyo de la Junta Consultiva del Ahorro, hizo valer ante la nueva Administración el significado social de las Cajas y su teoría justificativa de la acción financiera en los meses subsiguientes, lo que dio como resultado la promulgación del Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular de 14 de marzo de 1933, que ha sido calificado como un afortunado resumen del Estatuto de 1929<sup>29</sup>, y que por lo tanto retomaba cabalmente la definición y conceptualización de las Cajas y los Montes de Piedad contenida en el citado texto de 1929. Únicamente presentaba la variante de hacer depender a estas Entidades de tres Ministerios dado que las competencias sobre sus obras benéficas volvían a recaer en el Ministerio de Gobernación, las de carácter social seguían recayendo en el de Trabajo y Previsión Social y en materia financiera eran competencia desde entonces del Ministerio de Hacienda, conforme a la sugerencia ya comentada de los banqueros privados. El nuevo Estatuto fue promulgado conjuntamente por la Presidencia del Consejo de Ministros y los Ministerios citados como competentes, lo que

---

<sup>28</sup> A. ROJO FERNÁNDEZ-RÍO, *Historia de la Caja de Ahorros de Salamanca (1881-1981)*, Salamanca, 1982, p. 125.

<sup>29</sup> Véase J.F. FORNIÉS CASALS, *Las Cajas de Ahorros...*, ob. cit., p. 13.

da una idea de la potenciación que para algunos políticos del Gobierno de Manuel Azaña debían alcanzar las Cajas de Ahorros, en las cuales se pensó para cubrir el hueco que quedaría en el sector financiero si se optaba por la desaparición de la Banca privada.

Si el nuevo Estatuto suponía la continuidad, según apuntábamos anteriormente, la creación simultánea del Instituto de Crédito de las Cajas Generales de Ahorros, aprobado también por Decreto de 14 de marzo<sup>30</sup>, significaba el perfeccionamiento de la red de ahorro y financiación que constituían las Cajas y su Confederación. Este Instituto fue el organismo de financiación centralizado, complemento necesario a las labores administrativas, de gestión y de consulta que ya prestaba la Confederación y cuya gestación desde 1931 contó con la oposición del Banco Hipotecario y de la Banca privada. Sus funciones específicas eran las de actuar como Caja de Cajas, tanto entre éstas como de éstas con respecto al Estado, la Bolsa y demás corporaciones financieras. La constitución de sus activos se formó por cuotas nominales de 5.000 pesetas, a suscribir por las propias Cajas, suscripción ésta que alcanzó los 30 millones en los tres meses siguientes a su apertura sobre un máximo previsto de 50, siendo su progresión posterior rápida, pues en 1936, al comenzar la guerra, gestionaba 150 millones entre valores y efectivo<sup>31</sup>.

Los cambios de orientación en la política de los gobiernos constituidos tras las elecciones generales del 19 de noviembre de 1933 variaron esta tendencia preferente por las Cajas y la Banca privada retomó la iniciativa en materia financiera. El cumplimiento de las normas de dependencia ministerial múltiple contempladas en el Estatuto del 33 presentó problemas técnicos, denotándose en la Administración una tendencia a simplificar esta situación. En septiembre de 1934 se temía en la Confederación de Cajas que la dependencia con respecto al Ministerio de Hacienda se iba a imponer sobre cualquier otra y se intervino para detener la iniciativa, con el resultado de quedar adscritas al Negociado de Instituciones de Ahorro Popular, de la Sección de Previsión Social del

---

<sup>30</sup> Los Estatutos del Instituto de Crédito de las Cajas Generales de Ahorros se publicaron en la Gaceta de Madrid de 16 de marzo de 1933.

<sup>31</sup> *Libro de Acuerdos de la Confederación. 1933* (ms.), en el Archivo de la misma en Madrid, f. 126, y *Libro de Acuerdos de la Confederación. 1937* (ms.), en el mismo lugar, ff. 8, 10 y 11.

Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión Social, conforme al Decreto de 23 de octubre emitido por el citado Ministerio<sup>32</sup>.

Pero unos meses más adelante y tras los cambios ministeriales acaecidos el 4 de abril de 1935, las Cajas se encontraron con el Decreto de 3 de mayo que hacía depender su actividad financiera del Ministerio de Hacienda y en concreto de la Dirección General del Tesoro, así como de la Delegación del Gobierno en el Consejo Superior Bancario. La temida conjunción de la Banca privada y de las Cajas en un solo organismo, dominado por los primeros, se había producido y esta coyuntura fue inmediatamente aprovechada por la Banca para prohibir, mediante una circular del citado Consejo enviada a todas las Cajas, la apertura de nuevas sucursales en sus áreas de acción habitual y además se les imponían unos tipos de interés menores a los que estaban en vigor, para ser aplicados a partir del 31 de agosto y que se justificaban por la necesidad de transferir recursos del ahorro a la inversión empresarial, conforme a la política económica de Radicales y Cedistas.

Las Cajas y su Confederación consideraron la circular prácticamente como una declaración de guerra, porque se les ponía límite a su expansión territorial y por lo tanto a cualquier posibilidad de ofrecer los servicios a una parte muy amplia del territorio nacional, insuficientemente dotado aún de entidades de ahorro y porque la reducción de los tipos de interés iba frontalmente contra el ahorro al quedar parcialmente desincentivado. Además sus temores se confirmaban plenamente, la dependencia orgánica del Ministerio de Hacienda las supeditaba al poder de la Banca. La visita realizada por numerosos directivos de Cajas de Ahorros y de la Confederación al ministro Joaquín Chapaprieta Torregrosa, tras la emisión del Decreto del 3 de mayo y de la Circular del Consejo Superior Bancario, se zanjó con la promesa de evitar la injerencia de la Banca privada en los asuntos de las Cajas, pero ni la dependencia del Ministerio de Hacienda, ni la limitación de la expansión territorial, ni el recorte en los tipos de interés, se consiguieron cambiar<sup>33</sup>. A partir de entonces y hasta 1988, la expansión territorial de las Cajas quedó supeditada a algún tipo de normativa, o bien estatal o bien

---

<sup>32</sup> *Libro de Acuerdos de la Confederación. 1934* (ms.), en el Archivo de la misma, en Madrid, ff. 181-184.

<sup>33</sup> *Libro de Acuerdos de la Confederación. 1934* (ms.), en el Archivo de la misma, en Madrid, ff. 181-184.

acordada por las propias Entidades interesadas con el beneplácito oficial, con un criterio de mercado netamente corporativo.

En cuanto a los tipos de interés, la tendencia, iniciada en 1921 con la Ley Cambó, de convertirlos en un medio de control de la política monetaria, se incrementó en la República siendo ministro de Hacienda Indalecio Prieto, por la Ley Bancaria de 26 de noviembre de 1931, circunstancia aprovechada por el Gobierno en 1935, al objeto de cumplir sus propósitos inversionistas y cuya repercusión en el ahorro se presumía lesiva por parte de las Cajas, más preocupadas por el ahorro en sí que por la trascendencia que éste podía tener en el conjunto de la economía nacional. La realidad a que hubo de sujetarse el mundo del ahorro en los años posteriores, hasta casi la terminación de la guerra, fue la de ver cada vez más reducidos estos tipos de interés, pues una vez iniciada la contienda, no habiendo posibilidades reales de invertir en ningún sector, quienes tuviesen dinero y ahorrasen lo harían por cualquier tipo de interés, política ésta que fueron pactando sobre la marcha los responsables de la Banca con los de las Cajas, al menos en la zona sublevada y que duró hasta abril de 1938<sup>34</sup>.

Otro de los puntos de la relación diversificada entre el Estado y las Cajas, que afloró tras el tránsito de la Dictadura a la República, fue el concerniente a las relaciones laborales en el seno de las mismas, entre órganos directivos y personal. Hasta entonces cada Entidad establecía en su reglamentación interna las categorías laborales y demás condiciones que afectaban a la plantilla. En los primeros meses de 1931 y teniendo como base operativa la Confederación, se había acordado formar un Jurado Mixto Central para resolver los litigios de personal remitidos por los jurados existentes en las Federaciones Regionales, pero al promulgarse la Ley de 27 de noviembre de 1931, que autorizaba la formación de Juntas Mixtas con la participación de empleados de oficinas y despachos, Banca y Cajas de Ahorros y dado que los empleados de éstas se inscribieron en las mismas, se empezó a temer por parte de los directivos de las Cajas y su Confederación que sus plantillas solicitasen equiparaciones salariales con las obtenidas por los restantes grupos. En consecuencia se inició un movimiento destinado a desvincular a las plantillas de las Cajas de cualquier otro grupo laboral, que no manifestó

---

<sup>34</sup> Acerca de las cuantías de estos tipos de interés entre 1935 y 1938, véase J.F. FORNIÉS, *Las Cajas de Ahorros...*, ob. cit., p. 58.

abiertamente su intención hasta febrero de 1934 y que a pesar del cambio de política laboral en el Gobierno no consiguió en principio su objetivo ya que en la petición enviada se solicitaba que se exceptuase a las plantillas de las Cajas Confederadas de los derechos y obligaciones de la Ley del 31, como lo estaban las de la Banca estatal<sup>35</sup>.

El sentido corporativista exhibido por los responsables de las Cajas desde 1926 se volvía a recrudecer en este campo laboral al insistir en la diferencia de sus plantillas con respecto a las de cualquier otro colectivo, aduciendo que por el carácter especial de estas entidades nunca podrían equipararse sus salarios con los de la Banca. La insistencia posterior en esta línea argumental acabó dando como resultado la promulgación del Decreto de 1 de agosto de 1935 que contenía el Estatuto regulador de las relaciones de trabajo del personal de toda índole dependiente de las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad, donde se establecía que por carecer estas Entidades de espíritu de lucro y tener descartadas las actividades mercantiles e industriales, su personal no podía entrar en el libre juego entre obreros y patronos, si bien el texto tenía como objetivo regular las justas aspiraciones de los empleados. A partir de entonces el concepto de protección practicado por el Estado sobre las Cajas y Montes se extendía al arbitraje en materia laboral<sup>36</sup>.

En 1900 la cuota estimada del mercado financiero del país que correspondía a las Entidades de Ahorro era del 11%. Este volumen financiero procedente del ahorro de los grupos sociales ya citados y de la acumulación patrimonial de las Cajas y los Montes de Piedad hizo posible que los gobiernos de Alfonso XIII invitasen a estas instituciones a participar en operaciones y servicios de índole social, como la ya mencionada financiación de casas baratas. Con la Dictadura de Primo de Rivera se dio un paso más decisivo en cuanto a su utilización estatal al establecerse en 1926 las ya citadas cuotas obligatorias de inversión del ahorro en Cajas y Montes de Piedad. Después, en 1930, el ahorro captado por las Cajas ya alcanzaba los 4.672 millones de pesetas, cifra equivalente al 14,83% de la renta nacional y ascendía el 22,5% del total del mercado financiero del país. Esta creciente acumulación de ahorro propició que al llegar la República tanto los gobiernos del Frente Popular,

---

<sup>35</sup> *Libro de Acuerdos... 1933*, doc. cit., f. 130, y *Libro de Acuerdos... 1934*, doc. cit., ff. 156-158 y 163.

<sup>36</sup> El texto íntegro puede consultarse en la Gaceta de Madrid de 2 de agosto de 1935.

como los Radicales y Cedistas, además de mantener aquellos coeficientes obligatorios de inversión se dedicaran a asignar a las Cajas participaciones obligatorias a través de la Confederación para su prorrato, o a marcar líneas de crédito privilegiado, de inspiración netamente política, con lo que se daba un nuevo paso cualitativo y cuantitativo sintomático en la utilización del ahorro popular, trayectoria ésta que por conocida será utilizada con profusión tras la guerra civil. Como ejemplos de lo mencionado se pueden recordar los créditos a bajo interés otorgados a jornaleros entre 1931 y 1933 para la adquisición de tierras<sup>37</sup>, o las numerosas operaciones de crédito otorgadas a ayuntamientos y diputaciones provinciales, que motivaron en 1935 la redacción de un reglamento en el seno de la Confederación para unificar los criterios a seguir<sup>38</sup>.

La politización que hasta entonces habían tenido las Cajas era casi irrelevante dado que las diferencias que sobre las mismas pudieron tener los grupos políticos dominantes durante el siglo XIX y primeros años del XX, Moderados, Progresistas, Demócratas, Conservadores o Liberales, eran mínimas, si bien puede apreciarse un mayor número de personas de los dos primeros partidos entre los cargos de las Juntas de Gobierno o Consejos de Administración, lo cual no supuso orientaciones determinadas de actuación política dado que el filantropismo y la falta de incentivos económicos no hacían especialmente apetecibles dichos cargos, ni tampoco de las Cajas y los Montes de Piedad entre 1839 hasta 1923 podía esperarse, ni se esperó, aportaciones económicas sustanciales en cuanto a la financiación de los partidos políticos. El principio ya apuntado, de con el poder pero no en el poder, se mantuvo sin dificultades desde 1853 hasta 1923.

Esta afinidad con el poder, desde el momento en que las Cajas cobraron peso en el conjunto de la economía y vieron en peligro su parcela financiera del ahorro por intromisión de la Banca, se fue incrementando de manera que durante la Dictadura de Primo de Rivera el corporativismo que caracterizó al régimen iba muy en consonancia con la tendencia ya reseñada apreciada en los dirigentes de las mismas, encaminada a conseguir una definición corporación diferenciada para las Cajas, que les permitiera una independencia clara con respecto a la Banca privada,

---

<sup>37</sup> La Caja de Salamanca se distinguió en esta labor crediticia como puede apreciarse en A. ROJO FERNÁNDEZ-RÍO, *Historia de la Caja...*, ob. cit., p. 187.

<sup>38</sup> *Libro de Acuerdos... 1935*, doc. cit., ff. 130-134.

el conjunto de las Entidades de Seguros o cualquier otro tipo corporativo de capitalización. Y esa mayor afinidad se pudo palpar claramente hasta la finalización del mismo. Al llegar la República la politización del país se incrementó y en las Corporaciones Locales las elecciones permitían a los representantes en los órganos de gobierno de las Cajas fundadas por las mismas el poder ejercer algún tipo de presión sobre sus objetivos sociales. Pero por entonces la existencia de la Confederación desde 1928 y del Instituto de Crédito de las Cajas desde 1933, ya proporcionaba a los gobiernos una vía de interlocución a nivel nacional por donde canalizar sus exigencias sobre el destino del ahorro, con los matices políticos que convenían a cada uno. La politización no fue necesaria ni se aprecia que tenga repercusión determinante hasta que comenzó la guerra, cuando en ambos bandos se hicieron procesos de expulsión de cuantas personas se consideraron desafectas, tanto en los órganos rectores como en las plantillas, en una coyuntura bélica que no dejaba de ser una anomalía temporal.

Al comenzar la guerra civil el Estatuto de 1933 siguió vigente en ambos territorios. Igualmente la situación de dependencia de las Cajas con respecto al Ministerio de Hacienda, conforme al Decreto de 3 de mayo de 1935, se mantuvo en la zona republicana, mientras que en la zona sublevada, a partir del mes de agosto de 1937, las Cajas pasaron a depender de la Comisión de Trabajo de la Junta Técnica de Estado, a través de la denominada Comisión Consultiva de las Cajas Generales de Ahorro Popular, encargada de armonizar las relaciones entre el Gobierno y estas Entidades, situación nuevamente diferenciada del área de dominio de la Banca, que se ratificó a comienzos de 1938 cuando pasaron definitivamente a depender del Ministerio de Organización y Acción Sindical y a participar con representantes propios en el Consejo Nacional del Crédito, destinado a asesorar al Ministerio de Hacienda en política y organización crediticia<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Véase el artículo «Instituciones nacionales de Ahorro. I Comisión Consultiva de las Cajas Generales de Ahorro Popular», *Revista Etapa*, n.º 2, diciembre de 1937, pp. 329-333.

## **I.5. El incremento de la exigencia: Los años de la autarquía y del desarrollo. 1939-1975**

La terminación de la guerra civil supuso para nuestro país un cambio muy drástico en la política interior, que se caracterizó por un nacionalismo centralizador en el que el mando único e inapelable en sus decisiones se aplicó con la misma rigidez que se había establecido en la época de guerra. Los aspectos de la República más denostados eran varios. Para empezar, el propio régimen republicano sustitutorio de la monarquía ya que para muchos se había constituido de forma precipitada y sin la legitimación democrática adecuada. Después le seguían la fragmentación nacional impulsada por el separatismo, los proyectos de destrucción del Estado propugnados por el anarquismo libertario, la sujeción de los partidos políticos a las fuerzas marxistas del Partido Socialista y del Partido Comunista y por último la persecución de la Iglesia Católica. A estos planteamientos se les dieron unas respuestas elementales inspiradas en simplificaciones de corte fascista y castrense, que suponían, por el orden establecido, la eliminación del régimen republicano, la exaltación única del nacionalismo español, la aniquilación del anarquismo, la supresión de los partidos tanto democráticos como totalitarios y la restitución de la autoridad espiritual y moral de la Iglesia Católica. Para llevar a cabo este programa se vertebró el Partido único, Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S. y se encargó al Ejército de la tutela del nuevo Estado bajo la presidencia de Francisco Franco.

El Estado se transformó en una dictadura personal, centralizadora de la Administración, que redujo ampliamente las libertades individuales, prohibiendo las pluralidades política, religiosa, cultural y económica, lo que afectó en muy poco tiempo a la totalidad de los habitantes de la nación, por una tendencia corporativista, que se orientaba a crear una estructura social basada en el verticalismo, frente a la sociedad anterior, que se suponía únicamente guiada por los criterios del horizontalismo, generador de la lucha de clases y conducente a la aniquilación indefectible de todas aquellas que no resultasen vencedoras.

En el terreno de la política económica, dada la situación distorsionante que a nivel nacional había producido la economía de guerra y a nivel internacional el comienzo de la II Guerra Mundial, desde abril de 1939 se mantuvo una tendencia autárquica, muy enraizada en el pensamiento de nuestros regeneracionistas y que afloraba con una frecuencia

y fuerza, según la coyuntura del momento, dignas de ser analizadas<sup>40</sup>. Pero con el curso de los años y ante la nueva coyuntura económica generada en los países occidentales europeos, que tras la reconstrucción se lanzaron abiertamente hacia un ciclo expansivo de la economía que duró hasta 1973, nuestro país optó por incorporarse a dicho movimiento y a partir de 1959 inicia una apertura de su comercio exterior, seguido de un conjunto de planes de desarrollo, que consiguieron incorporarnos a la ola expansiva citada y crear una sociedad industrializada, donde las clases medias cobraron una evidente primacía.

En este nuevo tiempo histórico, donde la exigencia de la sujeción al poder no admitía ningún tipo de duda, la colaboración prestada por las Cajas al Gobierno de Burgos desde comienzos de la guerra y la participación en el mismo que tuvieron políticos primorriveristas como Eduardo Aunós o Pedro Sangro y Ros de Olano, proclives a la opción social y financiera que representaba el mundo del ahorro, ayudaron a que dicha concepción se mantuviera tras terminar la contienda, de forma que en el primer texto legal trascendente concerniente al sector del ahorro, la Orden de 6 de septiembre de 1939 sobre préstamos y expansión de las Cajas<sup>41</sup>, se reconocía que éstas eran instrumentos de crédito de carácter popular encaminadas a satisfacer necesidades del pequeño productor y propietario modesto, además de su función en cuanto a captación de ahorro, lo que justificaba la recomendación de que en todos los núcleos de población superiores a 4.000 habitantes se intentara la apertura de oficina o agencia de Caja de Ahorros y que en todas aquellas provincias donde no las hubiera que se crease por la Diputación Provincial correspondiente. La limitación impuesta por la Banca privada a la expansión de las Cajas, en consonancia con las Leyes Bancarias de 1921 y 1931, dejaba de ser competente y la concepción diferenciada de las Cajas y Montes de Piedad, recogida en los Estatutos de 1929 y 1933, se volvía a restablecer, incluso en el tratamiento de las mismas, como entidades financieras de segundo orden con destino al servicio de grupos sociales determinados.

---

<sup>40</sup> Sobre la concepción económica de la autarquía en España véase la obra de Carlos VELASCO MURVIEDRO, *El pensamiento autárquico español como directriz de la política económica (1936-1951)*, Madrid, Universidad Complutense, 1982, 2 vols.

<sup>41</sup> El texto íntegro puede verse en J.J. ZORRILLA, *Cajas de Ahorros...*, ob. cit., p. 295.

Pero frente a estas posibilidades de continuidad y reforzamiento de la red operativa por vía de las sucursales a crear y conforme a la tendencia puesta en práctica durante la República, quedaba abierto el camino de la utilización masiva del ahorro en los objetivos de la política financiera, en una línea de especial exigencia hacia los ahorradores, a quienes se les habían impuesto unos tipos de interés acordes con los designios de la política monetaria de cada momento y se les había desviado su ahorro hacia inversiones estatales o de preferencia estatal, con la única contrapartida de la protección ejercida por el Estado hacia las Entidades captadoras del citado ahorro, cuya conformidad ante esta situación se apoyó, primero, en el mantenimiento de la exención de impuestos; segundo, en una cierta indiferencia del Estado hacia su obra benéfica y social, que les permitía una gran independencia en la elección y la administración de las mismas; tercero, en la convicción de que si bien el Estado exigía mucho, la seguridad de la recuperación de lo cedido por vía obligatoria, parecía evidente al ser garante el propio Estado, y cuarto, en la posibilidad de ir aumentando sus recursos propios y patrimoniales gracias al destino del 50% como mínimo de sus beneficios anuales. Con estos supuestos se entra de lleno en la Dictadura de Franco, que no hará grandes cambios en cuanto a su concepción pero sí elevará su línea de control y de exigencia hacia las Entidades de Ahorro en una intensidad como nunca antes se había registrado. En contrapartida también es cierto que éstas, desde finales de la década de los cincuenta, se beneficiaron enormemente de la coyuntura económica favorable, en la que las remesas de dinero de los emigrantes y los ingresos por el turismo jugaron un destacado papel, creciendo a un fuerte ritmo y viendo refrendado su campo de acción y su futuro gracias al ascendente poder adquisitivo de las clases obrera y media, que eran sus clientes habituales, y al incremento de la clientela perteneciente a la pequeña y mediana empresa.

El Estatuto de 1933, como antes apuntábamos, no se había modificado durante la guerra en ninguna zona, pero una vez finalizada ésta y desde el mes de junio de 1939, en el Ministerio de Trabajo se barajó la posibilidad de redactar un nuevo Estatuto, creándose al respecto una junta mixta con representantes de la Confederación y de los Ministerios de Hacienda y Gobernación, además de los de Trabajo. El nuevo texto no se concluyó hasta finales de 1944, en que fue enviado al Consejo de Ministros, que lo devolvió sin aprobarlo, cerrándose así el último intento

registrado de dotar a las Cajas de un Estatuto diferente al de 1933<sup>42</sup>. A partir de entonces en Órdenes, Decretos específicos o Leyes relativas al sector financiero en su totalidad, es donde encontramos una amplia doctrina de interpretación de lo que el Estado estimaba o se permitía imponer a las Cajas.

Este final infrecuente de rechazo al proyecto de Estatuto debe ser enmarcado en dos confrontaciones simultáneas, una la de la naturaleza jurídica de las Entidades de Ahorro, que seguía siendo polémica, pues mientras la Confederación pretendió equipararlas a las Fundaciones de Derecho Público los funcionarios estatales de la Comisión se inclinaban por definir las nuevamente como Instituciones de Fundación Benéfica, sin que hubiera una posibilidad razonable de acercar posturas ya que las Cajas no estaban dispuestas a retroceder sobre su concepción a fechas anteriores a 1926. La otra confrontación seguía siendo la de Banca privada contra las Cajas, pues hubo constancia de que la primera influyó todo lo posible a partir de 1939 hasta 1944 para continuar en el uso del término Caja de Ahorros en sus oficinas, a la vez que solicitó la supresión de la Confederación de Cajas y con esta medida cortar la comunicación directa de éstas con la Administración. La Banca privada no consideraba equitativo que tras la supresión del Consejo Superior Bancario en 1938 las Cajas siguieran con su Confederación, pero esta presión se suavizó cuando el mencionado Consejo fue restablecido en 1946 tras la promulgación de la nueva Ley de Ordenación Bancaria que sustituía a la de 1931 y en la cual el Banco de España, como director de la política de crédito, quedaba obligado, entre otras cosas, a la fijación de los tipos de interés, tanto para los Bancos privados como para las Cajas.

La devolución del proyecto de Estatuto por el Consejo de Ministros no otorgaba la razón a nadie y la vigencia tácita del de 1933 continuó. Tampoco quedó zanjada la importante cuestión de la naturaleza jurídica de las Cajas, si bien en opinión de José Sinués y Urbiola, por entonces director de la Caja de Zaragoza y persona adicta al Régimen, ante la disyuntiva de considerarlas de acuerdo con la terminología del Código Civil

---

<sup>42</sup> Véase en el Archivo de la Confederación *Libro de Acuerdos de la Confederación, 1939* (ms.), p. 81; *Libro de Acuerdos de la Confederación, 1942* (ms.), pp. 2, 30 y 55 y *Libro de Acuerdos de la Confederación, 1943* (ms.), p. 59.

como Corporaciones, Asociaciones, Sociedades o Fundaciones, se inclinaba abiertamente por la cuarta opción<sup>43</sup>. Esta clara definición de la naturaleza jurídica de las Cajas como Fundaciones ha sido en parte nuevamente defendida desde los planteamientos del Derecho Administrativo, en la no muy lejana fecha de 1985, por José Manuel González Moreno, en una brillante tesis doctoral<sup>44</sup>.

También en estos años quedó planteado el principio de la protección que el Estado otorgaba a las Cajas en una progresión conceptual que acabó por rebasar definitivamente el término. Así en 1943, por Ley de 6 de febrero, todo lo concerniente a cuestiones financieras efectuadas por las Entidades de Ahorro, tales como los tipos de interés, las tarifas mínimas o la formación de balances, pasó a depender del Ministerio de Hacienda<sup>45</sup>, con un sentido de homologación en la toma de decisiones con respecto a otras entidades financieras que rebasaba el criterio de la protección, si bien ésta aún quedaba en parte asignada al Ministerio de Trabajo por cuanto que la actividad social sería controlada por el mismo.

Desde el año de 1946 y en los sucesivos la tensión entre la Banca privada y las Cajas se fue aminorando ante el trato menos discriminatorio recibido de la Administración, de manera que al llegar el Decreto de 26 de julio de 1957, según el cual las Cajas pasaron definitivamente a depender del Ministerio de Hacienda, no fue preciso volver a recordar la necesidad de ser protegidas y el término poco a poco cayó en el olvido. La aceptación por la Administración de la función financiera de las Cajas en la sociedad española, que se evidenciaba con esta nueva dependencia, obligaba a la Banca privada a reducir su grado de injerencia. La Banca privada no renunció a seguir utilizando el término Caja de Ahorros en sus oficinas en tanto que las propias Cajas se empezaron a marcar el objetivo de equiparación operativa con la Banca, lo que terminaría por hacer desaparecer paulatinamente la conceptualización de entidades financieras de segundo orden.

---

<sup>43</sup> Véase el documento del citado José SINUEs, *Naturaleza jurídica de las Cajas Generales de Ahorro Popular*, fechado en Zaragoza, el 16 de julio de 1941, reproducido por J.F. FORNIÉS CASALS y otros, *Historia de la Caja... de Zaragoza...*, ob. cit., pp. 239-244.

<sup>44</sup> *Naturaleza y Régimen Jurídico...*, ob. cit.

<sup>45</sup> *Libro de Acuerdos... 1943*, doc. cit., p. 59.

De la misma manera, implícitamente, tampoco en aquellos momentos se tenía duda de que las Cajas se pertenecían a sí mismas, pues tras los rumores que circularon entre éstas en los años cuarenta y primeros de los cincuenta sobre una posible nacionalización, en el citado año de 1957 nadie insistía en esa línea, pues si bien el Régimen de Franco ejercía un control fuerte sobre los recursos financieros del país para coordinarlos con su política económica, en ningún caso lo hacía por la vía de la estatalización al estar claramente decantado por la iniciativa privada subvencionada.

Al promulgarse la Ley de Ordenación del Crédito y la Banca de 14 de abril de 1962, que venía a sustituir a la de 1946, las tendencias apuntadas a partir de 1957 de conceptual primordialmente a las Cajas como Entidades financieras se confirmaron plenamente y en consecuencia se las trataba jurídicamente al mismo nivel que a cualquier otro conjunto de corporaciones financieras, como se desprendió de las Órdenes ministeriales de 10 y 30 de agosto de 1964, cuando se fijaron los tipos de interés, las comisiones, las tasas, etc., iguales para Bancos y Cajas. No obstante en la Ley y en las abundantes disposiciones posteriores que se emitieron se siguió manteniendo un trato discriminatorio con respecto a la Banca privada en el nivel de exigencia sobre el destino del activo principal de las mismas, que no era otro que el ahorro.

El Estado, en la nueva Ley del 62, se reservaba una serie de prerrogativas decisorias sobre las Entidades de crédito que, en líneas generales, eran las siguientes: destino del ahorro a través de las inversiones obligatorias de las carteras de valores y de préstamos, para secundar la política económica de desarrollo planificado; inspección de balances y cuentas de resultados, para garantizar la solvencia de estas Instituciones ante los impositores; destino de los beneficios, marcando los porcentajes destinados a la formación de reservas y a las obras sociales, y desarrollo institucional, controlado en base a la dependencia para abrir oficinas, autorizar las fusiones y, en su caso, ordenar la liquidación de Entidades.

La función inspectora que conllevaba la puesta en práctica de la Ley recayó en el Instituto de Crédito de las Cajas, cuya misión de Caja de Cajas aparece ahora transformada en instrumento de control del crédito en las Cajas al servicio del Estado. La alta dirección y la coordinación de las Entidades de Ahorro eran, junto con la inspección citada, funciones que dependían del Ministro de Hacienda, a ejercer desde ahora por el Instituto, cuya presidencia recaía en el propio gobernador del Banco de

España<sup>46</sup>. El Instituto se convertía en un organismo estatal siendo su procedencia propiamente privada y este proceso de ajustes en la dependencia orgánica de las Cajas se concluyó en 1971, cuando por la Ley de Organización y Régimen del Crédito Oficial de 17 de junio y el Decreto de 9 de julio, se dispuso la desaparición del Instituto, cuyas funciones fueron incorporadas al Banco de España junto con el personal de plantilla que lo deseó.

La politización de las Cajas durante este período tampoco avanzó si entendemos por politización el control real de estas Instituciones por parte del Partido único de la Falange. En realidad nada hizo necesaria esta politización desde el momento en que los directivos de las Cajas y la Confederación, que durante la guerra civil se decantaron abiertamente por el régimen militar sublevado contra la República, cuando aquella finalizó ya controlaban prácticamente la totalidad de la red financiera del Ahorro. No obstante en 1947 y con el trasfondo de las discrepancias surgidas entre la Confederación y el Ministro de Trabajo, José Antonio Girón de Velasco, con motivo de la financiación del patronato de su propio nombre, que pretendía crear en Somió (Asturias) un orfelinato para hijos de mineros<sup>47</sup>, por el Decreto de 6 de junio se daba paso a un incremento notable del control político, cuando se establecía que los presidentes de las Federaciones Regionales, los de los Consejos de Administración y la entrada de nuevos directivos quedara en manos del Ministerio, que además controlaría el funcionamiento y financiación de las obras benéficas y sociales, sometidas a la aprobación de un proyecto anual y podría en su momento determinar cuantas fusiones entre Cajas considerara oportunas en función de una mejor gestión.

El Decreto, que fue derogado el 17 de octubre del mismo año de 1947 tras la presentación de 63 recursos contenciosos por las Cajas<sup>48</sup>,

---

<sup>46</sup> Acerca de la importancia de esta Ley y de su repercusión en las nuevas competencias del Instituto, véase la obra de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Crédito, Banca y Cajas de Ahorros*, Madrid, 1975, pp. 394 y ss.

<sup>47</sup> Sobre este enfrentamiento, surgido en 1945 y que aún continuaba en 1947, véase el trabajo de FRANCISCO FERNÁNDEZ JARDÓN, «Consideraciones legales en torno a los Órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorros» en la obra *Evolución y desarrollo de las Cajas de Ahorros Confederadas, 1977-1982*, Madrid, 1985, pp. 50 y ss.

<sup>48</sup> Javier MARTÍN ARTAJO, *Dictamen sobre el Decreto del Ministerio de Trabajo de 6 de junio de 1947 emitido por el letrado....* Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1947, 27 pp.

dejaba claro que éstas seguían defendiendo su tradicional política de con el poder, pero no en el poder y que ésta era aún válida. En los años posteriores, como apuntaba anteriormente, se fue perdiendo el sentido de la protección y ya se empleaba el término de dependencia cuando ésta, en 1957, quedó establecida en el Ministerio de Hacienda; así hasta la promulgación de la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971 no volvemos a encontrar indicios de politización, aunque en este caso muy moderados ya que se permitía a la Organización Sindical participar en los consejos de administración de las Cajas Generales de Ahorros, representación que en el Decreto 786/1975 quedó fijada en dos consejeros, que siempre eran minoría frente a los procedentes de los impositores, los colegios profesionales, las instituciones de reconocido prestigio y las corporaciones fundadoras.

La utilización del ahorro en los objetivos de la política económica se convirtió en práctica usual y en progresión desde la finalización de la guerra civil, como continuación de una praxis iniciada en 1926 y que durante la República se había incrementado. La exigencia llegó durante bastantes años al extremo de alcanzar el 80% de los recursos ajenos entre los coeficientes de inversión obligatoria en deuda del Estado, acciones de empresas estatales y acciones declaradas computables y a través de la cartera de préstamos, igualmente dirigida por exigencias de la Administración, impuestas por disposiciones legales de obligado cumplimiento. A estas exigencias, que podemos denominar usuales, se añadirá a partir de 1964 la del coeficiente de caja, que desde 1971 fue obligatorio mantener en el Banco de España y que ascendió como mínimo al 4% de los recursos ajenos de cada Caja.

El coeficiente de inversión obligatoria se fijó por Decreto a partir del 9 de marzo de 1951 en un 60%, veinte puntos porcentuales por encima del contemplado en 1926 y mantenido en 1933. Después sufrió ligeras variaciones a la baja hasta situarse en el 40% por el Decreto de 31 de enero de 1973, pero esta tendencia se registra en paralelo al aumento de los porcentajes establecidos para líneas de crédito específicas, que contemplados en la Ley del 14 de abril del 62 se hacen habituales a partir del Decreto de 20 de agosto de 1964, en el cual entre la deuda pública y los valores computables absorbían el 50% de los recursos ajenos, en tanto que otro 17% de los mismos se destinaba a préstamos sectoriales determinados y otro 7% a préstamos de vivienda, lo que añadido al inmovilizado hacía que el 80% de estos recursos estuvieran obligados a

secundar los objetivos estatales, no quedando sino un 20% de libre disposición en las Entidades de ahorro. Hasta 1973, según el Decreto citado, no se reducen los porcentajes obligatorios, que quedan respectivamente en un 40% en cartera de valores y un 30% en cartera de préstamos<sup>49</sup>, iniciándose desde entonces una tendencia desreguladora, que en 1976 otorgaba a las Cajas un 50% de los recursos ajenos para su inversión libre.

No obstante lo comentado sobre la regulación de los créditos desde 1964, la práctica de los créditos obligatorios ya se utilizó desde la misma terminación de la guerra, con el criterio urgente de subsanar las catástrofes más acuciantes. Así resultó que el crédito agrario fue el primero en ser exigido a las Cajas, desde el 6 de septiembre de 1939, por Orden del Ministerio de Trabajo, cuando se autorizaron los préstamos a los agricultores sin desplazamiento de prenda; después y por Leyes especiales, entre 1946 y 1956 las Cajas, a través del Servicio Nacional del Crédito Agrícola, se vieron obligadas a conceder préstamos por valor de 880,5 millones de pesetas<sup>50</sup>. Igualmente el crédito para la construcción de viviendas también fue objeto de regulación obligatoria con anterioridad a 1964 ya que en el Plan Nacional de la Vivienda, contenido en el Decreto de 12 de abril de 1956, se establecía la modalidad del préstamo complementario por parte de las Cajas, que pudo atenderse a partir del año siguiente, cuando se destinó el 10% del incremento del ahorro a este tipo de operaciones<sup>51</sup>.

De forma similar la concesión de préstamos a la industria, al comercio, a corporaciones, etc., contemplados en la Ley de 1962 y regulados por el Decreto de 1964 ya citado, en una progresión ambiciosa dado su planteamiento político, dio como resultado que al llegar el año de 1975 se alcanzasen los 712.111,5 millones de pesetas en préstamos concedidos y que hecho el cálculo general de los porcentajes asignados a cada modalidad de préstamo entre 1964 y 1975 resultase que la vivienda se llevó el 49,2%, la industria el 19%, la agricultura el 14%, el comercio el

---

<sup>49</sup> Sobre la trascendencia de esta política véase el trabajo de R. POVEDA ANADÓN, «Las financiaciones privilegiadas de las entidades de depósito», *Suplementos sobre el Sistema Financiero*, n.º 11, de la Revista *Papeles de Economía Española*.

<sup>50</sup> Véase XXIX Asamblea General de la Confederación Española de Cajas de Ahorros Benéficas, Madrid, 1961, s.p.

<sup>51</sup> Véase XXIX Asamblea General de la Confederación Española de Cajas de Ahorros Benéficas, Madrid, 1961, s.p.

7%, las corporaciones únicamente el 0,9 y el 9,9% restante el apartado de varios, donde entraban las demás modalidades<sup>52</sup>.

La distribución territorial, las relaciones laborales y el destino de los beneficios, fueron también objeto de regulación en este período histórico de la Dictadura. Inicialmente y según señalábamos anteriormente, a partir de la Orden de 6 de septiembre de 1939 existía la voluntad de dotar de oficinas a todos los núcleos de población superiores a los 4.000 habitantes y de Cajas de Ahorros a todas las provincias que carecieran de las mismas. A esta realidad, que desbarataba el intento de control de la expansión de las Entidades de Ahorro por parte de la Banca privada, le siguió la creación de 20 nuevas Cajas y 30 fusiones o absorciones, con lo que el número de entidades confederadas pasó de 98 a 88<sup>53</sup>, dando lugar a una cobertura del servicio prestado a la comunidad más uniforme desde un enfoque geográfico.

Simultáneamente la normativa del Decreto de 24 de junio de 1964, que regulaba lo establecido en la Ley de 1962, dejaba en manos del Instituto de Crédito la realización de un plan anual de expansión para la creación de oficinas, justificable en función del saldo de ahorro y del territorio de acción tradicional, o de expansión natural por falta de servicio, normativa ésta que conllevaba ventajas para unas Cajas en detrimento de otras y por lo tanto defectos graves<sup>54</sup>. Aun con todo, de las 380 oficinas abiertas en 1939 se pasó a las 6.500 de 1975, lo que significaba pasar de la existencia de una oficina por cada 67.800 habitantes del país, a una oficina por cada 5.600<sup>55</sup>. A partir de la Orden de 7 de febrero de 1975 se aprecia un cambio en el control sobre la creación de oficinas, que se redujo, como ya ocurría con la Banca privada, a la autorización única del Banco de España, concluyendo bastantes de estas limitaciones cuando en el Decreto de 20 de diciembre de 1979 se establecía la libertad completa de expansión de las Cajas en las Comunidades Autónomas. Esta libertad se hace efectiva, por lo que a las Cajas de Ahorros res-

---

<sup>52</sup> Datos resumidos de las Memorias de la Confederación de Cajas de Ahorros entre los años citados.

<sup>53</sup> Manuel TITOS MARTÍNEZ, *Ahorro popular...*, ob. cit., p. 109.

<sup>54</sup> Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Crédito...*, ob. cit., pp. 407 y ss.

<sup>55</sup> Un estudio detallado de esta expansión de las oficinas es el titulado *La red de oficinas de Cajas de Ahorros en España, 1950-1985*, Madrid, Confederación de Cajas de Ahorros Benéficas, 1986.

pecta, a raíz de la publicación del R.D. 1582/88, de 29 de diciembre, en materia de Expansión de Entidades de Depósito.

Las relaciones laborales del personal al servicio de las Cajas fue objeto de revisión mediante el Reglamento Nacional del Trabajo en las Cajas Generales de Ahorro Popular de 24 de abril de 1946<sup>56</sup>, que vino a sustituir al de 1 de agosto de 1935 y como ya ocurriera en el citado año fue necesaria la intervención del Ministerio de Trabajo. Se establecían las categorías, los salarios, la jornada laboral de ocho horas y demás derechos y obligaciones, siguiendo la pauta de considerar a estos empleados como un grupo laboral diferente a los demás, pero cuando se formó el Sindicato de Banca, Bolsa y Ahorro esta consideración varió y a comienzos de la década de los sesenta los convenios colectivos permitieron, aun dentro de los controlados márgenes del sindicalismo vertical, crear una dinámica de mejoras que paulatinamente convirtió a las plantillas de las Cajas en un sector privilegiado, apreciable prácticamente desde 1965, con salarios y ventajas crediticias muy superiores a las de otros grupos laborales afines y que eran un claro exponente de la progresión de estas entidades. Las transformaciones de los Sindicatos acaecidas tras la desaparición del Régimen supusieron cambios sustanciales en la elección de los representantes, pero la dinámica de los convenios bienales se mantuvo.

Por último es preciso hacer referencia al control y exigencia que se ejerció sobre los beneficios de las Cajas a partir de 1939, que no fue muy acusado y que en líneas generales se enfocó a permitir la continuidad y solvencia de las mismas por encima de cualquier otro objetivo. Estos beneficios, de forma global, se destinaban a cuatro partidas estatutarias: el saneamiento de los activos, la propaganda y promoción del ahorro, la obra benéfica y social y el incremento de los recursos propios, siendo los dos últimos sin duda los más cuantiosos y por lo tanto susceptibles de una mayor presión estatal. La obra benéfica y social durante estos años se convirtió en uno de los vehículos más destacados de la presencia de las Cajas en sus zonas de actuación y experimentó una evolución muy considerable hacia los sectores de la sanidad, la educación, la cultura o la investigación. No obstante era condición legal que únicamente se emplearan beneficios en la misma, cuando los recursos propios de la

---

<sup>56</sup> Publicado en el BOE de 4 de mayo de 1946, p. 3.847.

Entidad en cuestión rebasaran el 5% de los recursos ajenos, de lo que se siguió una actuación muy diferente de unas Cajas a otras dado que sus resultados fueron muy desiguales. Por su parte la Administración, por la Orden de 26 de octubre de 1948, obligó a las Cajas a entregar anualmente el 15% del dinero destinado a las obras sociales del Estado al objeto de darle el destino que considerase oportuno y que durante muchos años se dedicó en su mayor parte a financiar las Universidades Laborales.

A su vez los recursos propios, que conforme al Estatuto de 1933, deberían alcanzar el 10% de los recursos ajenos, en 1939 no los alcanzaba prácticamente ninguna entidad, de manera que el porcentaje de beneficios destinados a recursos propios siempre estuvo por encima del 25%, siendo frecuente que fueran el 50% y a partir de 1966 se podría llegar al 58%, si las condiciones y resultados de la entidad lo hacían recomendable a juicio del Banco de España, que desde la Ley de 14 de abril de 1962 controlaba a las Cajas. Esta postura se flexibilizó por el Decreto de 3 de julio de 1975, donde se establecía que se destinarían a fondos de reserva porcentajes variables en función del coeficiente de garantía que se estableciera. Con lo cual se incidía de forma más ágil en el propósito mencionado, de asegurar la pervivencia de las Cajas, dado el papel fundamental que habían adquirido en el sistema financiero de la nación.

Para concluir podemos asegurar que desde una perspectiva conceptual las Cajas de Ahorros durante la Dictadura de Franco se consolidaron como entidades de servicios de intermediación financiera y promoción social y cultural de primer orden, que sufrieron una injerencia muy fuerte por parte del Estado en cuanto a la disponibilidad del ahorro, lo que coartó su libertad de acción, pero de esa tutela excesiva no se siguieron ataques a su privacidad, ni a sus crecientes patrimonios, ni a su segmento financiero básico, como era la captación de ahorro, ni se politizaron, ni se discutió el concepto de Caja de Ahorros como institución susceptible de cambios intrínsecos y cuando se debatió acerca de su naturaleza jurídica no se tomaron posiciones determinantes, quedando pendiente su consideración, o no, como fundaciones de derecho público.

Igualmente y desde una perspectiva estadística, el período fue muy favorable a las Cajas, que pasaron de captar el 19,3% del total del ahorro nacional al 30,9%, cuyo valor era de 3.384 millones en 1940 y de 1.469.080 millones en 1975, incremento éste que alcanzaba una tasa

anual de crecimiento superior al 20%. Estas cantidades puestas en relación con la renta nacional y en los años mencionados, ascendían al 7,53% y al 26,50% respectivamente. El número de impositores también aumentó en aquellos años, pasando de los 2,7 millones a los 28,7 y los beneficios obtenidos, que en 1950 ascendieron al 0,73% de los recursos ajenos, en 1975 alcanzaron el 1,31%, lo que demuestra una progresión clara en la cuenta de resultados.

## **I.6. El proceso de liberación parcial. 1976-1995**

La desaparición del general Franco dio paso en poco tiempo a un profundo cambio político en nuestro país impulsado por la mayor parte de las fuerzas políticas existentes, aunque entre los objetivos de unas y de otras había fuertes diferencias. Desde la clase política formada en el Régimen partieron los más decisivos impulsos para el cambio, entre quienes fueron capaces de entender las verdaderas intenciones del Rey; el resto de los políticos de aquel Régimen, o no comprendían lo que pasaba o se negaron abiertamente a secundar el cambio y el peso de la nueva etapa de nuestra historia les pasó por encima de forma inmisericorde y les convirtió en reliquias políticas ajenas a toda veneración.

Desde fuera del Régimen había una corriente de movimientos políticos de demócratas de centro y de izquierdas, en algunos casos con importantes contenidos nacionalistas, que habían vivido más o menos agazapados a la espera de la desaparición de Franco y que esperaban ver colmados sus anhelos de poder político. Igualmente, pero residiendo fuera por exilio voluntario o forzoso, había grupos de enemigos del Régimen, de antiguos partidos de izquierdas y nacionalistas, que esperaban su caída para regresar y cuyo denominador común, con alguna excepción, era un profundo desconocimiento de la realidad española de aquel momento. Todos estos grupos, con ideas dispares en cuanto al resultado final, fueron importantes para acelerar el proceso de la democratización del país y colaboraron en la consolidación de una monarquía parlamentaria, en clara consonancia con las democracias europeas occidentales, proceso éste que desde una perspectiva política puede considerarse cerrado en su primera etapa al promulgarse la Constitución de 1978 y en el cual la inmensa mayoría del pueblo español demostró una madurez política admirable, no ajena a la situación cultural y económica, muy distinta a la de otros períodos pretéritos de nuestra historia contemporánea.

## II. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS

No es fácil ceñirse a la exactitud y al rigor conceptual cuando se intenta configurar la esencia y significación de la función social en las Cajas de Ahorros. El primer impulso nos presenta a las Cajas como el todo, como el origen y a la actividad social como la parte, la consecuencia. Esa no es, sin embargo, la jerarquización cabal de su dependencia –y mucho menos si la contemplamos desde una perspectiva histórica– ya que el nacimiento de las Cajas es el intento de resolver determinados problemas del hombre en sociedad, problemas sociales de cada época histórica hasta nuestros días.

No es, pues, la actividad social una realidad complementaria de las Cajas, ni siquiera ese carácter diferencial al que en ocasiones, en intentos de lograr una sencillez expositiva, recurrimos en comunicaciones tanto orales como escritas. La Obra Social es una actividad que se remonta a los orígenes de las Cajas de Ahorros y es consustancial con la razón de ser de estas entidades, buena parte de cuya actividad diaria y habitual tiene un marcado carácter social, como más adelante procuraré exponer.

La inspiración y motivación social de las Cajas tienen su primera manifestación en los Montes de Piedad, que a lo largo del siglo XIX fueron naciendo generalmente del mismo parto que las Cajas de Ahorros ya que la labor de éstas era imprescindible para que los primeros pudieran paliar los efectos de la usura, que era moneda corriente.

De lo que supusieron para España los Montes de Piedad nos da una idea concisa el *Diccionario de autoridades* de 1726, que dice que así se llamaban «porque no se llevan los intereses regulares del banco, o se

lleva muy poco o sólo lo que voluntariamente quisiera dar el interesado, y el producto de esto está destinado regularmente a alguna obra pía».

Lo cierto es que el concepto no ha cambiado a lo largo del tiempo a pesar de que el Monte ha ido cediendo personalidad operativa, integrada progresivamente en la actividad habitual, cada vez más amplia, de las Cajas de Ahorros.

Son las Cajas las herederas de la iniciativa social de los Montes de Piedad o, por decirlo con mayor propiedad, las que asumen la casi totalidad de sus funciones operativas ya que iniciativa social la tuvieron desde su origen.

Los rasgos que caracterizan la singular personalidad de las Cajas, que con las obligadas acomodaciones legales y sociales han llegado hasta nuestros días, los resume así Bonanni, estudioso de estas entidades:

- 1.º Principio social de su gestión, que tiende a difundir el ahorro con un fin de interés público.
- 2.º Ausencia de lucro.
- 3.º Determinación en la Ley o en los Estatutos de las operaciones pasivas y activas que realizan, especialmente de estas últimas, con el fin de excluir toda operación peligrosa para la seguridad de los depósitos.
- 4.º Bajo interés en las operaciones pasivas y activas con el fin de seleccionar las inversiones y garantizar la seguridad y liquidez de los depósitos.
- 5.º Obligación de constituir reservas proporcionadas con los depósitos para hacer frente a eventuales pérdidas o quebrantos, y
- 6.º Vigilancia o tutela del Estado sobre sus operaciones.

Llegan a España las Cajas relativamente tarde y es justo señalar la importancia que en su creación e implantación tuvieron Mesonero Romanos, el marqués de Pontejos y las Sociedades Económicas de Amigos del País.

La época contemporánea de la actividad social de las Cajas de Ahorros Confederadas Españolas podemos situarla en los años sesenta, en clara relación con el fenómeno de la estabilización económica.

La estabilización genera cambios profundos en el país y consecuentemente en las demandas sociales.

La acción social de las Cajas ha sido siempre, aunque en diversos grados, complementaria de la del Estado. Allí donde había carencias manifiestas procuraban acudir las Cajas. Y con la estabilización económica dio comienzo el declive de la atención asistencial, que alcanzó su cenit en la inacabable posguerra española.

Porque junto al problema del hambre y la tuberculosis estaban los de la infancia y a ellos se prestó asimismo especial atención mediante guarderías infantiles, dispensarios y centros análogos, que proliferaron en nuestra geografía.

Pero las circunstancias y las demandas van evolucionando lentamente y con ellas la actividad social de las Cajas, que se dedican, con dotaciones potenciadas cada ejercicio económico, a facilitar el acceso a la cultura y la formación.

La evolución y crecimiento de estas nuevas áreas no se limita a las dotaciones económicas para multiplicar el número de plazas sino que la divulgación, las disciplinas impartidas y sus tratamientos respectivos van asimismo elevando los niveles de calidad y profundización al compás del desarrollo nacional. Y a veces precediéndole.

Formación profesional, sistemas de vanguardia para el aprendizaje de idiomas, becas, cursos monográficos, investigación, una notabilísima actividad editorial, exposiciones, conciertos, conferencias, seminarios, colaboraciones con centros docentes de nivel universitario, medio y básico, otras colaboraciones con entidades públicas y privadas de todo orden, con asociaciones de vecinos..., en fin, todo un registro de actividades encaminadas ya a esa segunda etapa, magistralmente descrita en el viejo proverbio: «primero vivir y luego filosofar».

Pero ya he hecho antes referencia a que la actividad social de las Cajas no se limita, por muy amplio e importante que sea su contenido –que lo es–, a todo aquello que legal y popularmente se conoce como Obra Social.

La actividad social de las Cajas de Ahorros empieza cada mañana en el momento en que se abren las puertas de sus oficinas. Da comienzo con la oferta de servicios que ofrece a su clientela y con el estilo de su relación con personas, familias, empresas, corporaciones y administraciones públicas.

La relación entidad-cliente siempre ha sido diferente en las Cajas de Ahorros y todavía lo es, a pesar de que otras entidades financieras han

tratado en los últimos años de aproximar sus miras y métodos a este talante institucional que es tan antiguo como las propias Cajas, que nacieron para fomentar el ahorro popular y combatir la usura, objetivos básicos e inaplazables en aquellas fechas del siglo XIX y también muchos años más tarde.

La domiciliación de servicios, la dedicación a las familias a través del crédito para vivienda social, una amplia gama crediticia para las diversas necesidades familiares, para estudios, eventualidades de todo orden, para emancipaciones laborales..., etcétera.

Colaboraciones especiales con sectores tradicionalmente deprimidos, como el agropecuario, apoyos a diversas iniciativas públicas y privadas en cooperación con ministerios, ayuntamientos, diputaciones, la banca pública, centros docentes y culturales, asociaciones....

El Real Decreto legislativo de 28 de junio de 1986, modificado por la Ley 26/1988 de 29 de julio, adaptaba las Leyes españolas que regulan los establecimientos de crédito a las normas de la Comunidad Económica Europea, constituidas por las Directivas 73/183 de 28 de junio y 77/180 de 12 de diciembre.

A tales efectos, de acuerdo con la terminología comunitaria, 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.

Esta homogeneización o generalización conceptual de las entidades de crédito supone, respecto a las Cajas de Ahorros, trascendentes consecuencias. Me limitaré a señalar como más significativa que las Cajas de Ahorros, sin perjuicio de su privativa finalidad social que las identifica, son contempladas como empresas que, como cualquier entidad financiera, desempeñan su papel en el marco de la libre economía de mercado en la que se configura la actividad mercantil en la Europa comunitaria.

Además somete a las Cajas de Ahorros a la normativa general aplicable a las restantes entidades de crédito, en especial las referentes al control administrativo de su actividad.

A la vista de los vigentes textos normativos no son de extrañar las dudas doctrinales en la definición actual de las Cajas de Ahorros, duda

que no es ajena incluso al Tribunal Constitucional, expresada, muy gráficamente, en su Sentencia de 22 de marzo de 1988, en la que, literalmente, se dice:

«Sin negar que las Cajas tengan un cierto carácter fundacional o puedan calificarse dogmáticamente de fundaciones, lo cierto es que son, en todo caso, fundaciones de carácter muy peculiar en que domina su condición de entidades de crédito, que es lo que les da su fisonomía actual... En que el aspecto benéfico-social queda oscurecido, aunque sin desaparecer, por su relevante función como entidades de crédito».

Ante esta realidad sin retorno de las Cajas de Ahorros españolas, similar por otra parte a las del resto de la Unión Europea, parece obligada la pregunta de si estas instituciones han perdido su primitiva función social, auténtica razón de su existencia.

Anticipemos una contestación rotundamente negativa. Las Cajas de Ahorros siguen, con más fuerza que nunca, manteniendo su clara vocación social, que no ha hecho sino quedar reforzada y garantizada con su profesionalización empresarial.

La Ley de 2 de agosto de 1985, que siguiendo la pauta marcada por el R.D. de 27 de agosto de 1977, democratiza los órganos rectores de las Cajas de Ahorros, cohonestaba abiertamente la posibilidad que defendemos. Así puede leerse en su exposición de motivos: «esta democratización es perfectamente compatible con una mayor profesionalización, necesaria en unas entidades que, si bien ajenas al lucro mercantil, deben, no obstante, operar en unos mercados financieros cada vez más competitivos, para mantener su capacidad de ahorro y la eficacia de su servicio a la economía nacional.»

Tampoco es de extrañar que las nuevas Leyes que regulan el régimen de las Cajas de Ahorros reiteren, de forma expresa, su inmanente función social. Así la Ley de 4 de enero de 1991, de Cajas de Ahorros de Aragón, dispone que las mismas destinarán una parte de sus excedentes a la dotación de un fondo para el mantenimiento de su Obra Social y cultural, respetando su autonomía selectiva.

Vemos y a esta realidad he procurado ajustar mi relato, que la función social, la esencia social, ha sido una constante de las Cajas de Ahorros españolas desde sus orígenes hasta nuestros días. El futuro y ya estamos en él, se presenta para las Cajas de Ahorros –también para la

Banca y la generalidad de las empresas— bajo el signo de una dura competencia, de un concepto estricto de la calidad (con el consiguiente crecimiento de los costes) y, en definitiva, reducción de los beneficios porcentuales.

En este marco, tan prometedor como dificultoso, las Cajas deben seguir siendo fuertes y eficaces y proseguir su función social ajustada a la demanda de cada momento, porque es obvio que con su elevada cuota de participación en el sistema financiero español son piezas básicas y, consecuentemente, es obligada su actuación coordinada para que su contribución alcance la máxima eficacia.

En cuanto al desarrollo económico-social es manifiesto el testimonio que las Cajas de Ahorros, a lo largo de su existencia, han dejado en el trazado de este progresivo caminar respondiendo a su vocación social.

Hoy la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Diputaciones Provinciales, los Ayuntamientos y demás entes públicos, son testigos de excepción de la colaboración prestada por las Cajas de Ahorros en todos los sectores en los que prima el interés público, demostrando con su objetividad y muchas veces sacrificio que sin ellas sería muy difícil alcanzar el permanente progreso económico y social que, como objetivo prioritario, diseña el Tratado de Roma para la Comunidad Económica Europea.

Nadie pone en duda que la adaptación de las Cajas de Ahorros a la etapa actual exigirá cambios legislativos, organizativos, una alta preparación profesional y una singular prudencia compensada con la agilidad de perspectiva, para no quedar al margen del cambiante campo financiero.

Pero que tampoco dude nadie que las Cajas, con su potencia económica, con la fidelidad de su masiva clientela y con su acreditado bien hacer continuarán siendo bastión de la economía española, colaboradoras del progreso de nuestro pueblo y protagonistas en el ejercicio de su función social, lo que supone tanto como decir fieles a su singular pasado y responsables ante su esperanzador futuro<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Vid. *La función social en las Cajas de Ahorros*, conferencia de José Luis MARTÍNEZ CANDIAL, Ibercaja, marzo de 1992.

### III. LA EVOLUCIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Como hemos podido comprobar a través del apretado recorrido histórico que he realizado de las Cajas de Ahorros españolas, con especial énfasis en su Obra Benéfico-Social, estas entidades han ido experimentando un conjunto de transformaciones que, en mayor o menor medida, han corrido parejas con el propio entorno socioeconómico de la Nación. Estas transformaciones supusieron adaptaciones a los mercados, cambio de mentalidad en sus directivos, lo que se tradujo a resultados de constante, aunque lenta progresión en su participación dentro del sistema financiero español. Estas transformaciones supusieron adaptaciones a los mercados con resultados de constante –aunque lenta– progresión en su participación dentro del sistema financiero español.

Ahora bien, es en los años ochenta cuando las Cajas de Ahorros españolas son protagonistas del impulso y evolución más importante de toda su historia, en parte como consecuencia de la propia evolución de todo el sistema financiero en general y en parte también por su propia dinámica. Este hecho, constatado por las cifras que seguidamente aportaré, ha sido destacado por numerosos expertos<sup>58</sup> entre los que podemos citar al profesor Fuentes Quintana, cuando sintetiza este proceso de transformación al afirmar que «las Cajas de Ahorros españolas han llegado a los años noventa con uno de los sistemas de Cajas nacionales más importantes del movimiento europeo».

---

<sup>58</sup> E. FUENTES QUINTANA, ABC, 22-7-91, y C. EGEA KREUEL, *Papeles de Economía*, n.º 47.

Unas simples cifras dan buena prueba de la comentada evolución: .

–Los depósitos del sector privado han pasado de representar un 33,8% en 1978 a un 39,1% en 1991 y a un 52,9% en la actualidad.

–En términos de recursos ajenos las Cajas suponen actualmente el 47,70% del sistema financiero.

–En el capítulo de inversiones la proporción es del 39,46%.

–Por lo que respecta a la rentabilidad, la tasa sobre recursos propios del conjunto de Cajas españolas se eleva, antes de impuestos, al 17,10% (frente al 12% de sus competidores), mientras que el beneficio neto alcanzado en 1994 se situó en una cifra que supera en 0,14 puntos porcentuales lo obtenido por el resto del sistema.

Pero queda por comentar un aspecto, que es netamente diferenciador de las Cajas de Ahorros y del cual se sienten especialmente orgullosas nuestras entidades: la Obra Benéfico Social.

El 21 de junio de este año Sus Majestades los Reyes honraron con su presencia la sede central de la Confederación, cerrando el acto académico conmemorativo de la Obra Benéfico-Social de las Cajas de Ahorros. Sin duda alguna fue motivo de legítimo orgullo para todos escuchar la frase de nuestro Monarca «podéis asumir con satisfacción la realidad de la obra bien hecha», porque los datos no pueden ser más evidentes: A finales del ejercicio 1994 las prestaciones de la Obra Benéfico-Social se manifiestan en unos fondos de casi 80.000 millones de pesetas, que sostienen 3.679 centros, con 443.000 actividades y más de 25 millones de beneficiarios.

Es la contribución a la sociedad de nuestros dividendos, una contribución que históricamente se ha centrado en la cobertura de las necesidades que en cada momento se manifestaban y que, en la actualidad, se concreta en tres grandes líneas de apoyo: la obra asistencial y sanitaria, la obra cultural y la obra docente e investigadora.

Ésta es la realidad actual. Una realidad prometedora y llena de buenos presagios pero, como toda realidad viva, también factible de modificaciones y adaptaciones de cara al futuro para que la eficiencia alcanzada continúe su camino sin problemas. Pero del futuro hablaré después; ahora creo fundamental ocuparme de cuál ha sido la evolución más reciente y cómo se ha ido conformando la actual estructura y funcionamiento de nuestras entidades.

Hay varias etapas dignas de resaltar partiendo de la que, a juicio de todos, representa el auténtico punto de partida de la actual configuración de las Cajas: El Decreto Fuentes Quintana de 1977.

Recordemos que hasta ese momento las Cajas de Ahorros españolas habían actuado dentro de un marco legal seriamente limitado en su operatoria respecto de la Banca privada. Un marco, sin embargo, que no impidió su progresión porque, al margen de su adecuada gestión, la especialización de los mercados otorgaba a las Cajas una dedicación principal (exclusiva, me atrevo a decir) a las economías domésticas, mientras que el mercado de empresas y negocios quedaba como la actividad propia de los Bancos.

Fue un etapa –una muy larga etapa– en la que las Cajas de Ahorros estuvieron sometidas a unos elevados coeficientes de inversión obligatoria, tanto de Valores como de Préstamos, que limitaban su libertad de colocación de los recursos. Este grado de intervención por otra parte era parcialmente congruente (no digo justificado) con el intervencionismo que caracterizaba los mercados financieros de nuestro país, todavía muy estrechos y simples, escasamente relacionados con el exterior y con tipos de interés –por poner un ejemplo– fijados por las autoridades económicas. En definitiva, una situación de rigidez financiera que también tenía su paralelo con los mercados reales de nuestra economía nacional.

Las citadas limitaciones, sin embargo, no fueron un freno para el crecimiento sostenido de las Cajas de Ahorros, lo cual representó un importante factor del desarrollo económico español a través de dos vías principales.

–La primera por su financiación a las familias, tanto a través del gasto de consumo como –y muy especialmente– de la vivienda, lo que durante muchos decenios actuó como efecto multiplicador sobre la actividad productiva, al modo más puramente keynesiano si se me permite la expresión.

–La segunda como favorecedora de la inversiones del país, consecuencia del aseguramiento de los principales volúmenes de emisiones públicas y privadas, por el comentado mecanismo de los coeficientes obligatorios.

Pero volvamos a nuestro eje central, como es el análisis de los hechos que han configurado el actual sistema financiero.

La citada rigidez de los mercados, acorde con la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca de 1962, comienza a tener un punto de inflexión en 1974 cuando entran en vigor un conjunto de disposiciones de tinte liberalizador, pero el auténtico paso decisivo hacia la liberalización del sistema financiero español, cuando se sientan las bases reales del mercado que vivimos actualmente, es la publicación del Real Decreto 2.290 de 27 de agosto de 1977. Esta iniciativa, conocida como la «Reforma Fuentes Quintana», establece los siguientes principios básicos:

- 1.º Fomento de los mercados monetarios para mejorar la instrumentación de la política monetaria en un esquema más propio de economías de mercado.
- 2.º Flexibilización del grado de intervención estatal, reduciendo y reordenando los coeficientes obligatorios de las entidades financieras.
- 3.º Liberalización casi total de los tipos de interés aplicables por las instituciones crediticias.
- 4.º Equiparación en capacidades operativas de Bancos y Cajas de Ahorros.
- 5.º Normas más flexibles de expansión de oficinas.

Este impulso liberalizador mantenía todavía algunas limitaciones (que deben valorarse como lógicas y prudentes para aquel momento) que posteriormente fueron desapareciendo en sucesivas normas legales<sup>59</sup> que contemplaron distintos aspectos, como flexibilidad de instalación y funcionamiento de banca extranjera, liberalización total de intereses en operaciones bancarias y profunda revisión de los coeficientes de caja e inversión.

Por lo que respecta en concreto a las Cajas, se promulga en 1 de agosto de 1985 la Ley de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA), de notable trascendencia para estas entidades

Este proceso liberalizador ha tenido una importante repercusión en el funcionamiento de todos los intermediarios financieros pero es indis-

---

<sup>59</sup> Citamos especialmente la O.M. de Economía y Hacienda de 17-1-1981 y R.D. 73/1981, de 16 de enero, sobre tipos de interés, comisiones, coeficientes y otras materias; Ley de Regulación del Mercado Hipotecario, en el mismo año; Ley 13/1985, de 1 de agosto, sobre libertad de expansión de oficinas, así como otras sucesivas a partir de este año.

cutible que ha exigido un mayor esfuerzo de adaptación a las Cajas de Ahorros, aunque sólo sea por el simple hecho de que partían de una posición más rígida que los Bancos, lo cual ha supuesto una aceleración en su evolución que puede resumirse en cuatro puntos fundamentales:

- La transformación de sus órganos de gobierno.
- La adaptación de su funcionamiento.
- El aprovechamiento de las oportunidades de mercado.
- El reforzamiento de su productividad y solvencia.

Veamos, en detalle, cada uno de ellos:

### **III.1. La transformación de sus órganos de gobierno**

La LORCA inicia el proceso de democratización de las Cajas de Ahorros a través de la nueva estructura y composición de sus órganos rectores. No entro a detallar las transformaciones que prevé esta norma por ser suficientemente conocidas, pero sí debe destacarse que la forma de representación de los distintos colectivos sociales e institucionales, así como las fórmulas de representación territorial, configuraron un nuevo escenario que necesariamente debe influir en los planteamientos estratégicos de estas entidades.

También supone un cambio fundamental el hecho de que, en el desarrollo de la Ley, se atribuyan a las Comunidades Autónomas competencias sobre las Cajas de Ahorros. Ello implica un marco realmente singular y –por qué no decirlo– muy complejo, no sólo porque las Cajas tengan una doble dependencia (de la Administración Central para unos aspectos y de la Autonómica para otros) sino además porque la situación difiere de unas entidades a otras como consecuencia de la capacidad legislativa que tiene cada Comunidad.

### **III.2. La adaptación de su funcionamiento**

La liberalización o desregulación del sistema financiero, que representó para las Cajas el elemento añadido de su equiparación con el resto de entidades, supuso un nuevo marco de oportunidades pero también, lógicamente, unos nuevos retos a afrontar que requirieron una revisión

profunda de las estrategias. Debe tenerse en cuenta que junto al cambio de rumbo que implicó la liberalización para todos los intermediarios financieros las Cajas en concreto tuvieron que realizar su adaptación con el problema añadido de iniciar su actividad en campos desconocidos para ellas.

Por una parte las Cajas han tenido que iniciar y desarrollar nuevos productos en materia de descuento comercial, mercado de capitales y financiación internacional (que anteriormente estaban vedados) cuya incursión representa un importante esfuerzo de organización, formación y acumulación de experiencia, por tratarse normalmente de parcelas de negocio relacionadas con segmentos atendidos tradicionalmente por sus competidores. Este esfuerzo de adaptación ha debido acumularse a otros productos y servicios que la intensificación de la competencia ha impuesto a todas las entidades.

Por otra parte las paulatinas modificaciones y reducciones de coeficientes y la eliminación de los circuitos de financiación privilegiada permitió a las entidades liberar recursos con la posibilidad de dedicar mayor proporción de ellos a las áreas concretas de actuación de cada Caja, restableciendo un mayor equilibrio entre ahorro e inversión a nivel regional.

Finalmente la libertad de expansión de oficinas ha hecho posible que las Cajas ampliaran sustancialmente sus áreas de negocio dentro del territorio nacional. Este hecho, de indudable trascendencia para todo el sistema financiero (por lo que representa de nuevo marco competencial) ha constituido una mejora de oportunidades para las Cajas pero a la vez un tremendo ejercicio de responsabilidad y prudencia para ir adecuando paulatinamente sus objetivos de expansión con los de rentabilidad.

### **III.3. El aprovechamiento de las oportunidades de mercado**

Las Cajas se han transformado en entidades fuertemente competitivas a través de la mecanización de todos sus procesos (adaptándose continuamente al desarrollo experimentado por la informática y la telecomunicación) así como mediante la introducción permanente de potentes instrumentos de gestión, en especial en lo que se refiere a banca minorista.

Por lo que respecta a los avances tecnológicos es prematuro incluso evaluar la eficiencia de su grado de implantación en las diferentes entidades; ya en 1983 Revell llamaba la atención en este sentido y mostraba sus dudas acerca de la dificultad de medir el alcance de las transformaciones tecnológicas sobre el sector financiero, especialmente por la velocidad con que se estaban produciendo<sup>60</sup>. Lo que sí es cierto, no obstante, es que –como señala José Miguel Rodríguez– «estamos en una evolución que no se limita al incremento de la capacidad y rapidez de la transmisión de datos, sino que agiliza el funcionamiento de los mercados financieros y hace posible operar en un mercado mundial –una nueva versión de la aldea global de MacLuhan– implicando modificaciones en la forma de entender la captación de depósitos, el papel de las sucursales y agencias, la organización de las oficinas, la cualificación del personal...»<sup>61</sup>.

La capacidad de innovación demostrada por las Cajas ha permitido responder puntualmente con nuevos productos y servicios a las constantes demandas del mercado, con actividad creciente –por poner unos ejemplos– en el proceso de aseguramiento de la deuda, mercados de pagarés y letras, fondos de inversión, fondos de pensiones y todo tipo de instrumentos de desintermediación, así como autoservicio bancario.

### III.4. **Reforzamiento de la productividad y solvencia**

En el marco competitivo que resulta de unos mercados liberalizados la persecución de objetivos de solvencia y productividad adquiere una importancia todavía mayor porque la rentabilidad se torna extremadamente vulnerable. En este sentido el conjunto de las Cajas ha conseguido mejorar la estructura de balance, la calidad de sus activos, diversificar sus riesgos y adecuar sus recursos humanos y organizativos a la nueva operatoria y mercados. Los buenos resultados derivados de la ganancia en productividad de los recursos han permitido potenciar las reservas de las entidades, alcanzando una tasas de solvencia y autonomía financiera que las han consolidado al menos para un futuro inmediato.

---

<sup>60</sup> REVELL, J.R.S., *Les banques et les transferts électroniques de fonds*. OCDE, Paris, 1983.

<sup>61</sup> J.M. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ. «Las entidades financieras en la década de los 90: nuevos desafíos, nuevos derroteros». *Papeles de Economía Española*, n.º 58, 1994, p. 48.

Llegados a este punto podríamos sintetizar lo expuesto en que la actividad de las entidades financieras ha sufrido una transformación radical en las condiciones de competencia. Si a finales de la década de los setenta el sistema financiero español se caracterizaba por ser relativamente cerrado, con fuertes controles administrativos, escasa libertad y bajo grado de competencia, en los noventa la situación ha experimentado un cambio muy profundo. Ahora la competencia se ha generalizado y el funcionamiento de las entidades ha alcanzado altas cotas de agilidad y dinamismo, homologables a los restantes países de la Unión Europea<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Puede consultarse a este respecto Darío NEGUERUELA y A. GÓMEZ ROLDÁN, «El sistema bancario español en la década de los ochenta», en *Papeles de Economía Española*, n.º 43; F. ANSELMi, «Innovazione finanziaria», en *Economia e Credito*, n.º 1 y 2, 1990.

#### IV. LOS CAMBIOS POR EL MERCADO ÚNICO EUROPEO

Predice un acuerdo generalizado entre los expertos y directivos del sector que el futuro de las entidades financieras estará dominado por la construcción del mercado único europeo, cuya plena vigencia se alcanzó el 1 de enero de 1993.

Este hecho, junto a las transformaciones que experimentó el propio mercado financiero español como consecuencia de los cambios legislativos ya comentados anteriormente, ha originado un conjunto de inquietudes que se pueden resumir en las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> La ruptura del *statu quo* tradicional en la distribución de papeles en el sistema bancario, que confería a la Banca una dedicación principal al negocio al por mayor y a las Cajas al por menor.
- 2.<sup>a</sup> Una creciente competencia para las Cajas en el mercado de familias y una demanda más cualificada y diferenciable.
- 3.<sup>a</sup> La exigencia de una respuesta rápida por parte de las Cajas a cambios del mercado, como el proceso de urbanización del país, el aumento de la renta personal, variación de características en los segmentos de usuarios y sobre todo por el incremento de la cultura financiera de la clientela y la rápida multiplicación de las relaciones internas y externas.

El año 1993 fue, sin duda, un año prolijo en análisis y debates sobre el futuro de las Cajas de Ahorros (como asimismo, lógicamente, de los Bancos) ante los nuevos escenarios que se abrían con la entrada en vigor del mercado único europeo. De aquellos análisis se extrajeron

unas conclusiones que posteriormente fueron corroboradas en la práctica como los puntos clave de la actividad de estas instituciones<sup>63</sup>. Podemos destacar entre las múltiples opiniones la del profesor Fuentes Quintana, que resumía los problemas a afrontar por las Cajas en los siguientes cinco puntos:

- 1.º Las crecientes necesidades de capital de las Cajas.
- 2.º La regionalización y cooperación entre entidades para competir.
- 3.º Disponer de una organización jurídica que permita una gestión financiera eficiente.
- 4.º Problemas de dimensión y procesos de fusión.
- 5.º Necesidad de cooperación de las Cajas a nivel suprarregional.

Otro experto, Carlos Egea, resumía así las fortalezas y debilidades de las Cajas de Ahorros ante el 93<sup>64</sup>:

• **PUNTOS FUERTES**

- 1) Liderazgo histórico en la actividad de la Banca al por menor.
- 2) Extenso sistema de distribución (red de tiendas), la mejor barrera de contención ante la competencia.
- 3) Flexibilidad y capacidad de adaptación a las circunstancias.
- 4) Su nivel tecnológico.
- 5) La imagen positiva que proyectan en la sociedad.
- 6) La tradición asociativa de las Cajas.

• **PUNTOS DÉBILES**

- 1) Elevados costes de transformación.
- 2) Los mayores compromisos –con respecto a la Banca– en lo que respecta a los fondos de pensiones de su personal.
- 3) La dificultad estructural de emitir recursos propios.

---

<sup>63</sup> Un excelente estado de la cuestión sobre estos temas puede consultarse en los números monográficos 46 y 47, año 1991, de *Papeles de Economía Española*, titulados: *Cajas de Ahorros, el reto de los 90*, y *Cajas de Ahorros, estrategias ante el futuro*.

<sup>64</sup> Carlos EGEA KRAUEL, artículo citado.

- 4) Menor desarrollo del marketing estratégico en el sector y heterogeneidad –en dimensión y actitud– de las instituciones que lo componen.

### III.2. Conflictos potenciales

Finalmente quiero resumir la opinión de otros analistas y directivos ante los conflictos potenciales en el proceso de dirección de las Cajas de Ahorros<sup>65</sup>. Pueden destacarse tres principales:

- 1) La ausencia de capital-acciones en las Cajas y la inexistencia, por tanto, de una instancia que encarne la exigencia de rentabilidad y dividendos, obliga a hacer coherentes la misión oficial y la misión real de cada entidad. Definir la principal misión de las Cajas de Ahorros como la canalización máxima posible de fondos a la Obra Social clarificaría, según este autor, la lógica del comportamiento de estas entidades.
- 2) Los órganos de gobierno y la alta dirección de cada Caja deben identificar y resolver permanentemente los conflictos entre la misión y los objetivos generales o prioridades económico-financieras de la institución.
- 3) La estrategia competitiva de cada entidad debe evaluarse en términos de coherencia con respecto a las «áreas clave de negocio»: los factores determinantes de una ventaja competitiva sostenible a largo plazo.

### III.3. Factores estratégicos principales de las Cajas de Ahorros

Los principales factores estratégicos que afectan a las Cajas de Ahorros españolas pueden clasificarse en dos grandes grupos, que a su vez contemplan diferentes factores dentro de ellos.

---

<sup>65</sup> Ver artículo de Eduard BALLARÍN en *Papeles de Economía*, n.º 47, y artículo de Amado FRANCO en el n.º 49 de la misma revista.

El primer grupo tiene que ver con aspectos de su funcionamiento y me detendré en seis problemas:

- 1) La solvencia de las entidades.
- 2) La rentabilidad.
- 3) La dimensión.
- 4) La forma de organización más adecuada.
- 5) La adecuación a las tecnologías de información.
- 6) El desarrollo del marketing estratégico.

El segundo grupo de cuestiones hará referencia a aspectos relacionados con la aplicación de la normativa vigente en dos vertientes principales:

- 1) Las implicaciones de la LORCA en materia de representación.
- 2) La incidencia de las Comunidades Autónomas.

Paso a continuación a referirme a cada uno de los factores apuntados:

### III.3.1. ***Solvencia***

El proceso de liberalización y desregulación, iniciado en España en 1977, ha llevado aparejado, junto con los avances en la libertad operativa de las instituciones, hoy casi homologable al resto de los países de la Comunidad Europea, un creciente interés de las autoridades financieras por regular la solvencia de las entidades sin interferir por ello en la actuación de los intermediarios financieros.

Las normas de solvencia establecidas en su día por el Banco de España tenían una triple dirección:

- 1) El establecimiento de niveles mínimos de recursos propios.
- 2) La obligación de realizar las provisiones y dotaciones en previsión de diferentes riesgos (insolvencia, riesgo-país y compromisos de pensiones con el personal).
- 3) Normas que impiden la concentración de riesgos en operaciones activas.

Dentro de este esquema de supervisión ha cobrado relevancia el tema de los recursos propios por dos razones: *a)* porque muestran la

capacidad de una entidad financiera para absorber pérdidas sin tener que proceder a su liquidación, y *b*) porque la globalización de los mercados bancarios obliga a establecer niveles similares de recursos propios para evitar distorsiones de la competencia.

La normativa española sobre recursos propios difiere hoy del patrón comunitario, basado en el Informe Cook, de 1987. Su regulación se basa en un doble coeficiente –global y selectivo– aunque sus resultados finales son más exigentes que los que se siguen de la aplicación de la norma comunitaria, a la que las entidades españolas hubieron de adaptarse antes de 1993.

Según Miguel Martín, la cuestión sustantiva es que la necesidad que tienen las Cajas de nutrir los recursos propios necesarios para el ejercicio y ampliación de sus actividades tropieza con una dificultad singular: no pueden recurrir a la vía convencional del mercado de capitales, como hacen los bancos, pues hay dificultades obvias que se derivan de su estatuto jurídico y de su naturaleza no societaria.

Para cumplir adecuadamente las exigencias legales de recursos propios las Cajas tienen hoy tres mecanismos:

- 1) Los fondos fundacionales, que han experimentado una pérdida de peso específico con el transcurso del tiempo; lo que Martín denomina como «petrificación de la dotación de capital».
- 2) La aplicación de los excedentes anuales que vayan integrando las reservas efectivas y expresas –legales y voluntarias– además de las provisiones y fondos genéricos –es decir, los que no vienen exigidos por la cobertura concreta de algún tipo de riesgo– y las inmovilizaciones permanentes de la Obra Benéfico Social.
- 3) La utilización de la deuda subordinada, pasivo financiero caracterizado por un plazo de vencimiento inicial mínimo de cinco años, por su situación en el último lugar en el orden de prelación de los acreedores y por la ausencia obligatoria de cláusulas de rescate ejecutable a voluntad del acreedor. No pueden exceder legalmente del 30% de los recursos propios y debe ser previamente autorizado por el Banco de España<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Regulada por R.D. 9.370/85, de 1 de agosto.

- 4) Las cuotas participativas<sup>67</sup>, instrumento híbrido entre la acción y la obligación, cercano a las acciones sin derechos políticos que contempla la nueva normativa de sociedades anónimas. Hasta el momento no han tenido ningún éxito y no han sido emitidas por ninguna Caja.
- 5) La revalorización de activos, actualmente limitada a los que se pongan de manifiesto por efecto de Leyes de regularización de balances o de procesos de fusión formalizados. Un dato da idea de la importancia de este mecanismo; una prudente revalorización de las Cajas en, por ejemplo, el año 1989, al coste de reposición, incrementaría los recursos propios de estas instituciones en un 15,6% respecto a sus valores contables<sup>68</sup>.
- 6) Actuar sobre la estructura del activo, de forma que éste requiera, por su volumen o nivel de riesgo, menor cantidad de recursos propios.

### III.3.2. *Rentabilidad*

Está fuera de toda duda que la rentabilidad es uno de los factores estratégicos básicos de cualquier entidad financiera, extremo éste sobre el que no es necesario insistir. Como señalaba al principio de mi intervención, los indicadores de las Cajas en este terreno son altamente positivos y sobre los cuales vuelvo a insistir: en el ejercicio de 1994 el conjunto de Cajas españolas obtuvo un beneficio que representa el 17,10% sobre Recursos Propios y el Resultado antes de Impuestos significó el 0,92% sobre ATM (frente a un 0,65% alcanzado por los Bancos)<sup>69</sup>.

Ahora bien, estos resultados no deben inducir a pensar que el camino ya está allanado, porque existen algunas amenazas potenciales en relación con la productividad relativamente baja de la actividad bancaria en España y en especial en las Cajas de Ahorros, amenazas éstas que

---

<sup>67</sup> Reguladas por R.D. 664/90.

<sup>68</sup> Eva JANSSON y VICENTE SALAS, *Papeles*, n.º 47.

<sup>69</sup> Para un análisis completo de la rentabilidad puede consultarse el trabajo monográfico «La cuenta de resultados de bancos y cajas de ahorros en 1994», en el *Boletín Económico del Banco de España*, abril de 1995, pp. 79-114.

posiblemente no cuestionen la evolución inmediata pero que pueden manifestarse a medio y largo plazo. A título de ejemplo podemos ver<sup>70</sup>:

- Las Cajas poseen una red de oficinas muy amplia, atendida por pocos empleados (5,6 de promedio frente a ratios por encima de 30 de muchos países europeos) y con bajo volumen medio de actividad (1.768 millones de depósitos por oficina), cifras muy por debajo de las medias comunitarias. Este hecho, aunque supone una barrera de entrada para la competencia extranjera, ocasiona por contra un importante coste de transformación que será preciso ir corrigiendo paulatinamente.
- Los costes de explotación sobre balance medio alcanzaron en las Cajas españolas un 2,69% frente a un 2,00% en la media de la Unión Europea y un 2,07% de los países desarrollados. Esta variable debe ser reducida notablemente, teniendo en cuenta sobre todo la tendencia a la que todavía se verá sometido nuestro país en reducción de los márgenes financieros.
- Creemos que el margen de intermediación se verá forzado a continuar su descenso porque la actual comparación así parece denotarlo. Mientras las Cajas españolas, en 1994, lo sitúan en un 3,69%, en los Bancos españoles es del 2,63% para el mismo año y del 2,21% en la media de la Unión Europea para el año anterior.

No creo necesario aportar más indicadores para afirmar que solamente aquellas entidades capaces de reducir relativamente sus costes estructurales podrán competir con ventaja para poder compensar el estrechamiento imparable de los márgenes. Las estrategias son diversas y van desde reducciones de la red actual y reorientación de los canales de distribución hasta la búsqueda de mayor dimensión cuando ésta pueda permitir reducir los gastos unitarios a través de las economías de escala.

---

<sup>70</sup> La información de los párrafos siguientes está elaborada con base en el artículo citado en la nota anterior y en el de IGNACIO FUENTES, «Las instituciones bancarias españolas y el mercado único», *Boletín Estadístico de Banco de España*, junio de 1995, pp. 33-47.

### III.3.3. *La dimensión*

Como explica Aurelio Medel, la búsqueda de una mayor dimensión, fundamentalmente por la vía de fusiones y absorciones, parece haber prendido, no obstante lo expuesto anteriormente, en la realidad del sistema financiero español en los últimos años. A las fusiones de los grandes bancos privados habría que añadir las producidas en el sector de Cajas, con un total de diecisiete procesos de fusión entre 1989 y el primer semestre de 1992.

Se han esgrimido, fundamentalmente, dos argumentos a favor de las fusiones de Cajas: que una mayor dimensión propicia las posibilidades de entrada en nuevos mercados y que con la fusión se obtiene una importante reducción de los costes de explotación unitarios. Éstas fueron las tesis esgrimidas por el profesor Revell en su primer informe de 1989.

José Luis Raymond y Adrián Repilado, en el tantas veces citado número de «Papeles de Economía» presentan los resultados de un modelo econométrico basado en datos de un panel de 76 Cajas durante el trienio 1986-87-88<sup>71</sup>. Dicho modelo permite medir la respuesta de los costes operativos de las entidades (excluidos los costes financieros) a las variaciones, por distintas vías, en la dimensión de las entidades apreciada por el volumen de recursos ajenos. Sus conclusiones fueron las siguientes:

- 1) Se observa la existencia de economías de escala conforme se avanza en la dimensión de la entidad, si bien tales economías son más intensas para las de tamaño reducido o medio.
- 2) La forma más eficiente para aumentar la dimensión de las entidades es mediante el incremento del tamaño medio de los depósitos.
- 3) El crecimiento del aumento del número de depósitos por oficina, que también tiene reflejo en las economías de escala, es un factor de menor peso que el anterior.
- 4) El simple aumento del número de oficinas no parece conducir a mejoras en el nivel de los costes operativos unitarios de las Cajas.

---

<sup>71</sup> Este análisis ha sido actualizado, con resultados muy similares, por J.L. RAYMOND en «Economías de Escala y fusiones en el sector de Cajas de Ahorros», *Papeles*, n.º 58, de 1994.

- 5) La dimensión de mínimo coste apunta a una entidad con un número de 5.000 cuentas por oficina, con unos depósitos de 350.000 pesetas de media y con un volumen total de depósitos de 265.500 millones de pesetas.

Pero los estudios e investigaciones realizados –los ya citados de José Luis Raymond, Adrián Repilado y de los profesores Revell y Ballarín– no autorizan a adoptar una posición dogmática sobre la conveniencia –o inconveniencia– de las fusiones entre Cajas. Sobre este aspecto polémico, en el que se combinan factores de orden económico junto con otros de índole social y política, cabe concluir –de acuerdo con todos los autores– lo siguiente:

- La dimensión óptima de una entidad viene, sobre todo, condicionada por la propia definición y alcance de su actividad financiera.
- No existe una correlación directa entre gran dimensión-entidad eficiente. La eficiencia depende de multiplicidad de factores y, en cualquier caso la experiencia demuestra que existen entidades pequeñas que son muy eficientes.
- La fusión no es la única respuesta al aumento de dimensión. El aumento en el tamaño medio de los depósitos y la cooperación con otras entidades para abaratar costes operativos pueden ser buenas vías de crecimiento.
- Los procesos de fusión tienen importantes costes añadidos: redimensionamiento de redes y equipos humanos, procesos de reorganización, integración de diferentes culturas empresariales...
- La concentración no es un fin en sí misma, es un instrumento útil para alcanzar unos niveles de dimensión crítica, un medio de reducir o completar una red de oficinas o una ampliación de los horizontes financieros.

En todo caso hasta conocer el resultado de los procesos de fusión en curso parece aventurado ir más allá de las anteriores conclusiones.

### III.3.4. *La organización*

En el espacio europeo de 1993 las Cajas de Ahorros españolas habrán de adoptar, según Agustín Garmendía, una decisión sobre el modelo bancario al que pretenden aproximarse.

Para muchas Cajas de tamaño mediano y pequeño la estrategia más ventajosa en materia de diferenciación de costes puede ser la de una especialización espacial a escala de comunidad autónoma, en la que su localismo y adscripción territorial les aseguran una amplia implantación e imagen popular<sup>72</sup>.

En opinión de este autor «la intensa competitividad tradicional entre Cajas de Ahorros de una misma región, con el inevitable solapamiento de redes de oficina, genera deseconomías externas para el conjunto de las instituciones, lo que, unido a la búsqueda de una dimensión crítica para operar con costes mínimos en el ámbito regional, ha llevado (...) a procesos de fusión encaminados a constituir un esquema de “caja regional” con capacidad de respuesta competitiva en ese ámbito territorial».

Más allá, Enrique Fuentes Quintana ha afirmado que «el modelo de Caja regional hacia el que propende hoy la gran mayoría de Cajas de Ahorros (...) cuenta con indudables ventajas financieras y económicas. Sin embargo –añade– ese modelo regional debe ser complementado con productos y servicios organizados a nivel nacional. Lograr un entendimiento para estas actividades supra-regionales de las Cajas de Ahorros constituye –concluye– es una tarea difícil pero de cumplimiento inevitable».

Esta idea central –la cooperación entre Cajas– se presenta por la mayor parte de los autores –y muy en especial los vinculados a la revista de la Fundación FIES– como una respuesta a buena parte de los retos organizativos de las Cajas en 1993.

### III.3.5. *Las tecnologías de la información*

Las tecnologías de la información son precisamente las que dominan en la casi totalidad de las actividades primarias y auxiliares más características de las entidades financieras.

En la Banca minorista el avance tecnológico modifica las barreras de entrada al reducir la importancia relativa de la red de sucursales, abre la posibilidad de sustitución entre productos, cambia el poder de nego-

---

<sup>72</sup> Vid. el «II Informe Revell para las Cajas de Ahorros españolas».

ciación de clientes y proveedores y altera el nivel de viabilidad interna entre los componentes del sistema financiero.

En este aspecto la situación relativa de las Cajas españolas constituye un factor de fortaleza dadas las fuertes inversiones realizadas en el pasado en procesos y equipos informáticos.

### III.3.6. *El marketing estratégico*

El marketing de las Cajas –entendido como la adecuación de productos y servicios a las necesidades de la clientela– es para Carlos Egea «un factor estratégico de primera magnitud».

En la orientación de la comercialización de productos y servicios de las Cajas este autor destaca cuatro aspectos:

- 1) Necesidad de diseñar productos y servicios que permitan operar a las Cajas en áreas distintas a las tradicionales: banca corporativa, banca de inversión...
- 2) La dificultad de dar una respuesta global a las necesidades de todos los clientes obligará a una segmentación de los usuarios para adaptar los servicios y productos a las necesidades de cada cliente.
- 3) Utilidad de ofrecer paquetes conjuntos de productos y servicios financieros y estimular la venta cruzada de servicios financieros y parafinancieros.
- 4) Vigilancia de la calidad técnica y funcional de los productos y la personalización en su oferta.

Con respecto al futuro del marketing financiero el profesor Enrique Castelló<sup>73</sup> propone tres reflexiones:

- 1) La oferta de nuevos productos y servicios deberá ir en aumento para dar respuesta adecuada a las necesidades del mercado.
- 2) Necesidad de la utilización de técnicas de segmentación e impulso del marketing extensivo.

---

<sup>73</sup> *Papeles*, cit.

- 3) Elección por cada entidad de los productos que debe producir directamente o, simplemente, distribuir en cooperación con otras entidades financieras.

Si, en este terreno, la situación de partida de las Cajas no es mala, el autor cree aconsejable que estas entidades adopten «una actitud más decidida» en el futuro, tanto en la anticipación de las necesidades actuales de la clientela como en el marketing financiero de productos y servicios.

Como conclusión provisional, pero avalada por las últimas cuentas de resultados de las entidades que integran el sistema de Cajas de Ahorros españolas, podríamos definir que, en conjunto, éstas han sabido estar a la altura del difícil reto y han demostrado más que fehacientemente su capacidad de adaptación y su flexibilidad a las condiciones de un mercado en el que la competencia y el dinamismo eran ya la norma habitual desde hacía años.

## V. UN ESTATUTO SINGULAR

En un polémico pero muy interesante artículo aparecido en la prensa nacional en los últimos meses<sup>74</sup> se ha dicho, cito textualmente: «Las Cajas de Ahorros constituyen una banca pública encubierta, un instrumento de poder financiero, económico y social, al servicio de unas estructuras de intereses difusos que, finalmente, se reconducen al poder político de turno».

Se trata de una afirmación polémica que quizá pueda no ser compartida en muchos sectores pero que, sin duda, mueve a la meditación. No podemos ignorar, en efecto, las importantes implicaciones de la LORCA en materia de representación en las Cajas. ¿La fundamental? Cualquier lector desapasionado del texto de 1985 puede colegirla: la consagración del principio de **intervención** política –con ánimo simplemente tutelar y fiscalizador o con ánimo dirigista, que de todo ha habido, seguramente– en el funcionamiento y organización de las entidades. La vía utilizada para ello ha sido la composición de los órganos rectores de las Cajas<sup>75</sup>.

Pero algunas Comunidades Autónomas han llegado aún más lejos en su régimen de intervencionismo administrativo, llegando a regular –en una minoría de casos, es cierto– incluso el período de permanencia de

---

<sup>74</sup> «Privatización de las cajas de ahorros: el ejemplo italiano», de Rafael MATEU ROS, en *Cinco Días*, 4 de agosto de 1995.

<sup>75</sup> Adviértase que pueden ser elegidos representantes de Corporaciones Municipales, cualesquiera sea su dimensión, a condición de que la Caja cuente con oficina abierta en el término municipal en cuestión.

los Consejeros Generales en los órganos rectores de las propias Entidades de Ahorro<sup>76</sup>.

Permítanme aquí un inciso de carácter personal, desde mi propia experiencia pero que ilustra hasta dónde puede llegar la incidencia en la vida de las Cajas de los Gobiernos regionales, para referirme a la Ley de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Aragón. Desde que se promulgó la actual normativa legal sobre las Cajas de Ahorros he venido sosteniendo reiteradamente que nuestras Cajas deben guiarse únicamente por criterios empresariales y por lógicas financieras que, desgraciadamente y a las numerosas pruebas me remito, suelen no coincidir con las lógicas políticas.

Desde un punto de vista formal, la actual Ley de Cajas aragonesa –y coinciden prácticamente todas las opiniones solventes– es una pésima Ley, que incluso deja de lado y desconoce, a la hora de su redacción y posterior aplicación por el legislativo aragonés, la Ley de Bases (LORCA) en la que, por simple lógica, se han basado la mayoría de Leyes similares en el resto de Comunidades Autónomas. Baste reseñar como importante apoyo a mis palabras la Sentencia dictada en 1988 por el Tribunal Constitucional anulando algunos de sus artículos y las recomendaciones de nuestras autoridades monetarias y de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), en el sentido de modificar y homogeneizar nuestra Ley con el resto de Comunidades Autónomas, eliminando las «singularidades» que la vician.

La estabilidad de nuestras Cajas, la seguridad y confianza de nuestra clientela y la solvencia, deberían ser motivos más que válidos para dejarnos seguir aplicando con el máximo rigor unos principios básicos de independencia, profesionalidad y apoliticidad, norte y guía permanente del quehacer diario de las Cajas.

La vigente Ley coloca a las Cajas aragonesas en situación de desventaja, para el futuro, ante las de regiones como Cataluña, Madrid, Valencia, País Vasco, La Rioja, etcétera, que tienen una Leyes más progresistas y mucho menos restrictivas.

De esa realidad son hoy conscientes la mayoría de los políticos aragoneses una vez que han sido concededores de los textos de otras Leyes

---

<sup>76</sup> En el caso de Ibercaja, por ejemplo, 63 de sus 151 consejeros generales son nombrados por las Corporaciones Municipales.

autonómicas. Y precisamente por esa mayoría –que no es unánime por razones puramente personalistas– estoy convencido de que la Ley se va a modificar aunque, naturalmente, ignoro el momento en que se tomará tal decisión.

Pero les ruego que no vean en la oposición del ex Presidente de Ibercaja una crítica interesada, matizada por un interés personal. No, mi oposición hacia la actual Ley de Cajas es conceptual: no se entiende que la Ley aragonesa sea la única de las autonómicas que introduce limitación a la permanencia de los presidentes de Cajas de Ahorros.

Según he manifestado en varias ocasiones públicamente, una limitación de estas características (ocho años como máximo de mandato con elección cada cuatro años) es perjudicial para las Cajas al privar de cualquier atractivo profesional tanto a la Presidencia de las entidades como a los propios órganos de Gobierno, atrayendo en cambio a personas de excesiva edad, inexpertos o, lo que sería mucho peor, a oportunistas. Es, en mi opinión, una medida que favorece la politización de las Cajas y atenta contra los principios de profesionalidad, independencia y apoliticidad que he aplicado en Ibercaja cotidianamente desde que accedí a la Presidencia y que han llevado a la Entidad a ser la primera Caja española con resultados crecientes mantenidos en los últimos ocho años.

Se ha hablado recientemente<sup>77</sup> de «ese singular estatuto» de las Cajas que «permite –cito textualmente– la existencia, en el centro del mercado, de una entidad financiera «no mercantil», sin capital social, sin accionistas, sin distribución de dividendos, sin las garantías de la legislación del mercado de valores (...) pero con un fin primordial de lucro mercantil».

Creo honestamente que el autor no yerra en la primera parte de su proposición pero sí lo hace en la segunda: las Cajas no tienen, repito, no tienen –ni por vocación ni por estatutos– un fin primordial de lucro mercantil. Su fin primero es benéfico-social (ahí están las cifras para demostrarlo). A esa función se destinan buena parte de los resultados de cada Ejercicio (el resto va a fortalecer la solvencia de la Entidad) que son, bien entendido, los que permiten la continuidad y garantizan la permanencia de la acción social de las Cajas. Las entidades de ahorro

---

<sup>77</sup> Vid. artículo antes. citado en *Cinco Días*.

están obligadas a obtener los mejores resultados posibles, no por ánimo de lucro de unos accionistas que no tienen, sino para garantizar la continuación de la actividad, que es condición indispensable para una Obra Benéfico-Social potente y socialmente activa.

Pero sí aciertan en buena medida, a mi modesto entender, los tratadistas cuando aseguran, como hace el autor del artículo al que me he referido antes, que «las Cajas de Ahorros representan un fósil del ordenamiento jurídico decimonónico, ajeno a la evolución contemporánea de los modelos de personificación jurídica del Derecho Mercantil».

Se trata ya lo sé, de una opinión polémica que muchos, seguramente, no compartirán, a tenor de todo lo que hemos podido ver, oír y leer a raíz de las últimas elecciones municipales y de su posible repercusión en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros españolas. La pequeña tormenta de opiniones suscitada por las declaraciones –cuya oportunidad no voy a calificar– de un destacado dirigente político, nos permiten hacer una doble lectura que creo de interés traer a colación: una, que el poder político, cualquiera sea su signo, sigue muy interesado en controlar por distintas vías a estas entidades; otra, que una gran parte de las opiniones se ha manifestado claramente partidaria de una actitud netamente conservadora: «Si las Cajas funcionan bien, parecen decirse éstos, lo mejor es que sigan como están».

Así los unos, permítanme la ironía, parecen comportarse como aquellos salvajes de los que hablaba Montesquieu, que «cuando quieren coger el fruto, cortan el árbol por el pie y arrancan el fruto». Los otros, en cambio, se comportan ante la eventualidad de cualquier tipo de reformas como el personaje trágico de quien Sófocles decía: «Para quien tiene miedo, todo son ruidos».

Una persona de tantísimo prestigio como don Ramón Tamames me hace saber su opinión sobre el futuro de las Cajas de Ahorros y cito textualmente: «Mi opinión actual es que el sistema corporativista y de carácter acendradamente autonómico y local de las Cajas en estos momentos no es el mejor. Siendo banca universal, con posibilidades de ubicuidad geográfica, disponiendo de capacidad para comprar bancos y entrar en cualquier negocio financiero, el status actual es de lo más obsoleto».

## VI. LA REGULACIÓN ESTATAL DE LAS CAJAS

A estas alturas parece evidente que cualquier regulación estatal de las Cajas de Ahorros no resultará plenamente operativa mientras no se resuelva el punto vital de saber quiénes son los «dueños» de la Entidad. La doble tenaza –jurídica una y financiera la otra– de no contar con la personalidad definida y perfectamente delimitada que exige el negocio bancario y de no tener acceso fluido e inmediato a las fuentes de formación de capital para aumentar los Fondos Propios, suponen un obstáculo muy serio de cara a la precisa definición del sistema y a la adecuada capacidad de competencia de las Cajas en el mundo financiero ya que la otra pieza, los Bancos, tiene resuelta plenamente esa doble exigencia.

Si las Cajas de Ahorros son, como no cabe dudar en la hora presente y en sus perspectivas de futuro, entidades financieras plenas, deben estar dotadas de los mismos mecanismos y facilidades que ostentan las demás, so pena de distorsionar el sistema, crear disparidades sin justificación y, lo que es peor, cerrar legítimas expectativas al desarrollo y rendimiento del sistema financiero español. En consecuencia, sea a través de la vía de conformación de las Cajas de Ahorros como sociedades anónimas, sea por medio de la figura de las cuotas de participación, o mediante cualquier otro mecanismo operativo abierto y suficiente que garantice, por ejemplo, derechos políticos para el accionista-inversor, debe definirse una fórmula estatal que permita resolver la grave carencia señalada.

A pesar de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de Cajas de Ahorros, una definición como la que se plantea no encontraría obstáculo alguno de cara a su plasmación mediante Ley esta-

tal y que la vía aparece abierta sin problemas al amparo de la reserva que a la competencia exclusiva del Estado hace el artículo 149, 1, 7ª y 11ª de la Legislación Mercantil y de las bases de la Ordenación de Crédito, Banca y Seguros.

La Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (en adelante LORCA), se propuso alcanzar el triple objetivo de democratizar sus órganos de gobierno, conciliar esa democratización con la exigencia de la gestión eficaz y establecer una normativa acorde con los principios que inspiran la nueva organización territorial del Estado.

Dejando a un lado esta última circunstancia y tras resaltar que la gestión eficaz y solvente de las Cajas se ha mantenido por la existencia en las mismas de unos cuadros directivos y funcionariales altamente profesionalizados y responsables, los diez años de vigencia de la LORCA han dejado patente que la introducción de criterios políticos en la praxis del mundo financiero y el trasplante forzado de principios extraños a la naturaleza del negocio, antes que facilitar, dificultan las cosas y antes que potenciar entran de manera innecesaria el desarrollo del sistema.

Si por democratizar los órganos de gobierno de las Cajas se entiende el establecimiento de reglas claras, abiertas e iguales para su elección, erradicar los grupos de presión y evitar la formación de camarillas caciquiles, desde luego que sí, pero si por democratizar se entiende el traslado mimético al mundo de las Cajas de los mecanismos propios del mundo político y de las reglas que operan en la elección de las corporaciones e instituciones públicas, entonces se distorsiona la realidad de las cosas y el resultado será siempre, tal como pone en evidencia la experiencia española, el de la confusión, la perniciosa mezcolanza y la generación de problemas más dañinos que aquellos que se pretendía resolver.

Contemplar la elección del Consejo de Administración de una Caja de Ahorros a través de criterios similares a los que, por ejemplo, operan en la elección de un Ayuntamiento, es una forma inadecuada y nociva de enfrentar el problema, porque la distinta naturaleza, función y objetivos de una y otra Entidad no lo permiten y porque la forzada inserción de las Cajas de Ahorros en un marco político ajeno conducirá irremediablemente a sucedáneos, ficciones, enfrentamientos y alteraciones, tan poco convenientes en un ámbito donde deben primar la racionalidad, la eficacia y la competencia.

Ello nos lleva de manera directa a lo que constituye el nudo gordiano de la materia: la configuración que la LORCA ha dado a la Asamblea General («órgano supremo de gobierno y decisión de la Entidad») de las Cajas de Ahorros. Ahí reside la clave de la actual defectuosa situación y ahí se encuentra la fuente de las disfunciones que la normativa en vigor propicia y genera; mientras no se ataque ese problema no tiene sentido ninguna directriz orientada a regenerar y expandir el tejido de las Cajas.

Como es sabido la LORCA configura la Asamblea General sobre cuatro «brazos»:

–Representantes de los empleados.

–De las personas o Entidades fundadoras.

–De los impositores.

–Y de las Corporaciones Municipales y, en algún caso, del Gobierno autonómico que, en porcentajes variados, constituirán esa especie de «cuerpo parlamentario» que elegido «democráticamente» procedería, a su vez, a designar también «democráticamente» al Consejo de Administración (órgano al que corresponde «la administración y gestión financiera») y a la Comisión de Control (a la que incumbe «cuidar de que la gestión del Consejo de Administración se cumpla con la máxima eficacia y precisión»).

Dejando a un lado la representación de los empleados y de los fundadores, la cuestión se centra en los representantes de Corporaciones Municipales y de los impositores. Los diez años de vigencia de la LORCA patentizan que el sistema no es el adecuado y crea graves disfunciones e inconvenientes, aparte de que introduce un sello de irracionalidad que marca de manera negativa la fisonomía de unas Entidades que si por algo se caracterizan es por la tecnificación, la eficacia y la profesionalidad.

La representación de las Corporaciones Municipales se ha revelado como un factor de politización de las Cajas de Ahorros que no aporta nada positivo. Traslada a éstas enfrentamientos que le son ajenos y convierte la presencia en las Entidades de ahorro en un factor de reparto, transacción y actuación estrictamente político.

En ningún caso los Ayuntamientos han sabido o podido utilizar sus prerrogativas de designación de Consejeros Generales para nombrar personas representativas, acreditadas y respetadas en el mundo local (tal

como parece ser el espíritu de la LORCA en este punto), sino que, por el contrario, aplicando con toda crudeza el «spoils system», han procedido al reparto puro y simple de los puestos asignados entre sus concejales de acuerdo con estrictos criterios de presencia y fuerza política en la Corporación. Por otro lado tampoco se acaba de ver con claridad por qué se reserva a los Ayuntamientos la designación de los Consejeros Generales públicos cuando la organización territorial del Estado español descansa de manera fundamental en la existencia de Comunidades Autónomas y a éstas atribuyen los respectivos Estatutos la superior competencia en materia de Cajas de Ahorros.

La otra gran falla e inconsecuencia es la relativa a la representación de los impositores. Que por el hecho de tener un depósito en la Entidad se tenga también derecho teórico a participar en el gobierno de la misma (¿por qué no en los Bancos?) y que además la concreción de dicho derecho se realice a través de un sorteo es una de las cosas más extravagantes e improcedentes que cabe imaginar. Que se pueda llegar a ser Consejero General de una Caja de Ahorros a través de un sistema sustancialmente igual al que opera para la obtención de premios, regalos y otros beneficios aleatorios y que además se entienda que por ese medio se consiga la democratización del gobierno de las Entidades de ahorro, es tan poco serio y conveniente que debe conducir por necesidad a situaciones insólitas, ridículas e irracionales.

La práctica demuestra hasta la saciedad que los agraciados en el sorteo no quieren aceptar la condición de compromisarios (porque razonablemente no les entra en la cabeza que por su sola condición de titulares de una libreta vayan a participar en responsabilidades de gobierno de la Caja), que no hay forma de que los que en definitiva asumen ser compromisarios homogeneicen posturas y hallen puntos de encuentro y que la elección final de los Consejeros Generales del sector resulta completamente arbitraria, a ciegas y sin sentido. Por tanto la Asamblea General de las Cajas de Ahorros debe tener otro carácter y composición. No se trata de variar los porcentajes entre uno y otro «brazo» porque ello simplemente trasladaría el problema, sino de encontrar otro mecanismo que permita integrar las Asambleas en función de factores de presencia y representación más reales y adecuados que los que ahora operan.

La existencia de la Obra Benéfico-Social de las Cajas de Ahorros no debe suponer ningún factor de enturbiamiento ni desnaturalización alguna del estricto cometido financiero que a las mismas compete. Si se

decide la permanencia de aquélla debe tener una formulación y un campo de operatividad perfectamente diferenciados.

Los diez años de experiencia acumulada de la LORCA deben servir, a la hora de acometer la reforma de la normativa estatal de las Cajas de Ahorros, no para insistir y remachar los errores acreditados sino para imprimir una severa rectificación al sistema implantado, abandonar irrealidades y evanescentes ilusiones, proceder a la regulación global diferenciada y complementaria (Bancos y Cajas de Ahorros) del sistema financiero español y apartar, de una vez por todas, de las segundas, cualquier tentación o posibilidad de utilización partidista o contaminación política.

Si hemos visto que las Cajas han sabido adaptarse y hacerlo triunfando ampliamente sobre su competencia; si ha quedado más que demostrada, en el tiempo, la capacidad de innovación de las entidades de ahorros españolas, ¿por qué oponerse a su evolución jurídico-institucional? ¿Por qué agitarse ante un proceso evolutivo tan necesario como justificado, que sólo perseguiría una gestión más afinada y eficaz de las entidades, una mejor y más perfecta inserción en el mercado financiero? ¿Tan poca confianza tenemos en las Cajas? ¿Tan poca confianza en los legisladores y en los expertos? ¿No sería más prudente y productivo abrir un gran debate nacional sobre el futuro de las Cajas de Ahorros, un debate que contara con el concurso de los grandes pensadores económicos con que hoy cuenta el país? ¿No resultaría más sensato para todos establecer un diálogo riguroso y realista sobre la evolución del sector, teniendo en cuenta otras experiencias cercanas a la nuestra, que sirviese de marco de referencia para futuras reformas?

Obviamente yo lo creo así y por esa razón traigo a este importante foro una cuestión que considero de verdadero interés nacional y que, hasta hoy, sólo ha aflorado, esporádica y tímidamente, en medios especializados o en círculos muy restringidos. Soy, lo confieso, firme partidario de que las Cajas evolucionen. La evolución de las Cajas –muy importante desde 1974, cuando se inicia el proceso de desregulación financiera– es aún imperfecta e incompleta. La situación jurídica y normativa actual no es la idónea a efectos de garantizar una gestión profesional de estas entidades, que son de gran importancia en el sistema financiero español. Creo que las Cajas nunca deberían perder su carácter benéfico-social. En lo demás creo que hay mucho por cambiar. La idea de dar entrada a accionistas es una de las posibilidades, aunque no la única. Un accionista, en la medida en que invierte su dinero, introdu-

ce una exigencia de racionalidad financiera en la entidad. Hay experiencias muy cercanas a la española que deberían estudiarse con rigor y con detenimiento por los que son expertos en el tema. ¿Sería negativo para las Cajas, por ejemplo, que Fundaciones (propias o vinculadas) pudieran ostentar mayoritariamente la representación accionarial de las Cajas de Ahorros, garantizando de esta manera la continuidad de la Obra Social y Cultural?

¿Existe, cuestión también fundamental, un único camino para las Cajas de Ahorros españolas, un único modelo de evolución? Sensatamente, teniendo en cuenta la disparidad de sus orígenes –sean éstos públicos o privados de muy diversa condición– creo que no sería aceptable para todas las Entidades –para el medio centenar de Cajas Confederadas que existen en la actualidad– la misma vía.

Se trata, en fin, de cuestiones que exigirán de los expertos y entre nosotros existen y muy cualificados, una reflexión pausada, meditada y rigurosa. Pero también se trata de una reflexión que tiene un carácter inaplazable, precisamente porque el sistema de Cajas se encuentra hoy en la cima de su amplio desarrollo histórico, carente de problemas y a salvo de las convulsiones que periódicamente, por ejemplo, han sacudido a la Banca española.

Señoras y señores: Al llegar el año de 1996 podemos considerar a las Cajas de Ahorros Confederadas como instituciones absolutamente incardinadas en la sociedad española, con una vigencia indiscutible en cuanto a sus funciones financieras y sociales y con una solvencia fuera de toda duda, como ha quedado demostrado, tras pasar sin una sola quiebra o cierre la crisis bancaria iniciada en los últimos años de la década de los setenta y cerrada definitivamente en 1985, o lo que es lo mismo, el Erario público no ha tenido que desembolsar ni una peseta entre 1975 y 1985 para socorrer a las Cajas, cuando en el mismo tiempo de crisis generalizada de las economías occidentales la Banca privada española necesitó un billón procedente del citado Erario para sanearse.

Las relaciones entre las Cajas y el Estado precisan de ajustes importantes, como los apuntados de eliminar el criterio territorial y los evidentes indicios progresivos de politización y deben volver a regirse por criterios profesionales, admitiendo que la relación con el poder, pero no en el poder, es mucho más conveniente para el futuro de estas Instituciones que la que se está apoyando de para el poder. La obligación de pagar impuestos, cuya progresión ha servido para mermar la obra social

de las Cajas, debe ser pactada, en términos claros, en una cuantía que no rebase el 15% de los beneficios, para que no se continúe erosionando el principio de intermediación social. El control ejercido a través del Banco de España en cuanto a balances, cuentas de resultados, coeficiente de garantía y todo aquello que ayude a salvaguardar los intereses de los impositores, debe seguir aplicándose escrupulosamente para que no haya ningún tipo de desviación. En la misma línea de garantizar la buena marcha de las Cajas es preciso ahondar en el perfeccionamiento de los sistemas de acceso a los órganos de Gobierno, mejorando los procesos electivos de los impositores, así como la de los representantes de las plantillas y en los casos de designación de delegados de entidades fundadoras, o de aquellas que por especialización económica o social pudieran ser tenidas en cuenta a la hora de enviar representantes, se debe exigir la profesionalidad citada.

Por lo que respecta a la propiedad de las Cajas y a su hipotética transformación en sociedades anónimas, conviene constatar que nos encontraríamos ante un cambio radical de su naturaleza jurídica que no puede acometerse, en ningún caso, con ligereza o frivolidad, pero creo firmemente que es inaplazable iniciar un movimiento en esa dirección. La realidad es que mientras no se determine otra propiedad las Cajas, en lo que tienen de recursos propios, se pertenecen a sí mismas, conforme apuntábamos en su análisis histórico y como tales actúan jurídicamente dentro del marco diseñado por la legislación vigente.

Así resulta que dentro de este marco jurídico las Cajas son entidades blindadas frente al restante mercado institucional financiero, ya que para desaparecer, o se liquidan por la autoridad competente –hoy en día las Comunidades Autónomas– o se fusionan, o son absorbidas con o por otra Caja de Ahorros, no estando previsto que entidades distintas a las Cajas las puedan comprar, siendo justamente esta realidad la que conforma el blindaje citado. Sin embargo y aunque parezca paradójico, las Cajas están capacitadas para poseer otras instituciones de nuestro sistema financiero. De hecho fundaron casas de Seguros, participaron y participan por compra de acciones en su propiedad y compraron y compran Bancos privados.

A esta situación se ha llegado después de muchos años de protección y luego dependencia, de las Cajas con respecto al Estado, lo cual es bastante lógico si admitimos que, desde muchos puntos de vista, nadie tiene, moral y jurídicamente, derecho a adquirir lo que es el resultado

de la virtud y el sacrificio del ahorro acumulado por la sociedad del país a lo largo de los años comprendidos entre 1838 y 1995. En consecuencia hay quien opina que únicamente el Estado, como representante de toda la nación y de su patrimonio acumulado, podría hacerse cargo alternativamente de la propiedad de las Cajas, a lo que ha renunciado siempre, conforme a nuestro modelo económico. Desde esta perspectiva no faltan tratadistas que aseguran que si, en algún momento, fuera necesario recurrir a la venta de las Cajas, nos hallaríamos ante una operación de desamortización, únicamente justificable por convulsiones profundísimas en nuestro sistema económico.

Por otra parte el Estado podría hacer caso omiso del derecho que tienen las Cajas a pertenecerse a sí mismas y olvidando los argumentos expresados para mantener la propiedad como hoy la entendemos, autorizar a éstas a convertirse en sociedades anónimas, proposición que ha sido defendida por eminentes economistas, apoyados en el criterio de que podrían movilizar capital por las mismas vías que la Banca, lo cual sería conveniente para el sistema financiero español.

Y para terminar no me queda sino dejar en el aire, ante esta distinguida concurrencia, dos preguntas relacionadas con la propuesta de convertir a la Cajas en sociedades anónimas.

La primera, ¿cuánto valdrían las Cajas de Ahorros españolas caso de ponerse a la venta? Y la segunda, ¿quién tiene el dinero suficiente para comprarlas?

Responder a la primera pregunta no parece muy difícil ya que tenemos ejemplos recientes de venta de Bancos. Su valor se ha calculado por dos conceptos sumados, uno el valor patrimonial del Banco y el otro, una vez estudiada su cuenta última de beneficios, de acuerdo a su cartera de clientes, se han multiplicado esos beneficios por coeficientes entre el 7 y el 10. Si aplicamos esta fórmula a las Cajas y el coeficiente aplicado es el intermedio, es decir, el 8,5, nos encontramos con que el valor de nuestras Cajas rondaría los 4,2 billones de pesetas a cifras de diciembre de 1994.

La segunda pregunta no me siento capacitado para responderla y la dejo a la consideración de cada uno, porque lo que es evidente es que la venta de las Cajas de Ahorros españolas supondría no un elemento uniformador de nuestro sistema financiero sino una auténtica revolución en el mismo y para muchos expertos podría suponer también el peligro de una llegada masiva de capital extranjero especulativo.

## VII. MI PRONUNCIAMIENTO PERSONAL

¿Cuál sería mi pronunciamiento personal sobre la evolución de las Cajas de Ahorros? Muy sintéticamente, en la línea de concisión que he procurado seguir a lo largo de la exposición precedente, constaría de tres puntos principales:

### 1. **Conversión de las Cajas en sociedades anónimas**

En la línea de lo recomendado en el segundo Informe Revell y por dos razones fundamentales: la primera, porque de esta forma se garantizaría una gestión profesional de las Entidades de Ahorro sobre las que descansa buena parte del sistema financiero español. La segunda, porque el progresivo estrechamiento de márgenes y la dificultad existente para incrementar los recursos propios constituirán en un plazo relativamente breve un obstáculo insalvable para muchas entidades, que o recurren al incremento de capital por vía de emisión de acciones –entiéndase de acciones con derecho político, porque otras modalidades ya han demostrado su falta de atractivo para el inversor– o deberán ser absorbidas por otras instituciones de mayor potencial. La conversión de las Cajas en sociedades por acciones puede efectuarse por tramos, con períodos transitorios, con mayor o menor participación de la Entidad fundadora –ya sabemos la disparidad de orígenes de las Cajas españolas– pero desembocando siempre en una sociedad mercantil con propietarios o accionistas definidos.

## 2. **Preservación de la Obra Benéfico-Social**

Soy, por otra parte, firme partidario de que se preserve la Obra Benéfico-Social de las Cajas de Ahorros, señal distintiva frente a la competencia bancaria y ante los clientes de estas entidades. Lo normal sería la constitución de una Fundación que se hiciese cargo de la actividad y que sirviera de enlace con la Caja respectiva. Creo que sería injusto e inútil desamortizar el capital social de las Cajas de Ahorros españolas.

## 3. **Agrupamiento de Entidades**

El actual diseño del sistema de Cajas de Ahorros –integrado por 51 entidades– no es sostenible a medio plazo. Urge un redimensionamiento del sector mediante la agrupación de entidades en otras de mayor dimensión y potencial. El proceso de concentración, muy avanzado dentro de cada Comunidad Autónoma, debería completarse ahora, por simple racionalidad financiera, con fusiones inter-comunitarias. Fusiones que la LORCA hace prácticamente inviables en la medida en que exigen la conformidad de los respectivos Gobiernos autonómicos.

Señoras y señores, queridos amigos: en mis palabras precedentes he intentado esbozar un panorama, lo más completo posible, de las cuestiones que atañen al apasionante mundo de las Cajas de Ahorros españolas, de sus inquietudes y de sus preocupaciones, de sus grandezas y puntos débiles. En mis palabras no vean otra intención que la de sugerir un amplio debate nacional –tímidamente iniciado en los últimos meses– sobre el porvenir de estas importantísimas instituciones de ahorro, vitales para el desarrollo de la economía española.

Como empresario, como emprendedor, no comparto el conformismo de quienes abogan por seguir tal y como estamos puesto que estamos bien. ¿Quién puede afirmar hoy, en una economía a escala planetaria, que el presente gozoso será forzosamente prometedor futuro? ¿Quién, salvo el inconsciente, puede temer que se pongan sobre la mesa de los expertos cuestiones vitales para esta porción tan importante del sistema financiero español, cuestiones que incluso marcan las sendas a seguir en el día a día?

Creo firmemente en el diálogo y en el contraste de pareceres como fuente de progreso y concordia civil; creo que en la empresa moderna

–y quién duda seriamente que las Cajas de Ahorros son empresas e incluso en muchos casos empresas de grandes dimensiones– son los procesos de reflexión colectivos, abiertos a la sociedad a la que se sirve, los que hacen avanzar con solidez y seguridad.

Abramos nuestras mentes, por tanto, a las realidades e inquietudes de las Cajas de Ahorros porque, como decía Albert Einstein: «El futuro llega enseguida».

Muchas gracias a todos por su atención.



DISCURSO DE CONTESTACION POR EL ACADEMICO NUMERARIO

EXCMO. SR. D. LORENZO GASCÓN FERNÁNDEZ



EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE,  
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES,  
EXCELENTÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS,  
SEÑORAS Y SEÑORES:

Con gran satisfacción he recibido el honor y el privilegio de cumplir con el encargo de contestar, en nombre de esta Real Corporación, al discurso de ingreso del Académico correspondiente para Aragón, excelentísimo señor don José Luis Martínez Candial, y de glosar su personalidad y realizaciones.

Debo decir que disfruto de la amistad del recipiendario desde hace más de treinta años. Congresos, seminarios, mesas redondas, encuentros sociales y amistosos, han ido cimentando una relación que me atrevo a calificar de fraterna. La alegría con que la Academia recibe a un nuevo miembro viene, en esta ocasión, acompañada por la circunstancia personal de nuestra entrañable amistad.

Nuestra Real Academia es de ámbito estatal. Es la única con este carácter que tiene su sede en Barcelona. Y, bajo el Alto Patronazgo de S.M. El Rey, se ocupa de todo lo que se refiere al saber y al servicio de la sociedad en el ámbito de las Ciencias Económicas y Financieras.

Qué duda cabe que el nuevo Académico enriquecerá, con sus aportaciones, el acervo de esta Corporación. Nos hemos de felicitar por ello.

José Luis Martínez Candial es aragonés. Y doy fe que muy aragonés, con todas las virtudes y carácter que ello conlleva.

Nació en Zaragoza. Cursó sus estudios de Primera Enseñanza en el Colegio de los Padres Escolapios y más tarde en el Colegio de la Bonanova de Barcelons (Escuela de la Doctrina Cristiana).

Es Intendente Mercantil y además Diplomado en Alta Dirección de Empresas por el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa por la Universidad de Navarra. Ingresó en el Colegio de Economistas en 1956. Formó parte de la primera Junta de la Sección de dicho Colegio en Zaragoza.

En Aragón es, o lo ha sido, casi todo. Y con ello no es una exageración movida por la amistad y admiración que le profeso. Veámoslo:

- Presidente del Club de Dirigentes de Ventas y Marketing.
- Caballero de la Legión de Honor y medalla de Oro de la Ciudad de Zaragoza.
- Concejal y Teniente de Alcalde del Excelentísimo Ayuntamiento de Zaragoza y Presidente de la Comisión de Hacienda y Economía de la Corporación Municipal.
- Funda y preside la Confederación Española de Empresarios de Comercio.
- Sucesivamente Vicepresidente y Presidente de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Zaragoza.
- Presidente del Comité Ejecutivo de la Feria Oficial y Nacional de Muestras de Zaragoza.
- Primer Decano del Colegio de Economistas de Aragón.
- Vicepresidente del Comité Ejecutivo del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.
- Presidente del Comité Bilateral Hispano-Soviético.
- Presidente del Comité Bilateral Hispano-Cubano.
- Vicepresidente de la Unión Europea de Entidades Organizadoras de Ferias Agrícolas.
- Presidente de la Junta Rectora de la Fundación Empresa-Universidad de Zaragoza, de la que fue fundador.
- Presidente del Consejo Regional de Cámaras de Comercio de Aragón, que también fundó.
- Presidente del Concierto de Cámaras del Ebro. Una vez más lo encontramos como fundador del ente.

- Presidente de la Comisión de Formación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España.
- Sucesivamente Consejero General de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja. Vocal del Consejo de Administración y Presidente del mismo.
- Vocal del Consejo de Administración de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Presidente del Patronato Obra Cultural Ibercaja.
- Presidente de la Junta Rectora y del Patronato del Museo Camón Aznar.
- Miembro de la Comisión de Economía de la «Fundació Catalana per a la Recerca».
- Miembro asociado del Club de Roma a título personal.

Y para no alargar esta impresionante lista de realizaciones y presencias en las labores de la Comunidad, en la sociedad civil a la que ha dedicado gran parte de su tiempo, omito la enumeración de las empresas que han tenido o tienen el privilegio de contarle como Presidente o miembro de sus Consejos de Administración.

A título de obligada referencia testimonial me limito a consignar que el nuevo Académico es Presidente de E.B.N., la Sociedad Española de Banca de Negocios que él mismo fundó y entre cuyos accionistas destaca la presencia de cuatro importantes Cajas de Ahorros Confederadas.

Don José Luis Martínez Candial ha recibido el título de Aragonés del Año y está en posesión de señalados honores y condecoraciones nacionales y extranjeras. Tampoco las voy a inventariar, pero me consta que, valorándolas todas, siente especial predilección por tres de las distinciones recibidas, pues cada una de ellas simboliza muy concretas actividades y vivencias, señeras en la rica biografía del recipiendario. Son éstas:

- Chevalier de L'Ordre Nationale de la Legion d'Honneur Française», concedida por el Presidente François Mitterrand en mayo de 1991.
- Medalla de Oro de la Ciudad de Zaragoza, concedida por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, y
- La Gran Cruz de la Orden del Mérito Aeronáutico con distintivo blanco.

Al hilo de tan preciado galardón aeronáutico digamos que una faceta de este economista y hombre de acción es el aspecto deportivo. Cuenta con unas 5.000 horas de vuelo y fue elegido hace unos años como el Mejor Deportista Aéreo.

Al propio tiempo es hombre de verbo y pluma fáciles. Son incontables las conferencias y artículos publicados. Son numerosos los opúsculos y monografías que ha escrito sobre temas económicos, casi siempre relacionados con su querida patria aragonesa.

El tema que ha escogido para su discurso de ingreso es actual. Y, si se quiere, de carácter conflictivo. Encaja a la perfección con su estilo. Aquí y ahora qué hay que hacer con las Cajas de Ahorros. Cómo dinamizarlas mediante un nuevo modelo.

Desde el primer momento ha definido su pensamiento. Textualmente nos ha dicho que «están destinadas a tener un gran futuro si son capaces de mantener su misión funcional de servicio profesional a toda la sociedad y en especial a las clases obrera y media, y sustraerse a los graves peligros que las acechan desde el omnipresente y poderoso campo de la política».

El recipiendario ha iniciado su disertación con una introducción de orden histórico, clara, concisa y pedagógica, sobre la que, lógicamente, me abstendré de hacer comentarios, a pesar de que el nuevo Académico nos llama la atención de que ya en el Real Decreto de 1863 se pretendía sujetar a la tutela estatal a las Cajas y Montes de Piedad tratando, incluso, de imponer la presidencia de los órganos de gobierno en la persona de los Gobernadores Civiles o de los Alcaldes.

El nuevo Académico glosa con énfasis la prioridad de la motivación social de las Cajas. La personalidad de estas instituciones, basada en el principio social de su gestión que tiene a difundir el ahorro con un fin de interés público, la ausencia de lucro, la necesidad de seleccionar las inversiones y garantizar la seguridad y liquidez de los depósitos, conllevan toda una línea-fuerza basada en el viejo principio del «primero vivir y luego filosofar».

Aquí desearía apostillar que la evolución de la gestión de las Cajas tratando de emular a la Banca privada las puede hacer caer en la tentación de reducir por un lado su vocación social, y por otro a aumentar los niveles de riesgo con políticas de expansión y, a veces, de inversión,

de bondad dudosa que pueden contemplarse como factores de lucimiento para los gestores pero que fatalmente representan una desviación de los fines de las Cajas y que en todo caso pueden poner en entredicho su solidez.

El recipiendario glosa con lucidez los factores estratégicos de las Cajas: la solvencia, la rentabilidad, la dimensión, su organización, la adaptación a las nuevas tecnologías y su marketing estratégico.

El binomio protección-dependencia de las Cajas con respecto al Estado es tratado de forma diáfana por José Luis Martínez Candial. Las Cajas, dice, en lo que tienen de recursos propios se pertenecen a sí mismas, y con la legislación vigente actúan jurídicamente como tales.

Es preciso ahondar en el perfeccionamiento de los sistemas de acceso a los órganos de Gobierno dando un mayor protagonismo a los procesos electivos de los impositores.

Yo añadiría que de lo que se trata –tarea hoy en día harto difícil– es de controlar y alejar la voracidad de la Administración por la masa ingente de depósitos –de ahorro popular– que obran en poner de las Cajas.

Un político francés de la década de los años cincuenta, Pierre Mendes-France, en su obra *Moi et la République*, se pregunta «qu'est-que c'est la politique» y responde «la politique c'est l'argent des autres»... De lo que se trata es que este dinero de los demás, el ahorro popular, esté protegido adecuadamente y no sea presa fácil para destinos que, a veces, poco tienen que ver con el fin social.

Junto con la enhorabuena al nuevo Académico, de quien esperamos mucho, quiero felicitar también a la Corporación por haber tenido al acierto de elegirlo.

Muchas gracias.

