

III. ASPECTOS HISTÓRICOS

III.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

Al analizar la situación actual de las cajas de ahorros comunitarias, parece necesario, para una mejor aproximación a la realidad, realizar una síntesis sobre los orígenes y desarrollo de estas instituciones financieras.

Así, en el presente capítulo se realiza esta síntesis histórica de las cajas de ahorros de los países comunitarios.

La primera Caja de Ahorros se funda en la segunda mitad del siglo XVIII en Alemania, concretamente en 1778²⁹, aunque se tiene más información sobre la primera Caja que se fundó en el Reino Unido, más concretamente en 1810 en Ruthwell, Escocia, fundada por el Dr. Duncan, un sacerdote rural. Poco tiempo más tarde toda Escocia se llenó de Cajas de Ahorros, y en el breve plazo de 12 años se fundaron las primeras Cajas en otros países como Francia, Finlandia, Noruega, Estados Unidos, Australia y Suecia³⁰, dándose la circunstancia de que en Suecia y Noruega no existían bancos en aquella época, abriéndose los primeros más de 30 años

²⁹ Revell, Jack, El Futuro de las Cajas de Ahorros. Estudio de España y el resto de Europa, Fundación Fondo para la investigación Económica y Social, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1989, pág 17.

³⁰ Revell, Jack, op. cit., pág. 19.

LAS PRIMERAS CAJAS DE AHORROS.

AÑOS DE FUNDACIÓN POR PAÍSES

PAÍS	AÑO
Alemania	1778
Reino Unido	1810
Dinamarca	1810
Países Bajos	1816
Irlanda	1816
Francia	1818
Italia	1822
Luxemburgo	1856
Bélgica	1865
Portugal	1836
España	1838
Grecia	1900

Fuente: Ver texto

Cuadro n1 3.1

después de la primera Caja. Actualmente, estas instituciones están implantadas en los cinco continentes.

Elemento básico presente ya en las primeras Cajas, fue el estímulo al ahorro, manifestado fundamentalmente en los tipos de interés de los depósitos, el 4 por ciento en la Caja de Ruthwell, que invertía los depósitos en bancos privados que remuneraban sus imposiciones al 5 por ciento a determinados clientes en función de la cuantía de los depósitos, cuantías que siempre estaban fuera del alcance de las clases menos favorecidas, por lo que la existencia de estas primeras Cajas de Ahorros posibilitaban a las clases más humildes la obtención de una aceptable remuneración al ahorro, que de otro modo no podían conseguir por estar fuera de su alcance las cuantías mínimas exigidas por la banca privada. De este modo se empiezan a incorporar las clases populares al sector financiero de la economía, aumentando las posibilidades de financiación del mismo a través del proceso de canalización del ahorro hacia la inversión productiva.

Otro elemento importante característico de las primeras Cajas de Ahorros es el de su actuación en un ámbito territorial limitado. Gran parte de estas instituciones habían sido creadas por autoridades eclesiásticas locales y por entidades públicas municipales

o comarcales, persiguiendo fundamentalmente, el crecimiento económico de la zona de su influencia. Por otro lado, las Cajas de Ahorros fundadas por filántropos particulares, también respetaron el principio de territorialidad, posiblemente, y entre otras motivaciones, movidos por los efectos positivos de carácter psicológico y social que se generaba en los ahorradores, aumentando los recursos disponibles para la inversión en la zona.

Una característica de gran importancia en las primeras Cajas es la ausencia de ánimo de lucro, por lo que se configuraban como instituciones de carácter benéfico de ayuda a los sectores más humildes de la población, bien de una manera directa o mediante la vinculación con otras entidades de beneficencia, los Montes de Piedad en el caso español.

Por otra parte, la dirección de las Cajas tenía carácter honorífico y carecían de remuneración.

Dos han sido las formas diferentes que han tomado las Cajas de Ahorros desde su origen: la asociación y la fundación. Del primer grupo fueron las Cajas del Reino Unido, y del segundo grupo las que se desarrollaron en Alemania. En otros países europeos se constituyen Cajas de ambos tipos como en el caso de España, donde nacen Cajas de

Ahorros pertenecientes al primer grupo promovidas por la burguesía, junto a otras del segundo grupo fundadas por la iglesia o por entidades públicas locales o provinciales.

En las Cajas formadas por asociación, eran normalmente los socios, los que en un principio prestaban garantía a los impositores. Si bien como consecuencia de problemas de solvencia en algunas Cajas, fueron los gobiernos los que posteriormente la aportaron, obligando a las Cajas a invertir gran parte de sus fondos en títulos del Estado. Este fue el caso de Inglaterra y de Francia.

En el caso de las Cajas constituidas por fundación, sus creadores, en la mayoría de las ocasiones entidades de carácter local o provincial, creyeron conveniente invertir sus activos en créditos que beneficiaran a su zona, gozando de un importante grado de libertad a la hora de colocarlos.

La inducción al ahorro, característica básica de las Cajas de Ahorros desde su nacimiento, ha tenido indudables ventajas para el beneficio de las sociedades en las que desarrollaban sus funciones. En efecto, la captación de excedentes de renta personal en capas sociales de niveles medio y bajo, que posteriormente eran reinvertidas en las mismas capas de población de las que procedían, tuvieron unas consecuencias sociales positivas de primer orden. En

este sentido es preciso no perder de vista las condiciones económicas y sociales de la época, inicios del siglo XIX donde los desequilibrios económicos, las tensiones y el descontento generalizado, generan el escenario adecuado para el impulso inicial al desarrollo de las Cajas con el objetivo primario de amortiguar las dificultades por las que atravesaban estos niveles de población.

Los primitivos depositantes de las Cajas eran personas de bajos niveles de renta con ocupaciones concretas de las peor remuneradas, como los trabajadores del servicio doméstico, trabajadores agrícolas, marineros, pequeños comerciantes, artesanos etc... De igual modo, los clientes de operaciones activas eran personas de características similares en cuanto al nivel de renta, pero que disponían de alguna cosa de valor para pignorar puesto que se les exigía garantía de esta naturaleza.

La aparición de las Cajas de Ahorros también se ve facilitada si tenemos en cuenta las ideas dominantes de la época. Así, la influencia de Adam Smith propiciaba el principio de la autoayuda como motor impulsor de la mejora de las condiciones de vida de los mas desprotegidos, encajando perfectamente las Cajas en esta filosofía.

Más importante fue la influencia de Thomas Robert

Malthus, especialmente en lo referente a la divulgación de las ideas defensoras del ahorro. Así, Malthus criticaba la conducta negligente de muchos trabajadores señalando³¹: "El trabajador pobre siempre parece vivir "de la mano a la boca", utilizando esta expresión vulgar. Su atención, centrada en sus necesidades inmediatas, rara vez se preocupa del porvenir. Incluso cuando se le presenta alguna posibilidad de ahorrar, pocas veces la aprovecha". De este modo, propiciaba la necesidad del ahorro como un freno a tales actitudes y criticaba la asistencia de las leyes de pobres indicando³²: "La prueba de que el pobre empleado en una manufactura considera esta asistencia como justificación suficiente para gastarse el salario completo y disfrutar sin pensar en el mañana, la tenemos en el número de familias que, al venirse a bajo alguna factoría importante, recurren inmediatamente a la asistencia pública, aun cuando, tal vez, los salarios que estuvieron percibiendo mientras funcionaba la factoría, bastante superiores a los que normalmente se pagan en la agricultura, les hubieran permitido ahorrar lo bastante para poder aguantar hasta encontrar algún nuevo cauce para su laboriosidad". Malthus consideró conveniente además, la creación de instituciones financieras de carácter local que

³¹ Malthus, Thomas Robert, Primer ensayo sobre la población, Alianza Editorial, tercera edición, Madrid, 1970, pág. 97.

³² Malthus, Thomas Robert, op. cit., pág. 98.

remuneraran adecuadamente al pequeño ahorrador y que facilitaran recursos a las zonas de su influencia.

Las primeras Cajas de Ahorros también tuvieron una influencia no despreciable en la estabilidad social, contribuyendo a amortiguar los impetus revolucionarios de las clases de menores niveles de renta. Las Cajas, al concebir expectativas de rentabilidad y de recursos monetarios en el futuro, propiciaban que sus impositores no quisieran cambios violentos que pusieran en peligro el fruto de sus ahorros. En este sentido se manifiesta Ramón Mesonero Romanos uno de los fundadores de la Caja de Ahorros de Madrid escribiendo³³: "Estas Cajas son una institución esencialmente antirrevolucionaria que asocia al proletariado, por medio de su propio trabajo, al interés y a los goces de la propiedad y el orden".

Pronto las autoridades gubernamentales de los distintos países apreciaron este factor estabilizador, iniciando un proceso de impulso a la creación de Cajas a través de normas jurídicas y de recomendaciones a las autoridades locales. En esta línea se enmarca en el Reino Unido la Ley de Cajas de ahorros de 1817, y en el caso de España la llamada del gobierno a los gobernadores

³³ Frase citada por Pedro Tedde de Lorca, La naturaleza de las Cajas de Ahorros: Sus raíces históricas, Papeles de Economía Española, n1 46, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1991, pág 9.

civiles en 1835, incitándoles a la creación de Cajas de Ahorros.

Por tanto, hay que señalar que las Cajas de Ahorros desde sus principios han contribuido de forma importante al crecimiento de la actividad económica, ensanchando el sistema financiero al incorporar sectores de población ajenos al mismo, hasta la aparición de estas entidades.

III.2.- BÉLGICA

Las cajas de ahorros en Bélgica nacen tardíamente. Mientras que las primeras cajas de ahorros alemanas aparecen a finales del siglo XVIII y las cajas italianas a principios del siglo XIX, La primera caja belga surge en 1865 por una Ley de 16 de marzo que crea la Caja General de Ahorros y Pensión³⁴, que se configura como un establecimiento público, con la garantía del Estado y sometido a su tutela administrativa³⁵. Tras una grave crisis económica y social, los poderes públicos desde 1848 manifiestan su interés por la creación de esta caja de ahorros, influyendo en la decisión de las autoridades belgas el rechazo de los bancos privados a desarrollar el ahorro popular³⁶.

Desde entonces se desarrollaron una importante red de cajas de ahorros, que con el apoyo del Banco Nacional fomentaron ampliamente la idea del ahorro en las clases más desfavorecidas, pasando de una cartilla de ahorro por cada 100 habitantes en 1870 a una por cada diez en 1890,

³⁴ EUROSTAF-AUDIFINANCE, Las Cajas de Ahorros frente a los desafíos europeos, Colección "Análisis de Sectores", Paris, 1990, pág. 183.

³⁵ Vid. Groupement Belge des Banques D'Épargne, Les banques d'épargne belges: Histoire, Droit, Fonction Economique et Institutions, Bruxelles, 1986, pág. 53 y ss.

³⁶ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 183.

llegando a 1914 con una cartilla por cada dos habitantes³⁷.

La Ley de 1865, concretamente en su artículo 27, indicaba que el activo de la caja se dividirían en tres partes: Los fondos de rotación, las inversiones transitorias y las inversiones permanentes.

Los primeros debían de ser depositados en el Banco Nacional Belga. Las inversiones transitorias debían de emplearse en descuentos o anticipos sobre efectos o valores públicos y privados. En tercer lugar, las inversiones permanentes debían de dedicarse a la adquisición de títulos públicos, préstamos, obligaciones de determinadas empresas privadas belgas y títulos hipotecarios.

³⁷ Ibidem.

Más tarde. esta entidad financiera fue autorizada a financiar obras sociales y a realizar créditos a la construcción de viviendas y a la agricultura³⁸.

Bélgica se caracterizaba en el siglo XIX por la inexistencia de una legislación social, lo que hizo que la importancia de la Caja de Ahorros y Pensión tuviera un carácter esencial en orden a las pensiones obreras y a los créditos sociales.

En las postrimerías del siglo XIX, las cajas de ahorros, que enseguida e llamaron bancos de ahorros, se abren al crédito agrícola, pero es en el campo de la vivienda social donde desarrollan su actividad más importante desde sus inicios³⁹.

Entre los años 1890 y 1914, empiezan a constituirse las cajas de ahorros privadas, generalmente fundadas por empresas hipotecarias. Éstas empresas tenían importantes dificultades para obtener financiación suficiente mediante la emisión de títulos hipotecarios, y es por lo que

³⁸ Pampillón Fernández, Fernando, Las Cajas de Ahorros de la CE: Evolución y perspectivas futuras, UNED, Madrid, 1995. pág. 54.

³⁹ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 183.

empiezan a fundar cajas de ahorros con la idea de captar a los pequeños ahorradores, canalizando de este modo su ahorro hacia el mercado hipotecario. Las cajas se constituían en forma de sociedades anónimas o de cooperativas, teniendo carácter mercantil por cuanto les era de aplicación el Código de Comercio. Posteriormente, tras la crisis financiera de 1934 el Gobierno interviene en las cajas, que ya se denominaban bancos de ahorro, sometiéndolas al control de la Oficina Central del Pequeño Ahorrador.

A partir de la década de los cincuenta, estas instituciones crediticias tienen una significativa etapa de crecimiento, contando desde 1975 con una legislación propia⁴⁰.

⁴⁰ Vid. Agrupación de Cajas de Ahorros de la CEE, Colección de derecho de las cajas de ahorros de la Comunidad, Documento F 35, Bruselas, 1981.

III.3.- DINAMARCA

Las Cajas de ahorros danesas aparecen originariamente como una red muy atomizada. La primera caja de ahorros nace en 1810 en Holsteinborg con el nombre de Instituto de Ahorros y Préstamos, y con el objetivo de ayudar a la disminución de los problemas sociales. Esta primera entidad ejercía la doble actividad de estimular y captar el ahorro de las clases trabajadoras y conceder préstamos a los pequeños empresarios, evitando que se vieran obligados a recurrir a la usura, tan extendida en esa época. Esta primera caja es anterior a la creación del primer banco comercial del país, que tiene lugar en 1846, con lo que esta primera caja y las que inmediatamente se crean, realizaban todas las operaciones propias del primitivo negocio bancario. Su número aumenta muy rápidamente hasta alcanzar en 1900 el número de 535 entidades⁴¹.

Efectivamente, se observa un crecimiento espectacular de estas instituciones crediticias, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX. Algunas de las cuales eran inicialmente sociedades de beneficencia que posteriormente se transformaron en cajas de ahorros. Estas instituciones llegaron a tener a finales del siglo pasado el dominio prácticamente total del mercado bancario al por menor.

⁴¹ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 207.

Desde hace algunos decenios, concretamente desde los años cincuenta, existe un movimiento muy importante de racionalización que ha desembocado en un numero significativo de fusiones, de tal manera que en 1989 el número de entidades era de 139⁴².

⁴² EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 139.

III.4.- ALEMANIA

Fue el primer país en Europa en experimentar el sistema de cajas de ahorros. Los primeros establecimientos de esta naturaleza aparecieron en Alemania del norte en los puertos hanseáticos: Hamburgo (1778), Oldenbourg (1796), Altona (1801), Schleswing y Lübeck (1817), Göttingen (1801) y Karlsruhe (1816), en unos años de prosperidad de las ciudades de esta zona⁴³.

Anteriormente a la primera caja, ya habían surgido instituciones que pueden considerarse como el germen de estas entidades. Así, en 1749 se funda en Salem la Caja del Orfanato con la finalidad de administrar los bienes del mismo, y que aceptaba depósitos del público. Además surgen también las denominadas Cajas de Préstamos y Montes de Piedad, como la Caja Ducal de Préstamos, fundada en 1765 en Brunswick que aceptaba depósitos y realizaba préstamos con garantía hipotecaria, si bien la cantidad mínima que se exigía para poder realizar un depósito era elevada, lo cual no concuerda con la característica de fomento del pequeño ahorro de las primeras cajas⁴⁴.

⁴³ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 83.

⁴⁴ Vid. Titta, A., *Le Casse di Risparmio nel Mondo, Origini e sviluppo*, Malfasi, Milán, pág. 26.

La aparición de las primeras cajas propició un amplio movimiento y estas instituciones se extendieron por todo el territorio durante el siglo XIX, especialmente desde el final de las guerras napoleónicas, con el nacimiento de cajas de ahorros fundamentalmente vinculadas a entidades municipales. A ello da un importante impulso la Ley de Cajas de Ahorros de 1838⁴⁵, de tal modo que en 1871 ya existían 1.712 cajas de ahorros⁴⁶.

Desde el principio, las cajas de ahorros en Alemania tienen una gran libertad en el empleo de los fondos recaudados, orientando, principalmente, sus actividades de crédito en las empresas artesanales e industriales de su localidad⁴⁷. De este modo, sus operaciones activas eran muy variadas destacando los préstamos a organismos públicos, los hipotecarios y los prendarios, así como también las inversiones en títulos del Estado⁴⁸.

Igualmente, desde sus inicios las cajas de ahorros alemanas han tenido una vocación muy importante de autonomía en la gestión de los recursos captados a sus

⁴⁵ Vid. Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane, *Le Casse di Risparmio nel Mondo*, Roma, 1959, pág. 222.

⁴⁶ Vid. Titta, A., op. cit., pág. 26 y ss.

⁴⁷ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit. pág. 83.

⁴⁸ Vid. Titta, A., op. cit., pág. 26 y ss.

clientes, llegando incluso a oponerse a varios proyectos de creación de una caja de ahorros postal central por las consecuencias que pudieran derivarse en el sector en orden a la intervención de los poderes públicos⁴⁹.

Las cajas de ahorros, con la finalidad de reforzar su eficacia, constituyen en 1884 la "Deutsche Sparkassenverband", la federación que las uniría en la defensa de sus intereses. En algunas regiones se alían a los bancos (Landesbank) para conseguir una mayor eficiencia en la realización de su función financiera⁵⁰. Posteriormente, entre 1929 y 1937, se lleva a cabo un proceso de fusión entre los bancos estatales de los "Länder) y las centrales regionales de giro dando lugar a los "Landesbank-Girozentrale, que aún en la actualidad conservan su denominación. Previamente, en 1918 las cajas crean una central de operaciones comunes la "Deutsche Girozentrale", que les permite aumentar las posibilidades de inversión de sus fondos y el acceso a nuevos financieros.

Por otra parte, las cajas alemanas, adelantándose a las cajas de otros países europeos, inician muy pronto la prestación de determinados servicios financieros, como las

⁴⁹ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit. pág. 83.

⁵⁰ Ibidem.

cuentas corrientes movilizables mediante cheques (1908) o las operaciones de gestión de carteras (1914). Acercándose de este modo, muy pronto, a la operatoria bancaria.

Como consecuencia de la división en dos partes del territorio alemán a raíz de la II Guerra Mundial, las cajas de ahorros de la República Federal quedan reducidas a 884 en el año 1949, dedicando el 40 por ciento de sus inversiones a la construcción, dentro del marco general de la política de reconstrucción nacional⁵¹.

Las cajas de ahorros alemanas, en las décadas de los años cincuenta y sesenta, se benefician de la etapa de fuerte crecimiento económico de la posguerra, llegando a ponerse en cabeza del sector bancario por volumen de activos. A ello contribuyó la vigente legislación que autorizaba a las cajas a actuar como banco universal, así como también la amplia red de sucursales extendida por todo el país que les permitía realizar operaciones en toda la República Federal.

⁵¹ Pampillón Fernández, Fernando, op. cit. pág. 38.

III.5.- GRECIA

En Grecia solamente existe una sola caja de ahorros, que tiene el carácter de caja postal, se funda en 1900 como servicio administrativo de esta naturaleza, convirtiéndose en 1970 en una sociedad anónima, cuyo único accionista es el Estado. La Caja coopera con el Servicio de Correos, pagándole un canon por la utilización de las oficinas postales⁵², y unas gratificaciones complementarias a los trabajadores de Correos por los servicios prestados a la Caja. Esta institución financiera tiene naturaleza de derecho público y está garantizada por el Estado⁵³, ejerciendo su actividad bajo la tutela del Ministro de Comunicaciones, y pudiendo abrir oficinas en todo el país⁵⁴.

⁵² Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, Las Cajas de Ahorros en la Comunidad Económica Europea, Caja de Madrid, Madrid, 1993, pág. 51.

⁵³ Desantes Guanter, José María, Naturaleza y fines de las cajas de ahorros en los países de la Europa comunitaria, Las cajas de ahorros ante la comunidad europea, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1982. pág. 128.

⁵⁴ Delgado, Fernando L., José Ramón Díez y Teresa Moraleda, op. cit., pág. 51.

La operatoria de la Caja de Ahorros Postal se limita casi exclusivamente a la captación de depósitos y a la colocación de fondos, de acuerdo con las directrices de política económica. Las operaciones pasivas de la Caja están dirigidas básicamente a la captación de depósitos ordinarios, a los que se ofrece un tipo de interés superior al de las demás entidades crediticias. Las operaciones activas están sujetas a las restricciones impuestas por las autoridades monetarias, destinando la mayor parte de sus recursos a la concesión de créditos a largo plazo a instituciones y empresas públicas. En lo que se refiere a particulares, destacan los préstamos con garantía de valores y los créditos a la construcción de viviendas a los funcionarios⁵⁵.

⁵⁵ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit., pág. 68.

III.6.- FRANCIA

Las cajas de ahorros en Francia aparecen en 1818 con la fundación de la Caja de Ahorros de Paris⁵⁶. Posteriormente se van creando nuevas cajas de tal manera que en 1870 su número ascendía a 525⁵⁷.

Desde su origen, las cajas estaban destinadas a captar el ahorro de las economías domésticas y de las pequeñas empresas, siendo los fondos recaudados gestionados de una manera centralizada por el Tesoro Público. A partir de 1837, pasan a ser gestionados por la Caja de Depósitos y Consignaciones, si bien se trataba de una centralización de la gestión no obligatoria, por cuanto que las cajas de ahorros tenían, en sus comienzos, la posibilidad de invertir sus pasivos de una manera autónoma al igual que ocurría en las cajas de otros países, sin embargo preferían no utilizar esa libertad buscando la seguridad de las rentas del Estado⁵⁸, de esta manera se facilitaba a los ahorradores la adquisición de fondos públicos. En efecto, una vez que la cuenta había alcanzado un nivel igual al nominal del título, la caja lo adquiría en nombre del

⁵⁶ Vid. Duet, D., *La metamorphose des Caisses d'Épargne, L'Epargne*, Paris, 1987. pág. 39.

⁵⁷ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 5.

⁵⁸ Ibidem.

titular de la cuenta.

Posteriormente a partir de 1852 es obligatoria la centralización de los fondos de las cajas por la Caja de Depósitos y Consignaciones.

Las cajas de ahorros durante todo el siglo XIX jugaron un papel de proveedor de capitales para el Estado no interviniendo en la reinversión de sus fondos y no relacionándose con el tejido económico local o regional como ocurría en otros países, encerrándose en una estructura administrativa y centralizada muy rígida.

En 1881 se funda la Caja Nacional de Ahorros siguiendo el modelo británico de la Post Savings Bank, utilizando la red de oficinas de correos y cubriendo de este modo todo el territorio nacional⁵⁹.

Al principio del siglo XX, la Caja de Depósitos y Consignaciones comienza a intervenir de forma directa en la financiación de proyectos de infraestructura, de viviendas sociales y de inversiones públicas locales.

Después de la Segunda Guerra Mundial se empiezan a producir las verdaderas transformaciones en las cajas de ahorros francesas. El papel tradicional de proveedor de

⁵⁹ Ibidem.

fondos al Estado se vuelve caduco, lo cual libera una importante capacidad financiera para aplicar a otro tipo de actividades. Así, la actividad de estas instituciones se dirige básicamente a la financiación de obras públicas y de viviendas.

Por otra parte, la Caja de Depósitos y Consignaciones refuerza sus capacidades técnicas creando filiales especializadas: la Sociedad Central Inmobiliaria fundada en 1954 y la Sociedad Central para el Equipamiento del Territorio en 1958.

El período de crecimiento de la economía francesa de los años sesenta suscita importantes necesidades de capital a medio y largo plazo que llevan a los poderes públicos a replantearse su política bancaria. De este modo se inicia una política de reformas dirigidas a favorecer el desarrollo de este subsector financiero y su papel de transformador de recursos a corto plazo en inversiones a largo plazo. De este modo, se toman diversas medidas para apoyar una estabilización del ahorro como la supresión de la remuneración de los depósitos a la vista y la creación del ahorro-vivienda. Para estimular la competencia bancaria se liberaliza la apertura de oficinas y se elimina la especialización de las entidades crediticias.

En estas circunstancias, desde 1960 diversas medidas se dirigen a dinamizar la organización de la Caja de Depósitos y Consignaciones y de las cajas de ahorros. En esta línea, se autoriza a las cajas a desarrollar nuevos productos de ahorro, como las cuantas de ahorro-vivienda y las cuentas corrientes movilizables mediante cheques, y se simplifican los procedimientos para la concesión de préstamos de las cajas de ahorros. Se reestructura la Caja de Depósitos y Consignaciones descentralizando sus decisiones, se desarrolla su intervención en el mercado de renta fija y a partir de 1974 en los mercados internacionales, y además desde 1977 se le autoriza a intervenir en el mercado monetario y a realizar operaciones en divisas.

El comportamiento de las economías domésticas también se modifica con la aparición de nuevas necesidades de ahorro y una demanda cada vez mayor para una oferta muy completa de productos financieros muy diversificada.

El impacto de estos diferentes factores es muy fuerte en la red de cajas de ahorros. De hecho, el marco tradicional de sus actividades es completamente replanteado, enfrentándose a un importante cambio en la demanda y a un no menos importante aumento en el nivel de

competencia⁶⁰.

⁶⁰ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 8.

III.7.- IRLANDA

En el caso de Irlanda, las cajas de ahorros siguieron un evolución muy similar a la del Reino Unido, debido a su prolongada unión que acaba cuando se constituye la República de Irlanda en 1949.

La primera caja de ahorros fue la de Waterford, fundada en 1816, posteriormente se constituyen nuevas instituciones de esta naturaleza como las de Dublín, Cork, Limerick y Monaghan, que nacen dentro del período de los cuatro años siguientes. Con excepción de la última de ellas, las demás han existido hasta que se fusionan todas ellas en una única caja.

Al igual que las cajas de ahorros del Reino Unido, las de Irlanda venían rigiéndose por la "Trustee Savings Banks Act" de 1863, manteniendo hasta fechas recientes las mismas normas operativas que las cajas de la Gran Bretaña⁶¹.

⁶¹ Pampillón Fernández, Fernando, op. cit., pág. 45.

III.8.- ITALIA

En Italia los Montes de Piedad, instituciones antecesoras de las cajas, datan del siglo XV configurándose como los primeros establecimientos de recaudación de ahorro y de préstamos. En su constitución tuvo mucha influencia la lucha llevada a cabo por los franciscanos contra el monopolio judío de los préstamos a los particulares, y la de los dominicos y los agustinos, que defendían el principio de prohibición de la usura. Posteriormente los antiguos "Montis di Pietá" fueron rebautizados como "Banche del Monte"⁶².

Las primeras cajas de ahorros se crearon en el norte del país, en las regiones del Veneto y de Lombardía. Es en el año 1822 cuando se constituyen las nuevas cajas de Venecia, Rovigo, Padora, Castelfranco, Monselice y Udine, naciendo casi todas ellas de los antiguos "Montis de Pietá", quedando a ellos ligadas⁶³.

Las cajas de ahorros se expanden rápidamente por todo el territorio italiano, llegando a ser de setenta su número en 1850. En concordancia con la diversidad de Estados italianos de la época, las cajas de ahorros tenían sus

⁶² EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 127.

⁶³ Ibidem.

propias características. Así, las del norte eran instituciones fundadas por las administraciones locales, y las del centro eran sociedades anónimas independientes⁶⁴

Durante mucho tiempo, Italia representó el progreso en materia de ahorro, sin considerarlo como en Francia bajo un ángulo conservador y reductor. El ahorro fue entendido como un medio para poner la liquidez a disposición del público, por lo que bajo el término ahorro se consideraban tanto los depósitos como los créditos. Así, la bancarización, entendida como el ofrecimiento de una gama de productos extensa, similar a la de los bancos, de las cajas de ahorros apareció en Italia de una forma natural y relativamente precoz, sin ningún freno, ni si quiera de carácter sociológico.

⁶⁴ Pampillón Fernández, Fernando, op. cit., pág. 49.

La principal diferencia entre los Montes de Piedad y las Cajas de Ahorros era que los primeros no garantizaban sus fondos con su propio patrimonio. En 1924, había 204 cajas de ahorros y en 1927, de acuerdo con el plan general de deflación bancaria que se estableció, hubo medidas que aumentaron la tutela del Estado y su control sobre el conjunto de las instituciones de crédito. De este modo, el Decreto de 10 de febrero del mismo año impulsó la fusión de las instituciones crediticias que tuvieran unos depósitos inferiores a cinco millones con instituciones más importantes, así como también estableció que las cajas de ahorros se agruparían en federaciones regionales o interregionales. Naturalmente, como consecuencia de este Decreto disminuyó el número de cajas de ahorros, dado que eran muchas las que tenían un volumen de depósitos inferior a cinco millones de liras. Su número se redujo a una cifra similar al existente en 1989: 85 cajas⁶⁵.

⁶⁵ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 127.

III.9.- LUXEMBURGO

En Luxemburgo la única caja de ahorros existente es el Banco y Caja de Ahorros del Estado, que nace por aplicación de la Ley de 21 de febrero de 1856, como un servicio administrativo del Estado, sin personalidad jurídica⁶⁶. Se trata de la institución financiera existente más antigua del país, tiene naturaleza pública y autonomía en la gestión, controlada por el Gobierno, ofrece a sus depositantes la garantía del Estado⁶⁷.

Desde su origen se dedica a ofrecer inversiones seguras y remuneradoras para las rentas más débiles.

Mediante una sentencia de 25 de octubre de 1944, se autorizó a ampliar el campo de sus actividades a todas las operaciones bancarias y financieras, por lo que desde entonces ha experimentado una progresiva tendencia dirigida a constituirse en "banco universal", realizando sus operaciones tanto en el ámbito financiero doméstico como en el internacional. En 1972, se autoriza a que su nombre llevara la mención "Banco del Estado", y es la Ley de 24 de marzo de 1989 la que consagra definitivamente su estatuto

⁶⁶ Pampillón Fernández, Fernando, op. cit., pág. 63.

⁶⁷ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 199.

de banco universal⁶⁸.

El Banco y Caja de Ahorros del Estado ha venido creciendo desde sus orígenes hasta convertirse actualmente en la primera institución financiera del país.

⁶⁸ Ibidem.

III.10.- PAÍSES BAJOS

Las cajas de ahorros en los países bajos surgen en el siglo XIX. Nacieron por la voluntad de muchas asociaciones privadas de ayudar a las personas más desfavorecidas⁶⁹, especialmente la asociación "Het Nut", que habiendo recibido noticias de la fundación en Escocia de la primera caja de ahorros, funda la primera caja de ahorros holandesa en Workum en el año 1816 bajo el nombre de "Nutssparbank". Rápidamente se fundan nuevas cajas de ahorros, llegando a alcanzar el número de sesenta y seis en 1830. Continuó posteriormente creciendo el número de cajas, siendo sus fundadores no solo asociaciones privadas, sino también los municipios e incluso personas físicas. Su número ascendía a 280 en 1952⁷⁰

Con una reglamentación muy estricta, su actuación se limitaba, hasta 1960, al ahorro familiar, y a las inversiones en títulos públicos, en compañías de ferrocarriles y en préstamos hipotecarios, fundamentalmente. Desde entonces, la gama de productos financieros ofrecidos por las cajas de ahorros se amplió de una manera muy importante. Hay una nueva ampliación de sus actividades en 1984, dirigida a la financiación industrial

⁶⁹ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 169.

⁷⁰ Pampillón Fernández, Fernando. op. cit., pág. 45.

y comercial⁷¹.

⁷¹ EUROSAT-AUDIFINANCE, op. cit., pág. 169.

III.11.- PORTUGAL

Las primeras cajas de ahorros portuguesas fueron las denominadas cajas económicas. Nacen ligadas a un Monte de Piedad con el objetivo de prevenir la insuficiencia económica de los más desfavorecidos. La primera disposición reguladora de estas instituciones es el Decreto de 17 de agosto de 1836 en base al cual se funda la "Caixa Economica de Lisboa" en 1844 ligada al "Montepio Geral" que había sido fundado cuatro años antes⁷². Posteriormente se fueron fundando nuevas cajas económicas. Así aparecen la de "Angra do Heroismo" en 1845, la de "Crédito Portuense" en 1856 y la "Caixa Economica Portuguesa" en 1880, entre otras. En 1876 se constituye la "Caixa Geral de Depósitos" que no tiene naturaleza de caja económica, siendo su objetivo fundamental el de acoger y administrar los depósitos exigidos por la ley.

Las cajas económicas se han venido configurando, en muchas ocasiones, como una entidad de carácter autónomo, pero también como un servicio especializado dependiente de

⁷² vid. Duet, D., op. cit. pág. 30.

un Monte de Piedad⁷³.

⁷³ Vid. Sameiro, P., Cuadernos de ahorro portugueses, Cuadernos de Trabajo de la convención de asesores jurídicos, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1989, pág 5 y ss.

III.12.- REINO UNIDO

Las cajas de ahorros empiezan a aparecer a principios del siglo XIX con la finalidad básica de fomentar el ahorro y la previsión de los trabajadores⁷⁴. La primera caja de ahorros aparece, como ya ha quedado señalado, en Escocia en 1810⁷⁵.

Estas instituciones se desarrollaron de un forma muy rápida, impulsada por grupos y asociaciones que tenían como objetivo fundamental inducir el ahorro en los trabajadores, con ánimo de disminuir las bolsas de miseria⁷⁶. Así, se crean instituciones financieras que abonan intereses al pequeño ahorro de las clases más desfavorecidas⁷⁷. En esta línea, en 1813 se funda la caja de ahorros de Edimburgo, institución que abre sucursales en los suburbios de la ciudad, extendiéndose las cajas de ahorros por todo el territorio británico: Liverpool y Salisbury en 1815, Londres y Belfast en 1816, y Buckingham en 1827, entre otras. De este modo, en 1860 existían más de 600 cajas de ahorros en el Reino Unido, para posteriormente y tras

⁷⁴ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit., pág.113.

⁷⁵ Vid. Titta, Alfio, op. cit., pág. 48.

⁷⁶ Guemas, B., Les Caisses d'Epargne, L'Epargne, Paris, 1963. pág. 18.

⁷⁷ Harrison, A., The Oldest Trutee Savings Bank, TSB Gazette, Vol. XXXII, 1966, pág. 35.

importantes movimientos de fusión, disminuir su número⁷⁸.

Las cajas de ahorros tenían administradores públicos y estaban sometidas al control del Estado. En este sentido, a partir de 1817 se aprobaron leyes que definían el marco estatutario de estas instituciones.

⁷⁸ EUROSTAF-AUDIFINANCE, op. cit. pág. 113.

En 1971, las cajas inician un movimiento de renovación a instancias del Estado, creándose una comisión encargada de analizar el papel y el desarrollo futuro del ahorro nacional y en particular de estas instituciones. En esta línea, aparecen en 1976 y 1978, nuevas leyes ampliando el marco de actuación de las cajas. En 1985 se produce su última transformación. Las cajas de ahorros se constituyen en una sociedad de derecho privado constituida en holding, que desde 1986 incluso cotiza en el mercado bursátil de Londres. Dejan de estar sometidas al control especial del Estado, correspondiéndoles solamente el control reglamentario igual que el resto de las entidades financieras, y definitivamente se abren a la actividad bancaria nacional e internacional, formando un grupo unificado de servicios financieros⁷⁹.

En 1988 reestructuran sus actividades en dos grupos principales: Los servicios bancarios y conexos, y los servicios de seguros e inversión.

⁷⁹ Ibidem.

III.13.- ESPAÑA

En España, las Cajas de Ahorros nacen habiendo transcurrido el primer cuarto del siglo XIX, en un contexto histórico propicio para su aparición, al igual que ocurrió en otros países.

Desde 1823, año en que se restablece el poder absoluto reinando Fernando VII hasta su muerte en 1833, un número importante de intelectuales, políticos, militares y profesionales de prestigio, viven exilados esparcidos por Europa, especialmente en Francia y el Reino Unido. Durante este espacio de tiempo conocen las nuevas corrientes políticas, sociales y económicas que circulaban por estos países. De este modo observan la existencia de las nuevas instituciones de ahorros y la función social que empiezan a desempeñar. Tras la vuelta a España a partir de 1833, en un escenario dominado por las ideas liberales, intentan difundir las ideas que sobre el ahorro habían conocido, como un elemento más para la transformación de la economía⁸⁰.

Por lo demás se propicia la aparición de las Cajas de

⁸⁰ Vid. Rodenas, C., Los orígenes de las cajas de ahorros españolas y la problemática de la colocación de capitales: el caso valenciano, Boletín de Documentación del Fondo para la Investigación Económica y Social, vol. IX, Madrid, 1977, pág. 173 y ss.

Ahorros en base a fundamentos análogos a los ya señalados globalmente para otros países: el ahorro como una virtud moral, Las cajas como factores de estabilidad social y la autoayuda como forma de mejora de las capas sociales más deprimidas.

En definitiva, en España, en el nacimiento de las Cajas de Ahorros, tiene una especial importancia la actitud de la burguesía liberal y el interés que sobre ellas tuvo desde un principio las autoridades gubernamentales.

La primera norma jurídica sobre Cajas es la Real Orden de 3 de abril de 1835, dirigida fundamentalmente a los gobernadores civiles para que inciten a las clases más acomodadas a la creación de Cajas de Ahorros, proponiendo los medios adecuados para ello. Desprendiéndose del contenido de la orden la intención del gobierno de utilizar los recursos de los impositores para la financiación pública⁸¹.

Fruto de la anterior norma es la fundación por Ramón Mesonero Romanos y el Marqués de Pontejos de la Caja de Ahorros de Madrid en 1838, vinculada al Monte de Piedad con el que se fusionaría en 1869. Si bien anteriormente a la

⁸¹ Vid. López Yepes, J., Breve bosquejo histórico de las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad en España, Fondo para la Investigación Económica y Social, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, pág. 21.

mencionada orden ya existía en Jerez de la Frontera una primera Caja de Ahorros fundada en 1834 por el conde de Villacreces, aunque no se tiene certeza sobre si tenía o no ánimo de lucro, por lo que generalmente se considera a la Caja de Madrid como la primera.

Las primeras Cajas aparecen vinculadas a los Montes de Piedad, prestándole asistencia financiera. En este sentido, la Real Orden de 17 de abril de 1839 hace una nueva llamada a los gobernadores civiles para que se establezca en cada provincia una Caja de Ahorros y que se vincule a un Monte de Piedad. Como fruto de esta orden se crean una importante cantidad de Cajas por toda España.

La administración de las Cajas estaba encomendada gratuitamente a una junta presidida por el gobernador en las de ámbito provincial y por el alcalde en las de ámbito local.

En lo referente a las inversiones, se materializarían en la financiación de los préstamos otorgados por los Montes de Piedad, pero si estos no fueran suficientes para la aplicación de las inversiones, el excedente se materializaría en depósitos en la Caja de Consignaciones y Depósitos al 5 por ciento de interés.

Los beneficios se distribuían de la siguiente manera: 10 por ciento para premios a la constancia en el ahorro, 10 por ciento para la realización de desempeños gratuitos en el Monte de Piedad, 80 por ciento para la dotación de una reserva de garantía de los depósitos.

De todo lo anterior se desprende el indudable carácter social de las primeras Cajas, y su importante vinculación con los poderes públicos, circunstancia esta última que en mayor o menor grado ha permanecido constante a lo largo de su evolución hasta nuestros días.

Posteriormente, la Ley de 29 de Junio de 1880 de naturaleza más liberal da un nuevo impulso a la creación de nuevas Cajas, constituyéndose, básicamente por iniciativa de las corporaciones locales, de la iglesia católica y de personas y agrupaciones particulares, la mayoría de las Cajas que han venido existiendo hasta nuestros días, ejerciendo un importante papel, a finales de siglo en la lucha contra la usura desatada en España especialmente a partir de la Ley de 14 de marzo de 1856 sobre liberalización de tipos de interés, llegando a conocerse tasas del 288 por ciento anual⁸².

⁸² Titos, Manuel, La respuesta histórica de las Cajas de Ahorros a las demandas de la Sociedad Española, Papeles de Economía Española n146, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1991, pág 12.

En la evolución posterior de las Cajas, destaca la instrumentalización a la que fueron sometidas por parte del poder político, especialmente a partir de 1951 cuando fueron utilizadas para financiar sectores privilegiados de la economía, destinando a este fin la mayor parte de sus recursos.

Efectivamente, el Decreto de 9 de marzo de 1951 obligaba a que el 60 por ciento como mínimo, de los recursos depositados en las Cajas de Ahorros habrían de invertirse necesariamente en fondos públicos españoles admitidos a cotización oficial en las bolsas de comercio, y una cantidad no inferior a las tres cuartas partes de dichos fondos debería de colocarse en títulos de la deuda flotante o consolidada del Estado. De este modo, gran parte de las inversiones de estas instituciones han sido decididas por los poderes públicos, manteniéndose esta situación, con algunas variaciones, hasta que aparece el Real Decreto de 13 de enero de 1989 que establece un calendario de reducción gradual de los coeficientes de inversión, hasta su total desaparición el 31 de diciembre de 1992.

En lo referente a la distribución de los beneficios de las Cajas, la obra benéfico social ha tenido una especial significación. En el Estatuto para las Cajas Generales de

Ahorro Popular de 1933 se establecía que entre el 50 y el 75 por ciento de los beneficios anuales deberían dedicarse a obras benéfico sociales. A partir de 1947 se determinan los sectores de atención preferente por la obra benéfico social, señalándose entre otros, la construcción de viviendas, las instituciones sanitarias y educativas y las actividades culturales, estableciéndose para ello unas cantidades entre e 25 y el 50 por ciento de los beneficios anuales.

A partir de 1978 y tras una serie de recomendaciones del Banco de España encaminadas al fortalecimiento de los recursos propios de las Cajas, se reestructuran las cantidades destinadas a la obra social, disminuyendo significativamente desde entonces en términos relativos.

Desde 1977 y en el ámbito del proceso liberalizador del sistema financiero español, las Cajas de Ahorros quedan prácticamente equiparadas con la banca en el ámbito operativo. Y en 1988 deja de aplicarse el principio de territorialidad, que hasta entonces estuvo presente en todo su desarrollo histórico formando parte de su propia naturaleza.

Actualmente, las cajas de ahorros se encuentran además, afectadas por el proceso de integración europea,

que en el ámbito financiero supone la liberalización de:

- El derecho de establecimiento.
- Los servicios.
- Los movimientos de capital.

Las actuaciones desempeñadas por las autoridades europeas para la realización del espacio financiero común, repercuten, según señala Meyer-Horn, en el campo de la actividad de las cajas de ahorros en varios aspectos⁸³.

a) En primer lugar, en el contexto económico general en el que las cajas de ahorros se desenvuelven según el grado de cooperación en materia de política económica.

b) En segundo lugar, en el ámbito legislativo. Dado que la construcción europea implica una armonización mínima en el marco de las normas reguladoras de la actividad financiera y de la legislación complementaria de ésta.

c) Y por último, en determinados tipos de operaciones. Así, la financiación concedida por el Fondo Europeo de Ordenación y Garantía Agrícola es un elemento que puede influir de modo inmediato en las operaciones de crédito agrícola. Del mismo modo ocurre con la participación de las Cajas en las financiaciones regionales concedidas por el

⁸³ Riunione d'informazione delle associazioni delle casse di risparmio dei paesi candidati all'adesione alle Comunità Europee, *Il Risparmio* n1 4, abril, 1972, págs. 607-613.

Banco Europeo de Inversiones, entre otras operaciones.

Por otra parte, hay que señalar que dado que las cajas de ahorros se implantaron inicialmente en un ámbito muy limitado y con una estricta vocación de servicio al territorio en el que actuaban, y que solo posteriormente algunas de ellas se extendieron a zonas limítrofes y, en algunos casos, a otras regiones distintas de la originaria, fenómeno que se desarrolla en base al proceso de integración comunitaria, las cajas de ahorros existentes hayan sido muy numerosas, y teniendo en cuenta la sustancial identidad de sus funciones en la economía y sus singulares características, no es extraño que se hayan producido asociaciones en defensa de unos mismos fines.

De este modo, en el caso español aparece a nivel nacional la Confederación Española de Cajas de Ahorros, y a niveles regionales las distintas federaciones de cajas, existiendo a nivel comunitario la Agrupación de Cajas de Ahorros de la Comunidad Europea.

Las cajas de ahorros españolas, desde varios años antes de la adhesión, asistían como observadoras a las reuniones de esta agrupación formada por las cajas de ahorros con sede en los distintos países comunitarios. En diciembre de 1985, con motivo de la adhesión, las cajas españolas se integraron como miembro de pleno derecho en dicha Agrupación.

Son miembros de la Agrupación, las asociaciones nacionales de cajas de ahorro de cada país comunitario. En el caso de España el acceso a la Agrupación de las Cajas de Ahorros Europeas se efectúa a través de la Confederación Española de Cajas de ahorros.

Los órganos de la Agrupación son la Asamblea General, compuesta por los representantes de las distintas asociaciones nacionales de cajas de ahorros, el Consejo de Administración y el Secretariado General. La sede de la Agrupación se encuentra en Bruselas.

La Confederación Española de Cajas de Ahorros cuenta entre sus órganos con una oficina específica de enlace con la Comunidad Europea que incluye la conexión con la Agrupación de cajas comunitaria.

En relación con las asociaciones de cajas, cabe indicar que en el proceso de adaptación de éstas al nuevo marco de actuación en el seno del espacio financiero europeo, sería conveniente el aprovechamiento de la estructura asociativa a nivel regional, nacional y comunitario, para mejorar la prestación de servicios financieros y aprovechar las economías de alcance que se puedan derivar.