

IV. MARCO INSTITUCIONAL
DE LAS CAJAS DE AHORROS COMUNITARIAS

IV.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

Una cuestión importante dentro del marco institucional de las cajas de ahorros es la de su propia concepción o naturaleza, se trata de un tema complejo que ha dado lugar a amplias discusiones por parte de los distintos tratadistas, existiendo claras diferencias entre los distintos países de la Comunidad. Incluso dentro de un mismo país, en ocasiones también existen diferencias entre unas entidades y otras. De este modo, las cajas de ahorros comunitarias pueden ser un organismo público, como ocurre en Luxemburgo; cooperativas, sociedades anónimas o entidades públicas en Bélgica; fundaciones municipales o entidades independientes en Alemania; sociedades anónimas con cotización bursátil en el Reino Unido; dependientes de la Administración en Grecia o Portugal; entidades sin ánimo de lucro y estatuto privado en Francia; o fundaciones de origen público o privado en el caso de España.

Por otra parte, las cajas de ahorros han estado sometidas, en mayor o menor grado, desde sus orígenes a limitaciones en materia de expansión territorial, si bien en la actualidad solamente las cajas de ahorros francesas, alemanas e italianas tienen limitadas sus posibilidades de expansión regional.

En la Unión Europea, sus instituciones no se han planteado la unificación de su régimen jurídico ni de sus funciones, probablemente por las siguientes causas⁸⁴:

a) La diversidad de regímenes jurídicos existentes en las cajas de ahorros de los países comunitarios, de tal modo que en varios de ellos se encuentran una variedad de cajas que si bien se aproximan en cuanto a sus objetivos, difieren en cuanto a sus funciones, naturaleza y régimen jurídico.

b) En la mayoría de los Estados miembros, las normas básicas por las que se rigen las cajas de ahorros tienen la consideración de leyes-marco a las que se adaptan los estatutos de cada caja. De este modo, el régimen jurídico de las cajas en la Europa comunitaria es un régimen preferentemente estatutario dentro del marco de las normas de carácter general.

c) Las normas comunitarias sobre entidades de créditos no distinguen entre bancos y cajas, refiriéndose a todas las instituciones que realizan las actividades propias de las mismas.

⁸⁴ Desantes, J.M., op. cit., pág. 5.

Así, como se ha señalado, en los países comunitarios existen cajas de ahorros tanto de fundación pública como privada y con formas jurídicas muy diversas: servicios administrativos, servicios públicos descentralizados, organismos autónomos, sociedades civiles, sociedades anónimas, cooperativas y fundaciones.

En efecto, independientemente del carácter público o privado, existe una variada gama de situaciones, generalmente atípicas, en lo referente a la forma jurídica. Las distintas situaciones pueden reducirse a las siguientes tendencias:

En las cajas de ahorros de fundación pública:

a) Servicios administrativos. Es el caso de la caja de ahorros griega antes de 1970 y de las cajas de ahorros municipales de Bélgica, en las que su actividad se incluye dentro de la Administración Pública, así como sus aspectos presupuestarios y contables.

b) Servicio público descentralizado. Este caso sería el de las cajas de ahorros municipales holandesas, en las que, aunque el servicio lo presta la propia Administración, tienen autonomía económica y contable, y por tanto independencia del presupuesto de la Administración Pública.

Igualmente, sería la forma a la que se asemeja en Francia la Caja General de Ahorros.

c) Organismo autónomo. Este modelo es el más extendido, su articulación es muy semejante al de las cajas de ahorros de fundación privada, tienen personalidad jurídica propia independiente de la Administración Pública, si bien, existe una cierta dependencia administrativa, en mayor o menor grado según los casos, y en asuntos muy concretos como por ejemplo la designación de los órganos de gobierno y la aprobación de las cuentas, entre otros.

En este caso encajaría la Caja de Ahorros del Estado de Luxemburgo, así como también las cajas de ahorros del Reino Unido cuyo grado de autonomía es muy elevado, las cajas de ahorros municipales de Alemania, la Caja de Ahorros y Previsión de Bélgica y las cajas de ahorros Irlandesas.

d) Sociedad anónima. En este caso, teniendo en cuenta que se contempla el modelo de fundación pública, la totalidad de las acciones son propiedad del organismo público fundador. Es el modelo de la caja de ahorros de Grecia desde 1970.

En esta ocasión se trata de utilizar una forma

jurídica privada para una entidad de fundación pública, en la que se distinguen algunas peculiaridades como la declaración expresa de la consideración de entidad de interés público y con la reserva exclusiva del empleo de la denominación de caja de ahorros.

En las cajas de ahorros de fundación privada:

a) La sociedad anónima. Se observa actualmente una tendencia, en algunos países europeos, a la utilización de esta figura jurídica para las cajas de ahorros. es el caso de las cajas en Italia.

b) La sociedad civil. Es el caso de algunas cajas de Holanda, donde se plantea la duda de si es el titular de la caja la sociedad civil o si solo es competencia de ésta la gestión de la caja.

c) Sociedad cooperativa. Es la forma utilizada por algunas cajas de Bélgica.

Tan variada tipología ha surgido de la propia realidad de cada país: sus características históricas y geográficas, su economía y sus costumbres, obedeciendo a la necesidad y la conveniencia del ahorro en cada momento. Cada caja de ahorros nace para servir a unos fines concretos en relación

con su entorno comarcal o local. Cada caja o grupo de cajas tiene una tradición normativa, en gran medida particular, a través de su propia configuración estatutaria.

Otra cuestión, dentro del marco institucional es el de las instituciones centrales y supranacionales. En este sentido hay que indicar, 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, éste último, que se desarrolla con el 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.

Las asociaciones nacionales existen en todos los países, exceptuando el caso de Grecia, Luxemburgo y Portugal, esta última cuenta con una única entidad miembro de la Agrupación de Cajas de Ahorros de la Comunidad⁸⁵. La

⁸⁵ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, Las Cajas de Ahorros en la Comunidad Económica Europea, Departamento de Estudios y Planificación Estratégica, Caja de Ahorros de Madrid, Madrid 1992, pág. 62.

función de las asociaciones es la de representar a las entidades miembros, defender sus intereses, etc. También existen asociaciones regionales en el caso de España, Alemania e Italia, con las mismas funciones que las nacionales pero limitadas a su ámbito territorial.

La Agrupación de Cajas de Ahorros Europeas está integrada por las asociaciones nacionales de cajas de ahorro de cada país comunitario. Sus órganos de gobierno 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.

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.

En materia de órganos de gobierno, en las cajas de ahorros de la Unión Europea se observan, al igual que ocurre con la naturaleza jurídica, importantes diferencias, unas derivadas de la propia configuración jurídica, y otras

**CAJAS DE AHORROS COMUNITARIAS.
NATURALEZA Y ÓRGANOS DE GOBIERNO**

	NATURALEZA	ÓRGANOS DE GOBIERNO
BÉLGICA	La Caja General de Ahorros y Previsión: Entidad pública de carácter autónomo Las Cajas Municipales: Entidades públicas con carácter de servicio administrativo Las Cajas de Ahorros Privadas: Sociedades anónimas o cooperativas	La Caja General de Ahorro y Previsión: Consejo General Consejo de Administración Comité de Dirección Las Cajas de Ahorros Privadas: Asamblea General Consejo General Dirección
DINAMARCA	Entidades privadas con forma jurídica de fundaciones y sociedades anónimas	Asamblea de Representantes Consejo de Administración Comité de Dirección
ALEMANIA	Las Cajas de Ahorros Municipales: Entidades públicas de carácter autónomo Las Cajas de Ahorros Privadas: Fundaciones, asociaciones o sociedades anónimas	Consejo de Administración Comité de Crédito Dirección
GRECIA	Entidad pública de carácter autónomo	Consejo de Administración Dirección
FRANCIA	Entidades privadas con forma jurídica de instituciones de utilidad pública	Directorio Consejo de Orientación y Vigilancia
IRLANDA	Entidad privada con forma jurídica de sociedad anónima	Consejo de Administración Comité de Dirección
ITALIA	Entidades privadas con forma jurídica de sociedad anónima	Asamblea de Asociados Consejo de Administración Comité de Gestión
LUXEMBURGO	Entidad pública de carácter autónomo	Consejo de Administración Dirección Comité de Dirección
PAÍSES BAJOS	Las Cajas de Ahorros Municipales: Entidades públicas con carácter de servicio administrativo Las Cajas de Ahorros Privadas: Fundaciones y sociedades anónimas	Consejo de Administración Comité de Supervisión Dirección
PORTUGAL	La Caja General de Depósitos: Entidad pública de carácter autónomo Las cajas económicas: Asociaciones benéficas	La Caja General de Depósitos: Consejo de Administración Consejo de Supervisión Las Cajas económicas: Asamblea General Consejo de Administración Consejo Fiscal
REINO UNIDO	Entidades privadas con forma jurídica de sociedad anónima	Consejo de Administración antes de su conversión en sociedades anónimas. Después de ésta, los mismos que la legislación establece para cualquier sociedad anónima
ESPAÑA	Entidades privadas con forma jurídica de fundación "sui generis"	Asamblea General Consejo de Administración Comisión de Control

Fuente: Ver texto

por la diversidad de funciones encomendadas a los órganos de gobierno en cada uno de los países⁸⁶. El número de órganos también varía de un país a otro. Así, en el Reino Unido solo existe uno: El Consejo de Administración, mientras que en otros países existen hasta tres órganos.

Naturalmente, el órgano de gobierno más frecuente en las cajas de ahorros de los distintos países es el Consejo de Administración, dado que la Asamblea General solo existe en un número muy reducido de estas instituciones.

Llegados a este punto, se hace necesario realizar algunas consideraciones sobre la naturaleza, la organización institucional y la estructura de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros en los distintos países comunitarios.

⁸⁶ Ibidem, pág. 55

IV.2.- BÉLGICA

IV.2.1.- NATURALEZA

En Bélgica, desde la Ley de 30 de junio de 1975 se contemplan tres clases de cajas⁸⁷:

- La Caja General de Ahorros y Previsión
- Las cajas municipales
- las cajas privadas.

La Caja General de Ahorros y Previsión fue creada en 1865 y constituye actualmente la tercera entidad de crédito belga por volumen de depósitos y la cuarta por el total de su balance⁸⁸, se encuentra regulada por una Ley especial que viene a señalar que se trata de un establecimiento bancario de carácter público con personalidad jurídica propia y con la garantía del Estado en sus operaciones pasivas. En su operatoria se distinguen claramente dos vertientes: la relativa a las operaciones típicas de intermediario financiero y la correspondiente a las operaciones de seguros y de previsión social. Se encuentra subordinada a la tutela administrativa del Ministerio de Finanzas, cuyo

⁸⁷ Desantes Guanter, José María, op. cit., pág. 130.

⁸⁸ Parejo Gámir, J. A., Calvo Bernardino, A. y Paul Gutiérrez, J. op. cit., pág.342.

ministro puede anular toda decisión contraria a las es, a los reglamentos o al interés social.

En lo referente a las cajas de ahorros municipales, se rigen por los reglamentos dados por sus propios municipios fundadores, tienen muy poca importancia en el sistema financiero y se encuentran prácticamente extinguidas.

Las cajas de ahorros privadas, han de estar constituidas por un capital social mínimo, según se traten de sociedades anónimas o de cooperativas, ambos tipos se regulan tanto en su organización como en su funcionamiento, por el código de comercio. La mayor parte de las cajas adoptan la forma de sociedad anónima, utilizándose también la figura cooperativa, pudiendo tener o no ánimo de lucro. En el caso de tener una finalidad lucrativa, la Agrupación de Cajas de Ahorros de la Comunidad Europea tiene declarado que no merecen la consideración de cajas en el sentido comúnmente aceptado, de donde se deduce que una condición básica para que una institución de crédito tenga la consideración de caja de ahorros por parte de la Agrupación de Cajas de Ahorros de la Comunidad Europea, es la carencia de ánimo de lucro como objetivo de su actividad. De este modo, es un número muy pequeño de cajas de ahorros privadas de Bélgica las que están integradas en la Agrupación.

Las cajas de ahorros privadas, que podrán denominarse bancos de ahorros⁸⁹, junto con las demás cajas están sometidas al control de la Comisión Bancaria⁹⁰, que tiene el poder de inspección e intervención directa, y a las exigencias del derecho privado de sociedades. Igualmente la Caja General de Ahorros y Previsión está sometida al referido control.

Por otra parte, las cajas de ahorros de Bélgica no tienen ninguna restricción legal en orden a la expansión, pudiendo abrir oficinas en cualquier lugar del territorio nacional.

⁸⁹ Association Belge des Banques, *Le système bancaire belge, Aspects et Documents* n1 100, 1990, pág. 14.

⁹⁰ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, *op. cit.* pág. 50.

IV.2.2.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En Bélgica existe el grupo "Belgische Spaarbankenvereniging" que está abierto a cualquier caja de ahorros privada. Su objetivo es la promoción y defensa de estas entidades, así como la representación de sus miembros⁹¹.

IV.2.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

Como consecuencia de la distinta naturaleza jurídica de las cajas de ahorros y la que presenta la Caja General de Ahorro y Previsión, esta última de carácter público, ambos tipos tienen órganos de gobierno distintos.

La Caja General de Ahorro y Previsión, está gestionada, de acuerdo con sus estatutos, por un Consejo de Administración y un Comité de Dirección, ambos bajo el control del Consejo General.

El Consejo General, está formado por un Presidente, los miembros del Consejo de Administración que no lo sean del Comité de Dirección, los Presidentes y Vicepresidentes

⁹¹ Ibidem, pág. 63.

de los Comités de Dirección, y los diferentes interlocutores sociales nombrados por el Gobierno y los distintos organismos representativos. Algunos consejeros son nombrados directamente por el Rey. Sus funciones principales son la aprobación del balance y de las cuentas consolidadas, la distribución de beneficios, así como también los tipos de interés a abonar por el pasivo.

La política general de la Caja viene determinada por el Consejo de Administración, asumiendo el Comité de Dirección la gestión de la institución y resolviendo todos los asuntos que no estén reservados expresamente a otros órganos de gobierno.

En relación a los órganos de gobierno de las cajas de ahorros privadas, hay que señalar que presentan algunas diferencias con la caja anterior al poder adoptar la forma de sociedades por acciones o cooperativas. En cualquier caso, existe en ellas una Asamblea General que es el órgano supremo de la entidad, y que está constituida por todos los asociados; un Consejo General cuya función principal es cubrir las posibles vacantes que se produzcan en el órgano anterior; y un Consejo de Administración que tiene carácter ejecutivo asumiendo amplias competencias. Sus miembros son nombrados por la Asamblea General en un número variable de acuerdo con la forma jurídica de la entidad.

En Bélgica no existe una participación de los depositantes en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, como ocurre en las cajas de ahorros de otros países.

IV.3.- DINAMARCA

IV.3.1.- NATURALEZA

En el caso de Dinamarca, las cajas de ahorros se encuentran reguladas por el derecho privado y tienen personalidad jurídica independiente de sus fundadores, están controladas por una institución especial que ejerce su función tanto para las cajas como para los bancos, y que además aprueba los estatutos y el convenio de constitución de las cajas. Los miembros de los órganos de gobierno son elegidos por los depositantes y por los garantes. La Ley de 1 de enero de 1975 sobre bancos comerciales y cajas de ahorros, coloca a ambos tipos de entidades en las mismas condiciones de igualdad. La única diferencia era que las cajas de ahorros se configuraban como entidades independientes (fundaciones) sin ánimo de lucro dirigidas por sus garantes y clientes⁹².

En 1988, en el mes de diciembre se aprobó una enmienda a la anterior Ley de 1975, mediante la cual se ofrecía a las cajas de ahorros la posibilidad de convertirse en sociedades anónimas. El proceso de conversión al que pueden acudir estas instituciones de un forma discrecional, admite

⁹² Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda Teresa, op. cit., pág. 50.

dos formas de realización diferentes: modelo fundación y modelo fondos de reserva, dependiendo de como se realice la conversión de las reservas de la caja de ahorros en acciones.

En cualquiera de los dos casos anteriores, las prioridades asignadas al proceso de conversión, han sido similares a la de las cajas de ahorros británicas: amplia difusión de las acciones, dentro de la prioridad establecida para garantes, clientes y empleados; mínimas repercusiones fiscales; continuidad en la actividad de las instituciones, en el sentido de que el cambio no debe repercutir en la atención a los clientes; garantía de independencia y protección frente a posibles absorciones.

Igualmente, se ha prestado especial importancia en conservar el carácter local de estas instituciones financieras, a pesar de la posible difusión nacional de sus acciones, y la permanencia de sus estructuras de gestión y órganos de gobierno, instrumentándose para ello un sistema de elección del Consejo de Administración mediante dos fases: una local mediante la Asamblea Local de Accionistas, que sustituye a la antigua Asamblea Local de Garantes, y otra general que sustituye al antiguo Consejo de Representantes.

Han sido varias las cajas de ahorros danesas que han realizado el proceso de conversión en sociedad anónima, mediante alguno de los dos procedimientos admitidos. La razón que básicamente han aducido para llevar a efecto la conversión, abandonando el tradicional carácter mutualista de estas instituciones, ha sido la importante necesidad de incrementar los fondos propios para cumplir con el coeficiente legal de solvencia, en una situación de fuerte competencia y reducción de los márgenes financieros, que ha aumentado las dificultades para conseguir los niveles de beneficios necesarios para constituir las reservas requeridas, y cumplir con el coeficiente de solvencia.

IV.3.2.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En el caso de Dinamarca, las cajas son miembros de la Asociación de Cajas de Ahorros (Danmarks Sparekasseforening), y exceptuando algunas cajas de ahorros pequeñas de carácter local, también son miembros de un centro de tratamiento de datos y de una institución de servicios de pago, ambas de propiedad conjunta de las cajas y de la banca.

La Asociación viene desempeñando las funciones de promover el sector de cajas y representar sus intereses ante terceros, en su seno se encuentra, además del centro

de tratamiento de datos anteriormente señalado, una editorial y dos instituciones de formación⁹³.

IV.3.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

En el caso de Dinamarca, las cajas de ahorros son entidades autónomas con forma jurídica de fundaciones dirigidas por sus garantes y depositantes. La existencia de fundadores (garantes) viene determinada por la fecha de creación de la caja. Las cajas existentes antes de la aparición de la Ley de Bancos y Cajas de 2 de abril de 1974, no estaban obligadas a tener garantes, las cajas creadas después de la referida Ley deben constituirse con garantes y con un capital mínimo de garantía. Es necesario un mínimo de 50 garantes y cada uno de ellos debe aportar un capital mínimo, del cual podrá percibir los intereses que se establezcan.

De acuerdo con los estatutos de cada caja de ahorros, cabe clasificarlas en tres grupos: cajas de ahorros sin garantes, cajas con garantes cuya Asamblea General se elige únicamente por éstos, y cajas de ahorros con garantes que vienen a utilizar un sistema mixto de elección de los

⁹³ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit., pág. 63.

miembros de la Asamblea General. Todas ellas presentan los mismos órganos de gobierno: Asamblea de Representantes, Consejo de Administración y Comité de Dirección.

El órgano supremo de la entidad es la Asamblea de Representantes, que cuenta con un mínimo de 21 miembros, su distribución debe de reflejar en todo momento la estructura geográfica y económica de la región en que se encuentre situada la entidad. Sus funciones son decidir sobre la política general de la caja y aprobar las cuentas de la misma.

Por otra parte, el Consejo de Administración deberá de tener un mínimo de siete miembros, nombrados por la Asamblea de Representantes, con la excepción de un consejero que es nombrado directamente por el Ministro de Comercio, y dos consejeros que representan al personal de la caja de ahorros, en el caso de que ésta tuviera, como media en los tres últimos años, un número de empleados superior a 50.

El Comité de Dirección se encarga de la supervisión de la entidad, sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración, con la particularidad de que un miembro del Consejo de Administración no podrá formar parte simultáneamente del Comité de Dirección.

La legislación aprobada en diciembre de 1988, permite a las cajas de ahorros, si así lo consideran oportuno, constituirse en forma jurídica de sociedad por acciones. En estas circunstancias los órganos de gobierno serían la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Dirección. Por último hay que indicar que la revisión de las cuentas de la sociedad por acciones, deben ser realizada por personas admitidas por el Estado y designadas por la Asamblea General anualmente.

IV.4.- ALEMANIA

IV.4.1.- NATURALEZA

En el caso de Alemania, con las particularidades propias del régimen jurídico de cada "Land", las cajas de ahorros están creadas por los municipios o por mancomunidades de municipios fundadas con esta finalidad. Ambas instituciones son garantes ilimitados de las operaciones pasivas de las cajas por ellos fundadas. También pueden ser creadas por particulares, si bien estas últimas tienen una importancia marginal.

Tienen las cajas de ahorros municipales el carácter de instituciones de derecho público con personalidad jurídica independiente de los entes que las fundaron, no persiguiendo ánimo de lucro en sus operaciones, de tal manera que pueden definirse las cajas de ahorros públicas como establecimientos de derecho público, que gozan de capacidad jurídica y realizan actividades por el bien común, aceptando depósitos populares. Gozan de la calidad de comerciantes y realizan, bajo la responsabilidad ilimitada de sus garantes, operaciones de crédito en su territorio.

En lo que se refiere a las cajas de ahorros privadas,

son personas jurídicas de derecho privado que adoptan la forma de fundación, de asociación de carácter económico, o de sociedad por acciones, configurándose por tanto como entidades financieras libres, en la que no existe responsabilidad de los garantes, ni ninguna relación administrativa con los poderes públicos.

Al margen del carácter público o privado de las cajas, este subsector está integrado por las cajas de ahorros locales, las instituciones regionales de éstas (Landesbanken Girozentralen) y una institución central (Deutsche Girozentrale-Deutsche Kommunalbank)⁹⁴.

En lo que al aspecto normativo se refiere, además de las Leyes federales de aplicación a todas las entidades bancarias, cada lander tiene su propia Ley de cajas, obedeciendo todas ellas a los mismos principios fundamentales de utilidad pública y actividades de carácter regional, así como un modelo de estatutos establecido por el Ministro competente de cada Estado Federal.

Las cajas de ahorros no pueden abrir oficinas fuera de sus respectivas demarcaciones (lander) pero a pesar de ello, este grupo de entidades consideradas en su

⁹⁴ Parejo Gámir, J.A., Calvo Bernardino, A. y Paul Gutiérrez, J. op. cit., pág. 128.

globalidad, cubren la totalidad del mercado alemán.

Las cajas de ahorros alemanas se han caracterizado hasta el momento por un elevado grado de integración y cooperación. Las operaciones que una caja individual no puede desarrollar por sí misma se canalizan en cooperación con los landesbanken (bancos regionales) o a través de sus filiales.

Actualmente, el crecimiento de algunas cajas, los problemas encontrados en los procesos de fusión realizados entre landesbanken y la anexión de las cajas de ahorros de la antigua República Democrática de Alemania, han introducido en este sector importantes conflictos de competencia entre algunas cajas de ahorros⁹⁵.

IV.4.2.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En Alemania, las cajas de ahorros de cada región son miembros de su respectiva asociación regional, y éstas, a su vez, de la Asociación Nacional (Deutscher Sparkassen und Giroverband), asociación a la que también pertenecen los bancos regionales (landesbanken). Son doce las asociaciones regionales de cajas de ahorros, de las cuales una es de

⁹⁵ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa., op. cit., pág. 64.

carácter privado y once tienen carácter público⁹⁶.

La Asociación Nacional, de derecho público, representa los intereses de las cajas en relación a terceros, tanto a nivel nacional como internacional. Igualmente realiza funciones de asistencia y asesoramiento a sus miembros, gestiona el fondo de garantía de las cajas y defiende los intereses de los depositantes.

Por otra parte, los landesbanken son instituciones de derecho público, propiedad del correspondiente estado federal y de la asociación de cajas regionales. Se trata de bancos centrales de las cajas de ahorros, gestionando las reservas de liquidez de las cajas de su región, actuando también de cámara de compensación, tienen naturalmente carácter de institución bancaria regional, realizando todas las actividades con el land y otras instituciones de derecho público, y por último son bancos comerciales universales, que realizan emisiones de activos, operaciones de extranjero, de crédito industrial, de crédito inmobiliario etc. Estos bancos igualmente participan en consorcios nacionales e internacionales de emisiones, teniendo un servicio completo con el extranjero gracias a sus oficinas de representación, filiales y corresponsales,

⁹⁶ Ibidem, pág. 63.

a las que las cajas pueden acudir.

Los landenbanken se coordinan a través de la institución nacional, la "Deutsche Girozentrale-Deutsche Kommunalbank que detenta las reservas de liquidez de los bancos regionales, actuando como cámara de compensación, y cubriendo el resto de las actividades bancarias que realizan las entidades regionales, de tal modo que dos son las funciones fundamentales que cumple: ser el banco titular de las asociaciones regionales de cajas de ahorros y de las centrales de giro, y actuar como banco central del conjunto de las cajas de ahorros.

Esta institución, al realizar sus operaciones, como señalan sus estatutos, no debe tener como objetivo fundamental la obtención de beneficios económicos, sino que debe perseguir el logro del máximo interés público y la adopción de decisiones que beneficien a la economía. Para alcanzar los fines, puede realizar todo tipo de operaciones bancarias, adquirir participaciones y emitir obligaciones⁹⁷.

El proceso de liberalización del sistema financiero que se viene desarrollando en los últimos tiempos, se ha hecho patente en el subsector de cajas de ahorros. Así, las

⁹⁷ Deutsche Girozentrale, informe anual 1991, Frankfurt, 1992, pág. 5.

grandes cajas han comenzado a plantear competencia a los landesbanken en algunos segmentos del mercado tradicionalmente reservados a éstos. En los landesbanken se han venido dando importantes dificultades a la hora de adaptarse a las nuevas circunstancias del espacio financiero europeo, por cuanto que se han intentado múltiples procesos de fusión que no han llegado a efecto, solamente uno llegó a culminarse. Ante la situación, la estrategia del más grande de ellos, el "Westdeutsche Landesbank" ha sido la expansión fuera del su territorio original.

IV.4.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

En las cajas de ahorros alemanas los órganos de gobierno son el Consejo de Administración, el Comité de Dirección y en algunos lander el Comité de Crédito.

En el caso de las cajas de ahorros públicas, el Consejo de Administración se compone de un Presidente, que es además Presidente del Consejo de Administración del garante, y por los miembros elegidos por la Asamblea que representa al garante, entre los que se incluyen, en algunos lander, representantes del personal de la caja.

En las cajas de ahorros privadas, la estructura del

Consejo de Administración no obedece a un regla general. Sus funciones son la de fijar la política general, supervisar la gestión de los demás órganos de gobierno, elegir los miembros del Comité de Crédito y de la Dirección, elaborar el balance de la institución, decidir sobre la apertura y cierre de sucursales y disponer sobre la distribución de beneficios.

La Dirección tiene una estructura distinta según las cajas, y de acuerdo con sus estatutos tendrá uno o varios miembros.

El Comité de Crédito decide sobre las demandas de créditos que superen un determinado nivel. está compuesto por el Presidente, los miembros del Consejo de Administración, sin incluir los representantes del personal, y los miembros de la Dirección.

En las cajas de ahorros alemanas, los depositantes no tienen participación, y son entidades muy vinculadas al territorio donde opera su garante.

IV.5.- GRECIA

IV.5.1.- NATURALEZA

En Grecia, existe una sola caja⁹⁸ con un régimen muy parecido al de la Caja Postal de Ahorros española antes de su inclusión en el grupo financiero ARGENTARIA. Es decir, una entidad financiera estatal que, aprovechando las oficinas del Servicio de Correos, ofrece determinados servicios bancarios, especialmente los propios del negocio bancario tradicional al por menor.

Nace en 1900 como un servicio administrativo postal⁹⁹, separándose en 1938 del servicio de correos y convirtiéndose en 1970 en una sociedad mercantil anónima cuyo único accionista es el Estado. Cooperera con la administración de correos, abonándole determinadas cantidades por la utilización de sus oficinas, de igual modo abona gratificaciones extraordinarias a los funcionarios de correos en función del trabajo que presten a la caja. Sus operaciones pasivas están garantizadas por el Estado.

⁹⁸ Parejo Gámir, J.A., Calvo Bernardino, A. y Paul Gutiérrez, J., El sistema financiero en los países de la C.E., Editorial AC, Madrid, 1993, pág. 598.

⁹⁹ Desantes Guanter, José María, Naturaleza y fines de las cajas de ahorros en los países de la Europa comunitaria, Curso sobre las cajas de ahorros ante la Comunidad Económica Europea, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1982, pág.128.

La Caja de Ahorros Postal se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y puede abrir oficinas libremente en todo el país, no existiendo pues principio de territorialidad.

IV.5.2.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

En el caso de la única caja de ahorros griega, los órganos de gobierno están muy vinculados a la Administración al participar en ellos distintos representantes de ésta. El Consejo de Administración es el órgano principal de la Caja. Algunos de sus miembros son nombrados de oficio, es el caso del Subgobernador del Banco de Grecia (Presidente del Consejo) y el Secretario General del Ministerio de Comunicaciones (Vicepresidente del Consejo). También son miembros del Consejo otros funcionarios y personas de reconocido prestigio en materia económica. Por otra parte, el Ministro de Comunicaciones puede participar y dirigir las sesiones del Consejo de Administración.

El Consejo es el órgano que decide sobre todos los temas de la actividad económica de la Caja, y más concretamente sobre la gestión de las propiedades de la entidad y de los fondos depositados en la entidad, así como

sobre las condiciones de concesión de créditos tanto a particulares como a las empresas públicas, y los tipos de interés de acuerdo con los límites establecidos por el Banco Central.

La Dirección está integrada por representantes de las distintas provincias donde actúe la entidad. es el órgano ejecutivo de la Caja de acuerdo con las directrices del Consejo de Administración.

Por último hay que indicar que en los órganos de gobierno no tienen representación los depositantes de la Caja.

IV.6.- FRANCIA

IV.6.1.- NATURALEZA

En Francia, existe una caja de ahorros de carácter nacional denominada Caja Nacional de Ahorros y por otra parte existen las cajas de ahorros ordinarias.

En el caso de la Caja Nacional de Ahorros, se trata de una institución de carácter público, que actúa con la garantía del Estado en sus operaciones pasivas, funciona a través de las oficinas de correos que estén debidamente autorizadas como agencias de la Caja¹⁰⁰. Sus gastos e ingresos constituyen un anexo del presupuesto general de Correos y Telecomunicaciones, y que en su caso cubrirá los eventuales déficits.

Las demás cajas de ahorros, son entidades privadas de régimen autónomo a las que se les aplica el derecho privado común, si bien son constituidas de acuerdo con las reglas establecidas para las instituciones de utilidad pública, la Ley de 1 de julio de 1983 las configura como establecimientos de crédito sin fines de lucro, cuyo objetivo es la promoción del ahorro y el desarrollo de la

¹⁰⁰ LLadó, A, Gracia, M. A., Soler, M. e Isern, J., Los sistemas bancarios de los países de la CEE, Documento de trabajo de la Caixa, n1 18, Barcelona 1989. pág. 60 y 61.

previsión para así satisfacer las necesidades colectivas y familiares¹⁰¹. Se regulan por sus propios estatutos, y solo tienen el control propio de una institución financiera.

Es necesario mencionar a unas instituciones muy vinculadas a las cajas de ahorros: Las sociedades regionales de financiación (SOREFI)¹⁰², que son entidades de crédito con forma de sociedad anónima y cuyo capital lo poseen a partes iguales las cajas de ahorros de la respectiva región y la "Caisse des Dépôts et Consignations". Las SOREFI se ajustan en su número a la división de Francia en regiones administrativas y suceden a los Agrupamientos Regionales de Ahorro y Previsión.

A nivel nacional existe un fondo de reserva y de garantía, administrado por la Caja de Depósitos y Consignaciones que constituye la reserva de garantía del conjunto de las cajas de ahorros.

Las cajas solo pueden abrir oficinas libremente en el Departamento donde tengan su sede central¹⁰³. Dentro de la zona de actuación de una caja, la libertad de apertura de

¹⁰¹ Lehmann, P. J., *Les circuits financiers*, 20 ed., Dalloz, 1989, pág. 114 y 115.

¹⁰² Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, *op. cit.*, pág. 52.

¹⁰³ *Ibidem*.

oficinas es total, aunque se requiere la autorización previa del Comité de Entidades de Crédito.

IV.6.2.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En Francia existe el Centro Nacional de las Cajas de Ahorro y Previsión (CENCEP) como órgano central de la red de cajas, así lo confirma la ley de reforma de estas entidades en julio de 1991. Su misión es la de definir sus orientaciones estratégicas y coordinar la actuación de la red, garantizando sus equilibrios financieros y representando sus intereses a nivel nacional e internacional, siendo además responsable de la supervisión de sus operaciones¹⁰⁴. La pertenencia a esta institución es obligatoria para las cajas y para las sociedades regionales de financiación. Su capital se distribuye entre las cajas en su 50 por ciento, la Caja de Depósitos y Consignaciones el 35 por ciento y las sociedades regionales de financiación el restante 15 por ciento.

La Caja de Depósitos y Consignaciones realiza las funciones de banco central de las cajas de ahorros así como también de la Caja Postal. Igualmente canaliza los fondos de ahorro que centraliza hacia la financiación de viviendas sociales y hacia proyectos de desarrollo local, y

¹⁰⁴ CENCEP, Rapport d'activité, París, 1991, pág. 5.

administra para la red de cajas de ahorros una importante gama de productos financieros entre los que también se incluyen seguros, siendo el volumen de sus recursos muy importante, solo comparable al presupuesto del propio Estado¹⁰⁵.

IV.6.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

En relación con los órganos de gobierno hay que indicar que en 1983 una Ley derogó la estructura anterior, encontrándose actualmente las cajas de ahorros administradas por una Dirección de cinco miembros como máximo o un Director General único, según la dimensión de la entidad, bajo el control de un Consejo de Orientación y Vigilancia, cuyos miembros representan a las corporaciones locales, al personal de la institución y a los depositantes.

Son los representantes de los depositantes los que tienen la mayoría de los votos, repartiéndose el resto por mitades entre los representantes municipales y los trabajadores, siempre que la caja tenga más de diez trabajadores. Si el número de empleados es igual o menor a

¹⁰⁵ D'Ambrieres, O., Les institutions financières à statut particulier, Economica, París, 1987, pág. 223.

10, los votos se reparten en un 75 por ciento para los representantes municipales y un 25 por ciento para los empleados.

Independientemente de todo lo anterior, las cajas de ahorros pueden crear varios Comités Consultivos para materias concretas, conforme a lo establecido en sus estatutos.

IV.7.- IRLANDA

IV.7.1.- NATURALEZA

En Irlanda, las cajas de ahorros han seguido un desarrollo paralelo a la de las cajas de ahorros británicas¹⁰⁶, hasta la reforma de 1989 eran entidades de carácter público y carentes de ánimo de lucro, estando sometidas a control gubernamental que aprobaba sus estatutos si eran conformes a las Leyes y reglamentos aplicables. Sus operaciones pasivas, al igual que en otros casos anteriores, tenían la garantía del Estado.

La legislación sobre cajas de ahorros aprobada a finales de 1989, ha modificado las bases legales de las cajas. Hasta entonces la legislación restringía la actividad de estas instituciones crediticias, no estando autorizadas a financiar al sector empresarial. Además el 80 por ciento del volumen de los fondos captados debían ser puestos a disposición del Ministerio de Finanzas, limitándose de esta manera al 20 por ciento las inversiones de libre disposición.

¹⁰⁶ Parejo Gámir, J.A., Calvo Bernardino, A. y Paul Gutiérrez, J., op. cit., pág. 486.

La legislación de 1989 ha introducido algunas importantes innovaciones en las cajas de ahorros. Así, se transfiere al Banco Central la potestad de autorización para la creación, regulación y supervisión de las cajas. De igual modo, también se contempla la posibilidad de prestar cualquier tipo de servicio de naturaleza financiera y la realización de operaciones en moneda extranjera. Se permite igualmente la constitución de grupos financieros por parte de las cajas y la posibilidad de que estas instituciones se transforman en sociedades por acciones. Por último se termina con la garantía del Estado para los depósitos de estas instituciones¹⁰⁷.

Así, la Ley de cajas de ahorros de 1989 las define como una sociedad formada con el objetivo de establecer y mantener una institución con una naturaleza bancaria conforme a lo establecido por la propia Ley, y cuyas actividades son dirigidas y administradas bajo la supervisión de unos administradores, y que desarrolla, de acuerdo a lo determinado por esos administradores y sujeta a la supervisión general del Banco de Irlanda, algunas de las siguientes actividades: aceptación de depósitos a la vista, de ahorro o de plazo, otras actividades típicas bancarias, y la realización, sujeta a la autorización del

¹⁰⁷ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit., pág. 52.

Banco Central, de cualquier otro servicio financiero¹⁰⁸.

Por otra parte, hay que señalar que la cuantía de los fondos de libre disposición para inversiones aún sigue siendo limitada, dado que además de los tradicionales ratios sobre activos y pasivos, se mantiene el requerimiento de que una cantidad de los fondos captados sea depositada en una cuenta del Ministerio de Finanzas, aunque hay que señalar que el porcentaje no queda especificado.

La modificación en sociedades por acciones está sujeta a la autorización del Ministerio de Finanzas. Además la nueva Ley no ofrece, en caso de no efectuarse dicho cambio, ninguna alternativa para la obtención de fondos propios adicionales.

Además, hay que indicar que en Irlanda no existe una legislación específica que impida la libre expansión territorial de las cajas de ahorros, si bien en la práctica ninguna de las dos entidades existentes actúa en el ámbito territorial de la otra, al igual que ocurre en el Reino Unido.

¹⁰⁸ Vid. el artículo noveno.

IV.7.2.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En el caso de Irlanda, la Asociación Nacional de Cajas de Cajas de Ahorros tiene como funciones velar por los intereses de las cajas y fomentar el establecimiento de una política común, así como también es un órgano consultivo de las cajas, si bien hay que indicar que su actuación, en la práctica, es poco operativa¹⁰⁹.

IV.7.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

En las cajas de ahorros irlandesas, los órganos de gobierno son el Consejo de Administración y el Comité de Dirección. Los componentes del Consejo de Administración proceden de profesiones diversas, y deben ser residentes en la región donde esté establecida la caja. Su número es variable y está establecido en los propios estatutos de la entidad.

Por otra parte, el Comité de Dirección es el principal órgano de gestión de la entidad. Sus miembros están elegidos entre los del Consejo de Administración en la

¹⁰⁹ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit., pág. 65.

Asamblea General de éste.

Para finalizar, hay que señalar que en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros irlandesas no existe representación de los depositantes, como ocurre en las cajas de otros países europeos.

IV.8.- ITALIA

IV.8.1.- NATURALEZA

En Italia, se ha venido distinguiendo entre las cajas de ahorros fundadas por asociación de personas físicas y las fundadas por otras personas jurídicas, ambas tienen un patrimonio y administración distintos a las entidades fundadoras, y en ningún caso su administración puede ser asumida por las administraciones municipales o provinciales o por algunos de sus miembros, cabiendo también la posibilidad de que puedan ser constituidas por personas físicas con el concurso de personas jurídicas¹¹⁰.

Las cajas de cada provincia se agrupan en una federación que tiene personalidad jurídica, y se rige por unos estatutos sancionados por las cajas integrantes, su finalidad básica es la de constituir un fondo de garantía en beneficio de los depositantes.

El principio de limitación al territorio de origen desapareció en 1984 para la mayor parte de las cajas¹¹¹, algunas de las cuales fueron autorizadas a operar en todo

¹¹⁰ Parejo Gámir, J.A., Calvo Bernardino, A. y Paul Gutierrez, J., op. cit., pág. 285.

¹¹¹ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit., pág. 53.

el territorio, mientras que las restantes lo han sido en toda su región o regiones vecinas, según su volumen de pasivo.

La cifra de capital de estas instituciones estaba formado tradicionalmente por un fondo institucional constituido por cuotas no transferibles. Sin embargo, las cajas de ahorros que reformaron sus estatutos a partir de la Ley de 1982, pueden incrementar sus recursos propios mediante la emisión de cuotas de participación, de ahorro o de ahorro participativo.

Las cuotas de participación son títulos nominativos que dan derecho a una participación en los beneficios de la entidad y a la designación de uno o varios miembros en el Consejo de Administración. El conjunto de ellas constituyen el fondo de participación que debe ser inferior al fondo institucional. Las cuotas de ahorro son títulos al portador que reportan solo ventajas económicas. El montante del fondo de ahorro puede exceder al fondo institucional y al de participación. Las cuotas de ahorro participativo son títulos al portador o nominativos, que conceden ciertas ventajas económicas como intereses y participación en los beneficios, y ventajas jurídicas como el nombramiento de uno o varios miembros del Consejo de Administración¹¹².

¹¹² Ibidem, pág. 86.

Como consecuencia de la próxima entrada en vigor del espacio financiero europeo y de que las emisiones de cuotas participativas por parte de las cajas de ahorros no atrajo suficientemente a los inversores¹¹³, las autoridades italianas aprobaron en 1990 la Ley 218/1990, conocida como "Ley Amato", dirigida a impulsar la modernización del sistema financiero. Dicha Ley da la posibilidad a las cajas de ahorros para que puedan emitir acciones y cotizar en bolsa, elimina las restricciones que todavía existían sobre apertura de sucursales, y elimina también la rígida separación de las entidades de crédito según los plazos de sus operaciones activas. Además privatiza de una forma parcial la banca pública.

IV.8.2.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En Italia existen dos organismos centrales: la Associazione fra la Cassa di Risparmio Italiane (ACRI) y el Istituto di Crédito delle Cassa di Risparmio Italiane (ICCRI). La primera de ellas cumple el papel de representante de las cajas a nivel del Estado y, conjuntamente con las asociaciones regionales, garantiza los depósitos de las distintas cajas. Sus funciones

¹¹³ De la Hucha, F., La reforma de las cajas de ahorros italianas, papeles de economía española n1 46, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1991, pág. 151.

comprende la defensa de los intereses de sus miembros, centraliza las actividades de formación y ofrece servicios de asesoramiento. Por su parte, el ICCRI cabe considerarlo como el banco central de las cajas de ahorros, es una sociedad que puede aceptar depósitos de las cajas de ahorros, así como también de otras entidades crediticias y de empresas privadas. Del mismo modo puede realizar depósitos en el Tesoro o en el Banco de Italia, financiar a grandes empresas y autoridades regionales y municipales, entre otras operaciones financieras¹¹⁴.

El Instituto tiene organizado un sistema de descuento bancario, y realiza las funciones de cámara de compensación para las cajas, jugando un importante papel de intermediario financiero.

Además de las dos anteriores, existe otra institución central de carácter operativo: el Istituto Federale delle Cassa di Risparmio delle Venizie, especializado en créditos públicos y créditos agrícolas, y cuya actuación se limita a la zona de Venecia.

¹¹⁴ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda Teresa, op. cit., pág. 65.

IV.8.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

Sobre los órganos de gobierno de las cajas de ahorros italianas, conviene distinguir dos etapas: antes y después de la reforma de 1982.

Antes de la referida reforma, las cajas de ahorros tenían un único órgano de gobierno: la Asamblea, en ella estaban representados los fundadores o en su caso los representantes de las entidades fundadoras, según se tratara de cajas de ahorros fundadas por asociaciones de personas o por municipios.

La administración correspondía a el Comité de Directores, cuyo presidente y vicepresidente eran designados por el Ministro del Tesoro, mientras que los restantes miembros eran designados por la asamblea.

Tras la reforma, las cajas que han modificado sus estatutos han dado entrada en sus órganos de gobierno a los propietarios de ciertas participaciones, configurándose la nueva estructura de órganos de gobierno en la Asamblea de asociados, el Consejo de Administración y el Comité de Gestión.

El órgano supremo de las cajas de ahorros es la

Asamblea de asociados, que está compuesta por un número variable de socios de acuerdo con la importancia de la institución, entre otras competencias le corresponde el nombramiento de los miembros del Consejo de Administración además de la aprobación del balance y la memoria del ejercicio económico.

Por otra parte también existe la Asamblea de Participantes, que no tiene el carácter de órgano de gobierno y que está compuesta por los suscriptores de las cuotas de participación o cuotas de ahorro de la caja. Nombra a un representante en la Asamblea de Asociados sin derecho a voto, así como también a un representante en algunas reuniones del Consejo de Administración.

Los órganos de gestión son el Consejo de Administración y el Comité de Gestión. El primero de ellos es el encargado de la dirección y control de la actividad de la entidad, mientras que el segundo es el encargado de la gestión propiamente dicha. El Consejo de Administración está integrado por el Presidente y uno o varios Vicepresidentes nombrados por el Ministro del Tesoro, y por varios consejeros en número variable conforme al tamaño de la entidad. El Comité de Gestión lo componen el Presidente, el Vicepresidente, el Director General y uno o varios miembros del Consejo de Administración.

IV.9.- LUXEMBURGO

IV.9.1.- NATURALEZA

En Luxemburgo, igualmente existe una sola caja de ahorros llamada Banco y Caja de Ahorros del Estado creado por Ley de 21 de febrero de 1856 como caja de ahorros¹¹⁵, tiene personalidad jurídica propia, carácter público y autonomía financiera de administración y de gestión, careciendo de ánimo de lucro. Opera bajo la supervisión del Gobierno a través del Instituto Monetario Luxemburgués¹¹⁶. Esta entidad puede crear filiales y abrir sucursales en todo el país.

Por disposición ministerial de 12 de abril de 1972, está autorizada a que a su nombre de Caja, le acompañe la mención de "Banco del Estado". De este modo, actúa como banco oficial, teniendo sus operaciones pasivas, al igual que en el caso de Grecia, la garantía del Estado.

Por otra parte, numerosos bancos, incluso internacionales, depositan en esta caja sus reservas en francos, constituyendo el pilar central del sistema local

¹¹⁵ Parejo Gámir, J.A., Calvo Bernardino, A. y Paul Gutiérrez, J. op. cit., pág. 381.

¹¹⁶ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit., pág. 54

de compensación. La caja también fue cofundadora de la Bolsa de Luxemburgo en 1929, siendo una de las cinco entidades de crédito miembro del "Luxembourg gold fixing".

En 1989, se publicó la Ley de 24 de marzo, que modifica el estatuto jurídico de esta caja definiéndola como un establecimiento público autónomo, con personalidad jurídica, sometido al control del Ministro del Tesoro. El nuevo estatuto incorpora tres importantes modificaciones: En primer lugar, define nuevamente el objetivo de la caja, consagrando el estatuto de banca universal que engloba tanto la operatoria en los mercados nacionales como en los internacionales. En segundo lugar, modifica los niveles de decisión separando, por un lado, la gestión del Consejo de Administración de la gestión del Comité de Dirección. Por último moderniza el estatuto del personal que presta sus servicios en la caja.

IV.9.2.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

En el caso de Luxemburgo, su única caja de ahorros tiene algunas similitudes con la también única caja de ahorros de Grecia, sus órganos de Gobierno son: el Consejo de Administración, el Comité de Dirección. La reforma de 1989, realiza algunas innovaciones en relación a los órganos de gobierno. Así, la política general de la entidad

la define el Consejo de Administración, que además controla la gestión del Comité de Dirección.

El Consejo se compone de nueve miembros. De ellos, dos representan al personal de la entidad y siete son nombrados por el Gobierno, cinco de los cuales representan al Estado y los otros dos son personalidades del sector privado de reconocida competencia profesional. El Gobierno elige entre los siete miembros anteriores, un Presidente y un Vicepresidente. A las reuniones del Consejo de Administración puede asistir el Director General con voz y voto.

El Comité de Dirección es el órgano ejecutivo, y está compuesto por el Director General, El Director General Adjunto y tres Directores y toma las decisiones de forma colegiada. Por último hay que indicar que en la Caja no existe, en sus órganos de gobierno, ninguna representación de los depositantes.

IV.10.- PAÍSES BAJOS

IV.10.1.- NATURALEZA

En el caso de Holanda, las cajas se rigen por sus estatutos, con la limitación de que no se opongan a la Ley de Control del Crédito y a las normas reglamentarias sobre expansión. Existen dos tipos de cajas: las municipales y las libres o autónomas.

Las municipales son instituciones de derecho público que funcionan como servicios de las entidades locales que las han constituido, carecen de personalidad jurídica independiente, ni autonomía estatutaria con respecto a sí mismas. su importancia es mínima dentro del sistema financiero belga.

Las cajas de ahorros libres o autónomas son fundadas por personas o entidades particulares y tienen la consideración de personas jurídicas con capacidad plena. Así, funcionan como instituciones libres con autonomía estatutaria, agrupándose en un banco de cajas con forma jurídica de sociedad anónima.

La mayor parte de las cajas de ahorros son entidades privadas bajo forma de fundaciones, aunque también utilizan

otras formas jurídicas, como la sociedad anónima¹¹⁷. En este último caso, las acciones son propiedad de las fundaciones privadas anteriores. Están englobadas en una Ley general que regula el control sobre las entidades crediticias.

No existe una legislación específica que impida la libre expansión territorial de las cajas de ahorros. Sin embargo, estas entidades tienen en la práctica, al igual que ocurre en otros países, tienen un acuerdo por el que se comprometen a no actuar en el territorio en el que otra caja opere.

¹¹⁷ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit. pág. 54.

IV.10.2.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En Holanda existen desde 1907 la asociación de cajas "Nederlandse Spaarbankbond", responsable de la supervisión y asesoramiento de las cajas, siendo su objetivo prioritario la defensa de los intereses de las cajas de ahorros en general, además existe la institución bancaria "Bank der Bondsspaarbanken", que se ocupa de los negocios internacionales y de los mercados monetarios, a la primera pertenecían 36 de las 47 cajas de ahorros existentes a finales de 1991. Igualmente existe un centro informático con la forma de asociación cooperativa independiente, del cual son socios la mayoría de las cajas de ahorros¹¹⁸.

El Bank der Bondsspaarbankbond ofrece una variedad muy amplia de servicios bancarios a sus clientes, entre los que destacan los préstamos al comercio y a la industria, así como también a las cajas de ahorros. Además es centro de transferencias, intermediario en operaciones del mercado de valores y servicios financieros de seguros. Es una sociedad cuyo capital social se reparte entre las cajas de ahorros en el 95 por ciento.

¹¹⁸ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit., pág. 65.

IV.10.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

Las cajas de ahorros holandesas son instituciones de autónomas con forma jurídica de fundaciones o asociaciones de derecho privado. Sus órganos de gobierno son el Consejo de Administración, el Comité de supervisión y la Dirección.

El Consejo de Administración es el órgano de gobierno máximo de la entidad, y sus miembros no podrán ser empleados de la caja, ni empleados de una entidad en la que la caja posea el cincuenta por ciento o más de su capital.

El Comité de Supervisión es el encargado del control de la gestión de la Dirección, ejerciendo además aquellas funciones que les asigne el Consejo de Administración. Está integrado por un Presidente, un Vicepresidente, y tres miembros.

La Dirección es un órgano de carácter ejecutivo, y está integrada al menos por cuatro personas nombradas por el Consejo de Administración.

En las cajas de ahorros holandesas no están representados los depositantes como ocurre en las cajas de otros países europeos.

IV.11.- PORTUGAL

IV.11.1.- NATURALEZA

Las cajas de ahorros en Portugal, se han venido configurando en la mayoría de los casos en forma de asociaciones de carácter mutuo o benéficas¹¹⁹, y en otros casos en sociedades por acciones, aunque en la actualidad esta prohibida la constitución de cajas de ahorros en forma de sociedades por acciones¹²⁰. La constitución de una caja de ahorros, está condicionada a la autorización del Ministerio de Finanzas previa consulta al Banco de Portugal. La autorización solo puede concederse a las cajas de ahorros relacionadas con una asociación de asistencia mutua o una entidad de carácter benéfico. Además de las cajas de ahorros ordinarias denominadas "caixas económicas" con ámbito territorial limitado a la zona local, existe "la Caixa Geral de Depósitos", que es una institución de derecho público, con patrimonio propio y dotada de autonomía administrativa y financiera, si bien el gobierno ejerce el control sobre la contabilidad y los movimientos de fondos de la misma¹²¹. Ejerciendo el control general sobre

¹¹⁹ De Castro Palha, A. M., *Sisteme bancário e financeiro em Portugal*, Estudos e documentos de trabalho, Lisboa, 1983, pág. 11.

¹²⁰ Delgado Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda Teresa, op. cit., pág. 54.

¹²¹ Ibidem.

todas las cajas de ahorros y las demás entidades financieras el Banco de Portugal.

Las normas jurídicas no establecen límites geográficos a las operaciones de la Caja General de Depósitos, por lo que puede abrir sucursales en todo el territorio nacional.

IV.11.2.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

En Portugal, las cajas económicas por una parte, y la Caja general de Depósitos por otra, presentan órganos de gobierno distintos, al igual que ocurre en el caso de Bélgica con las cajas de ahorros privadas y la Caja General de Ahorro y Previsión.

Las cajas económicas, que tienen carácter de mutua, se rigen para los asuntos de organización interna por sus propios estatutos, estando administradas por un Consejo de Administración elegido por la Asamblea General que a su vez nombra a los miembros del Consejo Fiscal.

La Caja General de Depósitos tiene como órganos de gobierno al Consejo de Directores y el Consejo de Supervisión, además del Presidente de la entidad. El Presidente y el Consejo de Directores son nombrados por el Ministro de Finanzas. El Consejo de Supervisión está

compuesto por los Directores Generales del Tesoro, Contabilidad y del Tribunal de Cuentas, el último de los cuales es el encargado de supervisar las cuentas de la institución.

Ni en las cajas económicas ni en la Caja General de Depósitos tienen los depositantes representación el los órganos de gobierno.

IV.12.- REINO UNIDO

IV.12.1.- NATURALEZA

En el Reino Unido Las cajas de ahorros (Trustee Savings Banks), hasta la última reforma, eran instituciones públicas con personalidad jurídica independiente de cualquier tipo de Administración Central, Regional o Local. Eran instituciones financieras excluidas de Ley de Régimen de la Banca de 1979. Se definían como instituciones estatutarias por una de 1969 que ordena que, una vez aprobados por el Tesoro, los estatutos adquieren fuerza de Ley formal¹²². Integradas en el "Central Trustee Saving Bank Limited" como banco de cajas, y controladas por un "Central Board" o Consejo Central de Cajas de Ahorros, no tienen ánimo de lucro, ni sus operaciones pasivas están garantizadas por el Estado.

Desde 1969, las normas reguladoras de las cajas han seguido una línea de progresiva privatización, acentuada posteriormente desde la Ley de 21 de mayo de 1976 que produjo modificaciones importantes en los principios que regulaban la actuación de estas instituciones de crédito, al otorgarles la independencia de la supervisión del Gobierno y el control sobre la inversión de sus fondos,

¹²² Desantes Guanter, José María, op. cit., pág, 129.

además de concederles la posibilidad de ofrecer toda clase de servicios bancarios.

En el año 1982, se realizó un proyecto para convertir a las cajas de ahorros en sociedades anónimas. Con esta reestructuración se pretendía situar a las 16 cajas existentes en ese momento bajo la supervisión del Banco de Inglaterra, al igual que el resto de las instituciones crediticias competidoras; y establecer la propiedad del grupo en un holding mediante la emisión de acciones.

Los objetivos que básicamente se pretendían alcanzar con la reestructuración eran tres¹²³:

1.- Conceder la propiedad y la responsabilidad del grupo mediante la emisión de acciones a través de una nueva compañía.

2.- Someter a las cajas de ahorros a la misma normativa que a otras entidades bancarias y a la supervisión del Banco de Inglaterra.

3.- Generar una estructura operativa efectiva para atender a las necesidades de la demanda y a los cambios en

¹²³ Trustee Savings Banks Group: Annual report and accounts 1985, Londres, 1986, pág. 6.

el mercado de los servicios financieros.

Durante el tiempo transcurrido hasta que la privatización se llevó a cabo, se registró un proceso de concentración entre las cajas de ahorros, reduciéndose su número a cuatro, cubriendo cada una de ellas una parte del territorio (Inglaterra y Gales, Escocia, Irlanda del Norte y las Islas del Canal). Las "Trustee Savings Banks" (Cajas de Ahorros) junto con sus sociedades filiales se agruparon en forma de federación bajo el "Trustee Savings Banks Group" mientras no se autorizaba su nueva configuración como holding¹²⁴.

Tras la aprobación de la "Trustee Savings Banks Bill" en diciembre de 1984 y la resolución de los correspondientes problemas legales, nace en julio de 1986, el "Trustee Savings Banks Group plc." en forma de sociedad por acciones, comenzando a cotizar en la Bolsa de Londres en octubre de ese mismo año. La primera emisión de títulos se realizó bajo cuatro principios básicos: amplia difusión de las acciones, prioridad para clientes y empleados, establecimiento de cuatro fundaciones benéficas y protección del Grupo frente a posibles absorciones durante los años inmediatamente posteriores a su nueva

¹²⁴ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit., pág. 55.

constitución.

Después de realizarse el cambio de naturaleza jurídica de las cajas de ahorros, el TSB Group ingresó como miembro de pleno derecho en el "Committee of London and Scottish Bankers", que agrupa a las principales grupos bancarios.

En Gran Bretaña, no existe una legislación específica que impida a las cajas de ahorros abrir sucursales libremente donde deseen. Sin embargo, a la hora de la práctica ninguna de las cuatro cajas opera en los territorios de las otras tres, eliminando de este modo la competencia entre ellas.

IV.12.2.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En el caso del Reino Unido, la "Trustee Savings Bank Act" de 1976 estableció la creación de un organismo central para las cajas de ahorros: la TSB Central Board, con autoridad para dirigir y coordinar las actividades de las cajas de ahorros, así como también para desarrollar nuevos servicios en su nombre¹²⁵. Este organismo desapareció en 1984 con la aparición del holding "TSB Group"¹²⁶.

¹²⁵ Vid. Banco de Bilbao, Trustee Savings Bank, Planificación y estudios del Banco de Bilbao, Londres, Marzo, 1978.

¹²⁶ Delgado, Fernando L, Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit., pág. 66.

Igualmente existió una institución central de carácter operativo: el "Central Trustee Savings Bank" (CTSB), que ejercía las funciones de cámara de compensación y de banco de inversiones, además de operar por cuenta propia en los mercados monetarios y en la financiación de empresas. El proceso de reestructuración de las cajas de ahorros acabó por vaciar de contenido las funciones que venía ejerciendo el CTSB, y fue absorbido por la TSB England & Wales en 1986.

IV.12.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

En el Reino Unido, las cajas de ahorros desde 1986 se han transformado en sociedades anónimas. Antes de la reforma solamente existía un solo órgano de gobierno, el Consejo de Administración, cuyos miembros eran elegidos por los propios impositores.

A partir de la reforma de 1986 por la que se convierten las cajas de ahorros en sociedades por acciones, sus órganos de gobierno son los mismos que la legislación del Reino Unido establece para cualquier sociedad anónima sin ninguna particularidad.

IV.13.- ESPAÑA

IV.13.1.- NATURALEZA

En el caso de la naturaleza de las cajas de ahorros españolas, hay que indicar que, al igual que en el resto de los países europeos, se trata de una controvertida cuestión que ha traído como consecuencia abundante polémica entre los distintos estudiosos, y que sin embargo no ha dado lugar a una respuesta concreta y unánime. De igual manera, la jurisprudencia también se ha pronunciado en varias ocasiones al respecto, pero siempre en materias específicas y concretas sometidas a su consideración, por lo que las distintas resoluciones emitidas, cabría considerarlas incluso de contradictorias e insuficientes a la hora de clarificar y dar respuesta a las interrogantes planteadas, especialmente a la pregunta básica sobre cuál es la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros.

Así, hay que señalar que ya el Estatuto de 1933 en su artículo 2 las definía como un grupo de "instituciones de patronato oficial o privado, exentas de lucro mercantil, no dependientes de ninguna otra empresa, regidas por Juntas o Consejos de actuación gratuita y dedicadas a la administración de depósitos de ahorro de primer grado, con el propósito de invertir los productos, si lo tuvieran,

después de descontados los gastos generales, en construir reservas, sanear el activo, estimular a los imponentes, y realizar obras sociales y benéficas".

De esta definición pueden destacarse distintas características importantes de las cajas de ahorros, y que naturalmente desde una perspectiva actual conviene comentar, dada la evolución que las cajas han tenido desde entonces.

Además de tratarse de entidades de carácter autónomo e independientes respecto a otras entidades, hay una primera característica básica, acorde con las características originales de las cajas a nivel internacional, como ya quedó señalado en el epígrafe III.1, la ausencia de ánimo de lucro. Efectivamente, las cajas de ahorros son instituciones que no persiguen como primer objetivo la maximización del beneficio. En ellas la idea de lucro es reemplazada por la idea de servicio¹²⁷, y para poder llevar a cabo este servicio y, de acuerdo con lo establecido en la definición del Estatuto de 1933, constituir reservas, sanear su activo, realizar obras benéficas y sociales y estimular a la clientela, es evidente que tienen que conseguir beneficios. Y para ello, en la actualidad, en

¹²⁷ Allué, M., Las cajas de ahorros en la financiación del desarrollo, V Semana Económica Internacional, Ed. Dopesa, 1975, pág. 330.

unos mercados financieros cada vez con un mayor nivel de competencia, las cajas han de actuar con un alto nivel de profesionalización y sin olvido de la disciplina del coste-eficacia.

Una segunda característica básica es su naturaleza benéfico-social, igualmente indicada en el epígrafe III.1, aspecto este que ha ido progresivamente disminuyendo en importancia en beneficio de una actuación típicamente financiera, especialmente a partir de la reforma de 1977 conocida como la "Reforma Fuentes Quintana" que supuso un paso decisivo en la liberalización del sistema financiero español y que en materia de cajas de ahorros impulsó el proceso de equiparación operativa con la banca privada, permitiéndoles realizar operaciones de descuento de letras o efectos, participar en las operaciones de comercio exterior, en las de cambio y arbitraje y en las de financiación hacia y desde el exterior. De este modo las cajas de ahorros se configuran como instituciones financieras que conservan cierto carácter social. En este sentido la Ley de Órganos Rectores de 2 de agosto de 1985 señala en su exposición de motivos que las cajas de ahorros son entidades sin ánimo de lucro y de carácter social.

En lo referente a la naturaleza pública o privada de estas instituciones, hay que indicar que la Ley de Órganos

Rectores no señala nada al respecto, siendo esta cuestión una de las más debatidas de las cajas de ahorros, hay que señalar también que el Estatuto de 1933 se refería a "instituciones de patronato oficial o privado", y que otras disposiciones, en su desarrollo histórico, han mantenido criterios ambiguos al respecto, no obstante ha habido defensores de cada una de las dos posiciones mencionadas.

Así, Son variadas las opiniones vertidas por los distintos tratadistas sobre este tema, las cuales pueden ser sintetizadas en cuatro grupos¹²⁸:

a) Los que se decantan a favor de la naturaleza jurídica pública de todas las cajas de ahorros confederadas. Sustentan su posición en la Ley Municipal de 1935 y en la Ley de Régimen Local que de una manera expresa señalan entre las competencias de las Corporaciones Locales, la creación de cajas de ahorros y montes de piedad, por lo que las cajas fundadas por Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales constituirían un servicio público municipal o en su caso provincial.

Las cajas de ahorros creadas por la iniciativa

¹²⁸ González Moreno, J.M., Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, 1983, págs. 587-589.

privada, son consideradas igualmente como fundaciones públicas en cuanto que son organizaciones extraestatales encuadradas en la administración indirecta del Estado, o en todo caso auténticas empresas públicas en base al minucioso intervencionismo económico-administrativo del que han sido objeto.

Así, sostienen que las cajas de ahorros son entidades de carácter público, independientemente del punto de origen de las mismas, sea proveniente el acto fundacional de una entidad pública o privada. De este modo consideran que se trata de fundaciones nacidas según la iniciativa de entes locales territoriales o particulares.

En el primer caso, se entroncarían dentro de los Organismos Autónomos Locales, con lo que se produce una intervención directa y principal de la Administración Pública en la organización y dirección de las cajas.

En el caso de las cajas de ahorros de fundación privada o particular, no desaparece el carácter público de estas instituciones, dado que aunque el acto fundacional provenga de la iniciativa privada, se las considera fundaciones públicas dentro de los supuestos de administración indirecta como entes de cobertura primaria.

b) Los autores que se pronuncian a favor de la naturaleza jurídica privada de todas las cajas de ahorros, considerándolas como fundaciones privadas de interés público, basándose para ello en las siguientes razones: uniformidad de fundación, igualdad de sometimiento a un mismo control administrativo, inscripción en un registro especial y absoluta independencia de la fundación, caja de ahorros, respecto a sus fundadores.

Dentro de este grupo destacan los autores¹²⁹ que vienen a considerar a las cajas de ahorros como entidades privadas de carácter benéfico y en consecuencia, sometidas al protectorado del Estado. En un principio correspondió este protectorado al Ministerio de la Gobernación, posteriormente al de Trabajo y en la actualidad al de Economía y Hacienda. Para estos autores existe una consideración de entidades privadas para las cajas de ahorros, y el hecho de que el protectorado lo ejerza la Administración del Estado no significa que deban considerarse entidades de carácter público.

c) Otros autores adoptan una postura de carácter dual; por una parte consideran de naturaleza jurídica pública las

¹²⁹ Vid. Abalos Culebras, Luis, Régimen jurídico de las cajas de ahorros, Temas de cajas de ahorros, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1988, pág. 169.

cajas de "patronato oficial", es decir las fundadas por Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales u otras entidades de carácter público. Por otro lado, estiman que son de naturaleza privada las cajas de ahorros de "patronato privado", o sea las fundadas por la iniciativa privada, de acuerdo con la distinción establecida en el artículo 2 del Decreto de 14 de marzo de 1933, por el que se aprueba el Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular, que viene a disponer:

"Se entenderá por Cajas Generales de Ahorro Popular, las instituciones de Patronato oficial o privado exentas de lucro mercantil, no dependientes de ninguna otra empresa, regidas por juntas o consejos de actuación gratuita y dedicadas a la administración de depósitos de ahorro de primer grado...".

Por otra parte, es necesario relacionar la norma anterior con el artículo 6 del mismo Decreto que viene a disponer: "En cuanto a la acción coadyuvante del Estado, todas las Cajas Generales de Ahorro Popular, cualquiera que sea la persona fundadora o el Organismo o Corporación que las patrocina, tendrán igual consideración, respecto de su naturaleza, derechos y obligaciones y de la amplitud de sus fines y extensión de sus servicios."

Igualmente, como cuestión importante el artículo 8 del mismo cuerpo legal establece que no podrán establecerse ni funcionar en lo sucesivo nuevas Cajas de Ahorro Popular sin autorización previa del Ministerio de Trabajo y Previsión".

Finalmente, el artículo 20 del mismo Decreto señala que: "Las Instituciones a que se refiere el presente Decreto se regirán por sus Estatutos y Reglamentos en cuanto no se opongan a las prescripciones de la presente Ordenanza".

Analizando la legislación mencionada anteriormente, puede verse como el Estatuto califica a las Cajas de Ahorros como "Instituciones". Este término es de difícil encuadre en el ordenamiento jurídico, por cuanto que no existe una definición típica de institución. El artículo 35 del Código Civil, define las personas jurídicas indicando que serán consideradas como tales las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley y las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de cada uno de sus asociados.

Al no contemplarse el término "institución" habrá que

asimilarlo al de asociación, corporación o fundación¹³⁰, conforme a lo regulado en los artículos 36 y 37 del Código Civil.

Por otro lado el propio artículo 35 del Código Civil, ya mencionado, introduce una cuestión de interés, la utilización de los términos "...de interés público" y de "...de interés privado", dado que si se relaciona con el artículo 6 del Estatuto que define la posición del Estado como meramente coadyuvante, cualquiera que sea la persona, organismo o corporación fundadora, estableciendo que la "naturaleza de las Cajas de Ahorros", pese a lo anterior, "tendrá igual consideración".

De este modo, el Estatuto considera que las cajas de ahorros tienen la misma naturaleza sea cual sea el ente fundador.

Si bien lo señalado anteriormente tiene su interés, hay que indicar que no acaba de clarificar el problema dado que la referida norma no aclara si se trata de naturaleza jurídica pública o de naturaleza jurídica privada.

Una cuestión importante se encuentra reflejada en el

¹³⁰ Abalos Culebras, Luis, op. cit., pág. 171.

artículo 20 del Estatuto, que viene a establecer que las cajas de ahorros se regirán por sus estatutos y reglamentos.

La expresión "se regirán" es importante en la cuestión que se trata, dado que, puede aclarar cual es la naturaleza jurídica de la caja de ahorros. Los Estatutos, cualquiera que sea el órgano fundador, podrán establecer la naturaleza jurídica de la institución que constituyen, atendiendo, bien al órgano constituyente, bien a la finalidad que el mismo persigue. Por otra parte, este criterio viene amparado por el propio Código Civil al indicar, en su artículo 37, refiriéndose a las asociaciones y fundaciones, personas jurídicas asimilables a las instituciones cajas de ahorros, que su capacidad civil se regulará "... la de las asociaciones por sus estatutos, y la de las fundaciones por las reglas de su institución, debidamente aprobadas por disposición administrativa cuando este requisito fuere necesario".

Profundizando en este punto, cabría asimilar las instituciones cajas de ahorros a asociaciones, dado que el artículo 20 del Estatuto de 1933 señala que se regirán por sus estatutos y reglamentos, y el ya mencionado artículo 37 del Código Civil viene a disponer lo mismo. Por otro lado cabría asimilarlas a fundaciones, observándose en este

caso, incluso, una identidad morfológica, ya que el artículo 21 del Estatuto define a las Cajas Generales de Ahorro Popular como Instituciones, y el artículo 37 del Código Civil indica que las "fundaciones" se regirán por las reglas de su "institución", con lo cual se produce la semejanza.

Por otra parte, el Estatuto, indica que las cajas de ahorros necesitan autorización previa del órgano público que las tutela para iniciar su establecimiento y por consiguiente su funcionamiento, y el anteriormente referido artículo 37 del Código Civil nos indica que las fundaciones se regirán por las reglas de su institución "debidamente aprobadas por disposición administrativa, cuando este requisito fuere necesario". Con lo que queda claro que existen importantes analogías.

En relación con las corporaciones, hay que indicar que la mayoría de los autores no se decantan por la consideración de las cajas de ahorros como corporaciones, por considerar que se trata otro tipo de personas jurídicas.

La legislación más reciente, tampoco clarifica esta cuestión. Así, el Real Decreto de 27 de agosto de 1977, sobre órganos de gobierno no entra en este asunto,

limitándose a regular los órganos rectores de las cajas y su funcionamiento. Y la Ley de 2 de agosto de 1985 de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en su exposición de motivos solo define a las cajas de ahorros como entes de carácter social, no entrando a considerar el tema de su naturaleza jurídica.

En definitiva cabe indicar que, las cajas de ahorros, de acuerdo con todo lo anterior, son instituciones semejantes a las fundaciones y que como han señalado algún autor¹³¹ tendrán la naturaleza jurídica que sus propios estatutos les concedan, atendiendo a las propias personas o entidades que las constituyan, pero gozando de uniformidad en cuanto a su ámbito de actuación de carácter privado, con el tinte específico de su carácter benéfico-social que las apartan del lucro mercantil, aun cuando su operatoria y concretamente los mecanismos de control y tutela de los órganos de administración central sean los mismos que para la banca mercantil privada.

d) Otro sector de autores defienden la naturaleza "sui generis" de las cajas de ahorros sin otras argumentaciones, limitándose a definir las como entes cuasi privados, órganos semipúblicos, entidades "sui generis" que cumplen funciones

¹³¹ Abalos Culebras, Luis, op. cit., pág. 173.

de ahorro y previsión.

Por otra parte, diversas sentencias contradictorias enunciadas por distintos tribunales han aumentado el debate sobre esta cuestión de la naturaleza pública o privada de las cajas que en el caso de España fueron creadas por entes públicos, por la iglesia católica y por otras instituciones de carácter privado, dándose la circunstancia de que en algunas cajas no se conocen sus fundadores.

Así, La jurisprudencia del Tribunal Supremo, no ha ofrecido una solución nítida a la discusión doctrinal existente sobre esta cuestión.

En una primera aproximación al tema, se pretendía que en los asuntos concernientes a las cajas de ahorros tuvieran la competencia los tribunales correspondientes a la jurisdicción contencioso-administrativa, como si de entes públicos se tratara, sin embargo han existido algunas sentencias en las que se excluye la competencia de la vía contencioso-administrativa para revisar determinadas actuaciones referidas a cajas de ahorros. En algunos casos ha existido incluso algún pronunciamiento expreso hacia la asimilación de las cajas de ahorros a la consideración de entes públicos, debido básicamente a su carácter de establecimientos de beneficencia, lo cual ha llevado a

considerar que determinado patrimonio y determinadas actuaciones de las cajas podían tener la calificación de públicas.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional¹³² en relación con la naturaleza y forma de las cajas de ahorros, señala que son instituciones atípicas, que no pueden considerarse hoy como fundaciones en el sentido doctrinal (una persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculada por sus fundadores a un fin de interés general) como en el del artículo 34 de la Constitución, porque ni la mayoría de sus recursos proceden de sus fundadores, ni sus fines básicos son hoy otros que los propios de una entidad de crédito, aunque al no ser ni corporaciones ni asociaciones solo sea posible encuadrarlas en el tercer tipo de personas jurídicas, las fundaciones, a las que son semejantes por el hecho de que no consisten en una unión de personas sino en una organización de bienes.

En definitiva, para nuestro Tribunal Constitucional las cajas de ahorros son instituciones que se asemejan a las fundaciones pero con unas características muy peculiares, en las que domina su condición de entidades crediticias¹³³.

¹³² Sentencia se 22 de marzo de 1988

¹³³ Vid. Antón, J.A., El Tribunal Constitucional y las normas reguladoras de

IV.13.2.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En el caso español, aparece a nivel nacional la Confederación Española de Cajas de Ahorros, y a niveles regionales las distintas federaciones de cajas. Además, las cajas de ahorros españolas pertenecen a nivel comunitario a 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 a través de la Confederación Española Cajas de ahorros.

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 de Ahorros de la Comunidad Europea.

las cajas de ahorros, Papeles de Economía Española nº 36, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1988, pág.174 y ss.

La Confederación constituye el organismo consultivo del Ministerio de Economía y Hacienda en relación con las cajas de ahorros, agrupando a todas ellas.

Son funciones de la Confederación de acuerdo con la Ley de 2 de agosto de 1985 las siguientes¹³⁴:

1.- La representación de las cajas de ahorros confederadas ante el poder político tanto en el plano individual como colectivo.

2.- La representación de las cajas a escala internacional.

3.- Prestar a las cajas de ahorros los servicios financieros que le sean requeridos, aumentando su estructura técnica para incrementar su eficacia y lograr la organización óptima.

4.- La coordinación operativa, información y asesoramiento técnico y financiero.

5.- Facilitar a las cajas sus actividades en el

¹³⁴ Cuervo García, L., Rodríguez Sáiz, J.A. y Parejo Gámir, J. A., op. cit., pág. 235.

exterior, a través de los servicios necesarios.

6.- Colaborar con las autoridades financieras para conseguir la mejor gestión de las cajas, el más adecuado cumplimiento de la normativa vigente y, en su caso, su saneamiento.

En todo caso, la Confederación actúa además como una institución financiera más, realizando por sí misma operaciones similares a las de las cajas de ahorros individuales¹³⁵.

Sus órganos de gobierno, conforme establece la Ley de 2 de agosto de 1985, son los mismos que los de las cajas de ahorros y están sometidos a la misma normativa, con las peculiaridades propias de la institución. Así, son sus órganos de gobierno la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control.

¹³⁵ Cuervo García, A., Rodríguez Sáiz, L. y Parejo Gámir, J. A., op. cit., pág. 238.

La Asamblea General está integrada por un representante de cada caja de ahorros, pudiendo asistir a sus reuniones con voz y sin voto los Directores Generales. Cada caja tiene un número de votos entre 2 y 15 proporcional a sus respectivos volúmenes de negocio, exceptuando el caso de la elección de cargos en el que cada caja posee uno.

El Consejo de Administración está compuesto por un mínimo de diecisiete personas elegidas por la Asamblea General que podrán ser presidentes o directores generales, siendo necesario que las distintas Comunidades Autónomas estén representadas en el Consejo a través del Presidente o Director General de alguna caja con sede social en sus respectivas zonas geográficas.

La Comisión de Control está compuesta por seis personas elegidas por la Asamblea General, de las cuales cuatro deben ser miembros del Consejo de Administración de alguna Caja de Ahorros y dos Directores Generales.

IV.13.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

En el caso español, cuentan las cajas de ahorros en la actualidad con tres órganos de gobierno: la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de

Control, regulados por la Ley de 2 de agosto de 1985, que modificó la legislación previamente vigente en esta cuestión, concretada en el marco de la denominada "reforma Fuentes Quintana"¹³⁶.

la actual legislación, en el momento de su implantación, estaba dirigida a lograr una plena democratización de las cajas de ahorros, una mayor profesionalización dirigida a una gestión más eficaz y al establecimiento de una normativa acorde con la organización territorial del Estado¹³⁷.

Es la Asamblea General el máximo órgano de control y toma de decisiones de las cajas de ahorros. La Asamblea está constituida por los Consejeros Generales que representan a los depositantes, su proporción sobre el total de Consejeros es del 44 por ciento, a las Corporaciones locales les corresponde un 40 por ciento de Consejeros, a la persona o entidad fundadora el 11 por ciento y a los empleados el 5 por ciento.

La Asamblea General elige de entre sus miembros a los del Consejo de Administración que, es el órgano de gestión

¹³⁶ Real Decreto 2290 de 27 de agosto de 1977.

¹³⁷ Cuervo García, A., Rodríguez Sáiz, L. y Parejo Gámir, J. A., op. cit., pág. 234.

y administración financiera de las cajas de ahorros y de su obra benéfico-social, que actuará conforme a lo establecido en sus estatutos y con las directrices establecidas por la Asamblea General.

Las cajas también tienen una Comisión de Control, que es el órgano de supervisión de la gestión y administración de estas instituciones.

En la composición del Consejo de Administración y de la Comisión de control, se mantienen las mismas proporciones señaladas anteriormente para la Asamblea General.

La normativa sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, señala que el Consejo de Administración podrá conceder al Presidente del mismo funciones ejecutivas, siempre que se de la circunstancia de que se encuentre en situación de dedicación exclusiva. Igualmente, existe la figura del Director General con funciones ejecutivas y que puede asistir, sin derecho a voto, a las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Administración, y si en su caso es requerido para ello a las de la Comisión de Control¹³⁸.

¹³⁸ Delgado, Fernando L., Díez, José Ramón y Moraleda, Teresa, op. cit., pág. 59.