

CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA: REESTRUCTURACIÓN Y OCASO DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS

Anabelén Casares Marcos

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de León

RESUMEN

La crisis financiera de estos últimos años ha puesto al descubierto el flanco más débil de una institución de crédito centenaria, de honda tradición en nuestro ordenamiento jurídico, cual es la caja de ahorros. La pasividad durante años del legislador español, que ha optado por guardar silencio sobre el modelo de caja a que debían tender estas entidades ha terminado por cercenar su viabilidad, de forma que su evolución está abocada a arribar a un punto de no retorno al que jamás se hubiera debido llegar: el de su efectiva desaparición como entidades de crédito de vocación social y régimen jurídico tradicionalmente singular.

Palabras clave: *Cajas de ahorros. Naturaleza jurídica. Reforma. Fundación-empresa. Ampliación de capital y cuotas participativas.*

ABSTRACT

The unresolved financial crisis has exposed the weakness of Spain's savings banks, entities over one hundred years old, with a deep tradition in Spain's banking and legal system. The late start of the reforms, the years of silence on the model that Spanish trustee savings banks should tend to, has finally jeo-

Anabelén Casares Marcos

pardized their viability. They are, therefore, set to arrive at a point of no return: their disappearance as traditional socially oriented credit and banking entities with an unusual legal regime.

Keywords: *Savings Banks. Legal nature. Reform. Trust company. External equity, shares and cuotas participativas.*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
 2. DE NUEVO SOBRE LA DEBATIDA CUESTIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CAJAS DE AHORROS.
 - 2.1. Evolución histórica y transformación paulatina de las cajas de ahorros.
 - 2.2. La naturaleza fundacional de las cajas de ahorros.
 - 2.3. El asalto de los poderes públicos a las cajas y problemas planteados por la intervención y el intervencionismo públicos en las mismas.
 3. LA REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS POR DECRETO-LEY 11/2010, DE 9 DE JULIO.
 - 3.1. Opciones organizativas e institucionales inauguradas por la reforma de 2010.
 - 3.1.1. El precedente de la reforma institucional de las cajas de ahorros europeas.
 - 3.1.2. El Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, y la progresiva disolución de la identidad tradicional de la caja de ahorros española.
 - 3.2. Reforma e impulso de la cuota participativa como vía para la ampliación de capital de las cajas de ahorros.
 - 3.3. La promoción de una mayor profesionalización y eficiencia en la gestión de las cajas de ahorros.
 4. CONCLUSIÓN.
- BIBLIOGRAFÍA.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

Listado de abreviaturas:

- AJA*: Actualidad Jurídica Aranzadi.
BBTC: Banca, Borsa e Titoli di Credito.
CEE: Cuadernos de Estudios Empresariales.
CIE: Cuadernos de Información Económica.
ICE: Información Comercial Española.
PEE: Papeles de Economía Española.
RAAP: Revista Andaluza de Administración Pública.
RAP: Revista de Administración Pública.
RDBB: Revista de Derecho Bancario y Bursátil.
RDCE: Revista de Derecho Comunitario Europeo.
RDE: Revista de Derecho de Extremadura.
RDS: Revista de Derecho de Sociedades.
REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.
RGLJ: Revista General de Legislación y Jurisprudencia.
RMV: Revista de Derecho del Mercado de Valores.
RVEA: Revista Valenciana d'Estudis Autònoms.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera de estos últimos años ha puesto al descubierto el flanco más débil de una institución de crédito centenaria, de honda tradición en nuestro ordenamiento jurídico, cual es la caja de ahorros. La necesidad de dar respuesta, con la premura y diligencia debidas, a las exigencias del nuevo contexto económico y financiero internacional la han abocado, en última instancia, a una reestructuración largamente anhelada e inaplazable por más tiempo ⁽¹⁾.

No en vano, las imperfecciones y carencias de su régimen jurídico hacían insostenible a largo plazo un sistema fundado, ante todo, en la indefinición y vaguedad de su propia naturaleza jurídica, es más, en la auténtica perversión de los rasgos y notas características que, heredadas de su evolución a lo largo de más de 150 años, han servido para dar cobertura al asalto de los poderes públicos a las cajas, a la hipertrofia normativa en su regulación y a un lento declinar de la institución que habrá de llevar, inexorablemente, a la desaparición de las cajas de ahorros tal y como hoy las conocemos ⁽²⁾.

1. La reciente reforma de las cajas de ahorros españolas está motivada, fundamentalmente, por la necesidad de adaptar sus recursos propios a las exigencias internacionales de los sucesivos Basilea al respecto, en particular, a los nuevos requerimientos de reforzamiento de solvencia establecidos en Basilea III para 2013, que han entrado en vigor el 10 de marzo de 2011. Se refiere al *statu quo* de las cajas de ahorros al comienzo de la crisis financiera y a la necesidad de reconsiderar a resultados de la misma el modelo LORCA «de arriba abajo», JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio, «Cajas de ahorros». en *Informe Comunidades Autónomas 2008*. Instituto de Derecho Público. Barcelona, 2009, pp. 60 y ss. Asimismo, sobre las cifras de las cajas de ahorros y su encuadramiento en el sistema financiero español al inicio de la crisis, BERGES, Ángel, ONTIVEROS, Emilio, y VALERO, Francisco José, «Encuadramiento actual de las cajas de ahorro en el sistema financiero español». DE GUINDOS, Luis, MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente y SEVILLA, Jordi (Dirs.), y TORME, Ana (Coord.), *Pasado, presente y futuro de las cajas de ahorro*. Aranzadi. Cizur Menor, 2009, pp. 96 y ss.

2. Y así, para MARTÍNEZ MERCADO, Manuel, «Las cajas de ahorro: propiedad y ejercicio de las cuotas participativas ante el Real Decreto-ley 11/2010. ¿Fin de su naturaleza jurídica?». *RDBB* núm. 121, 2011, p. 155, no hay duda de que la reforma operada por Decreto-ley 11/2010 es el resultado final de un «largo proceso de discusión jurídico política» sobre la necesidad de dotar de una nueva configuración a las cajas, habida cuenta que su modelo actual «se ha visto superado», en especial, tras el estallido de la crisis.

Anabelén Casares Marcos

Y es que, entiéndase bien, la necesidad de la reforma no se discute, antes bien, la he apuntado y reivindicado ya en el pasado, si bien resulta innegable que siguiendo una tendencia arraigada firmemente en este ámbito se ha abordado de forma meramente parcial, a modo de parche que procura tapar tan sólo la vía de agua abierta y evitar, en última instancia, el hundimiento inmediato de la nave, obviando, sin embargo, cualquier reflexión en profundidad, pausada y sosegada, sobre su rumbo, esto es, no sólo el origen de la institución, su evolución posterior y caracteres más significativos, sino, en particular, sobre las experiencias comparadas habidas al efecto, valiosísimas por las enseñanzas que cabe extraer de ellas, y el modelo de caja de ahorros al que se quiera tender en el futuro, si es que se concluye la conveniencia de mantener la institución con sus rasgos y función social tradicionalmente inherentes.

Y así, la primera reforma habida al respecto en los últimos tiempos, orientada a la reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, se traduce en la articulación de derechos políticos excepcionales para los supuestos de compra por el entonces recién creado Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante, FROB) de cuotas participativas de cajas de ahorros, eliminándose ciertos límites articulados a su emisión y autorización por el Banco de España a tenor de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros.

Tan sólo seis meses más tarde, el 2 de diciembre de 2009, el Presidente del Gobierno anuncia la revisión de nuestro sistema financiero en su discurso ante el Pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre la Estrategia para el Crecimiento Económico Sostenible, postergando al segundo semestre del año 2010, una vez finalizado el «proceso de reestructuración y reforzamiento» auspiciado y auxiliado por el FROB, la promoción gubernamental «con el necesario consenso», de los «cambios regulatorios que incluirán, en su caso, la reforma de la Ley de Órganos Rectores de Cajas de Ahorros con el fin de reforzar su funcionamiento»⁽³⁾.

3. Para MENÉNDEZ MORENO, Alejandro, «La reforma de las cajas de ahorros». *Lex Nova · La Revista* núm. 61, 2010, p. 8, los integrantes de las propias cajas no han sido ajenos a la tardanza de su reforma, mostrándose desde hace tiempo «irresponsablemente resistentes a la misma».

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

Y así, el Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, aborda el primero de los compromisos expresados por el Presidente, recogiendo en su Capítulo VI ciertas medidas aplicables al sector financiero, también, por tanto, como es lógico, a las cajas de ahorros, relativas, en particular, al régimen jurídico de los sistemas institucionales de protección (en adelante, SIP), tan en boga en aquel momento, a efectos de su consideración como grupos consolidables de entidades de crédito, y a la reducción de plazos y simplificación de trámites procedimentales en caso de actuación del FROB al amparo del anterior Decreto-ley de junio de 2009.

Reformas claramente insuficientes, en cualquier caso, para tapar la citada vía de agua abierta en estas entidades de crédito. De ahí las voces, cada vez más autorizadas, que reclamarían a lo largo de todo este tiempo y de forma persistente una reforma en profundidad del régimen de organización y gobierno de las cajas, hasta desembocar, finalmente, en la nota informativa del Banco de España sobre la reestructuración de las cajas de ahorro españolas de 29 de junio de 2010, en la que se califica de *«ineludible»* la reforma de su regulación a fin de contribuir *«a facilitar el acceso de estas entidades a instrumentos de capital de la máxima calidad y a mejorar su gobierno corporativo y el grado de profesionalización de su gestión»*, instando su producción *«en el plazo más breve posible»* ⁽⁴⁾.

El requerimiento del Banco de España será satisfecho apenas diez días más tarde con la aprobación del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de reforma de los órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros. No subyace, sin embargo, a la reforma un modelo institucional pre-determinado, previamente estudiado y definido, sino tantos modelos en particular como los órganos de gobierno de las cajas sean capaces, en su caso, de perfeñar, consensuar y articular al amparo de una norma que establece, en

4. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Civitas. Madrid, 2010, p. 28, se hace eco, en este sentido, de la denominación alternativa, FROC, con la que algunos bautizaron al FROB. Siglas que nominarían al «Fondo de Rescate Ordenado de las Cajas» que encubre, en realidad, el FROB. No en vano, CASTILLA CUBILLAS, Manuel, «El coste social de las cajas de ahorros y la atribución de derechos políticos a las cuotas participativas». *RDS* núm. 34, 2010, p. 218, advierte sobre la inexorable exigencia de saneamiento preventivo aplicable a aquellas entidades que manifiesten riesgos anormales de disfunción, ante el coste social global que derivaría inexorablemente de las externalidades negativas producidas.

Anabelén Casares Marcos

última instancia, un auténtico «menú a la carta», a fin de que cada entidad, o más bien los dirigentes políticos que deciden sobre sus designios, pueda optar por aquel que mejor se adapte a su conveniencia o situación particular.

De «*hito histórico*» ha sido calificada esta reforma por el posterior Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, que le atribuye, entre otras bondades, las de «*alcanzar una mayor profesionalización de su administración y dirección, y, sobre todo, de dotarlas de capacidad para poder tomar formas organizativas que posibilitasen el acceso a los mercados de capital básico*». Marco jurídico «*indispensable*», en suma, «*para afrontar los retos actuales y futuros de nuestro sistema financiero*» y, más concretamente, para poner en práctica de forma inmediata las medidas contenidas en este último Decreto-ley, dirigido, de un lado, a «*reforzar el nivel de solvencia de todas las entidades de crédito, mediante el establecimiento de un nivel elevado de exigencia con relación al capital de máxima calidad, con objeto de disipar cualquier duda sobre su solvencia*» y, de otro, a «*acelerar la fase final de los procesos de reestructuración*» emprendidos mediante la adaptación del FROB como instrumento público para facilitar la nueva capitalización requerida ⁽⁵⁾.

Independientemente de la valoración concreta que, desde una perspectiva estrictamente económico-financiera, pudieran merecer los procesos de reestructuración habidos en los últimos tiempos en el sector de las cajas de ahorros, conviene ponderar y valorar también la reforma desde una perspectiva propiamente jurídico-institucional, por cuanto la urgencia por solventar dificultades concretas derivadas de la situación económica de algunas cajas de ahorros ha contribuido a silenciar las consecuencias institucionales a medio y largo plazo de esta reforma, en lo que se refiere, en particular, a la pervivencia de la entidad tal y como hoy la conocemos, a resultas de su rica y compleja evolución histórica ⁽⁶⁾.

5. Se trata de una norma que incentiva, en opinión de CALVO VÉRGEZ, Juan, «La recapitalización de las cajas de ahorros». *Diario La Ley* núm. 7656, 2011, la conversión de las cajas de ahorros en bancos, su acercamiento a los grandes inversores y su sometimiento a la disciplina del mercado. Se volverá sobre ello *infra*, al hilo del análisis de las diversas opciones institucionales que plantea el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, a las cajas de ahorros españolas.

6. No cabe sino estar de acuerdo con HIDALGO ROMERO, Rafael, «Sobre la estructura de gobierno de los SIP de carácter reforzado integrado por cajas de ahorros». *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 11, 2011, p. 31, cuando

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

No cabe ignorar, en este sentido, la brecha abierta por esta reforma respecto a cualquier otra regulación anterior de las cajas de ahorros españolas, por cuanto a su amparo se dinamita la uniformidad sancionada al respecto durante el siglo XIX en su definición, articulación y naturaleza jurídica. Por más que se profundice de forma sectorial en cada uno de los temas específicos objeto de modificación y atención particularizada por las últimas reformas normativas, no cabe duda alguna de que todos guardan íntima conexión con una cuestión, la determinación de la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros, que si bien compleja y polémica no debe ser arrinconada sin más como irrelevante o, incluso, irresoluble.

Pese a que el legislador, e incluso en ocasiones alguna voz doctrinal, se haya empeñado, un tanto tozudamente, en mi opinión, en negar su importancia o trascendencia práctica, no cabe duda de que su indefinición es la causa principal del desdibujamiento, auténtico expolio incluso, sufrido por las cajas de ahorros durante el último tercio del siglo XX de aquellos rasgos distintivos que justificaban su pervivencia en cuanto entidades crediticias singulares y su articulación como un *tertium genus* diverso a los bancos y a las cooperativas de crédito.

La relevancia práctica de esta cuestión está fuera de toda duda, como atestigua la propia evolución de las cajas desde la denominada reforma Fuentes Quintana sustanciada en 1977 y, en particular, la nefasta doctrina constitucional sobre estas entidades nacida en 1988 a raíz de la impugnación de la LORCA y la asunción autonómica de competencias en la materia, que, lejos de ser corregida o, al menos, convenientemente embridada, a efectos de llevar la regulación jurídico-administrativa de la institución a unos cauces más coherentes y lógicos con su propia identidad y actividad, se ha visto ratificada después en multitud de pronunciamientos posteriores del alto intérprete constitucional, dando lugar al conocido modelo de doble dependencia o control de

afirma que el proceso de reestructuración acometido en el sector de las cajas de ahorros tiene, en este sentido, como «vectores fundamentales», de un lado, un «proceso de concentración», mediante fusiones o integraciones en Sistemas Institucionales de Protección, y, de otro, la «bancaización» del negocio financiero de las cajas. Entiendo, no obstante, que el interrogante fundamental que se plantea al respecto es, precisamente, en relación con el alcance de este último proceso de «bancaización» de las cajas y de su actividad financiera, también denominado habitualmente de «privatización» o «mercantilización» de la entidad.

Anabelén Casares Marcos

las cajas de ahorros y a una multiplicación exponencial de su legislación reguladora ⁽⁷⁾.

Cabe hablar, en tal sentido, de auténtica incontinenencia normativa al respecto ⁽⁸⁾. Regulación que se ha mostrado, en cualquier caso, no sólo anquilosada e inadecuada para evitar las dificultades a que se han enfrentado algunas de estas entidades, sino claramente ineficiente por cuanto se ha erigido, en múltiples ocasiones, en indudable factor coadyuvante de éstas y en obstáculo para la adecuada gestión de estas entidades ⁽⁹⁾.

Y, sin embargo, pese a tan lamentables precedentes, se opta de nuevo por una reforma elaborada a toda prisa para hacer frente a obstáculos supuestamente imprevisibles y perentorios, a los que resultaría preciso dar respuesta inmediata ⁽¹⁰⁾, obligando a las cajas de ahorros a adaptarse, una vez más, a

7. En sentido crítico sobre esta doble dependencia, su origen en la Segunda República, afirmación en el Estado de las Autonomías, e inconveniencia actual, dado que *«ningún beneficio para los intereses generales puede resultar del sometimiento de las cajas de ahorro a dos jerarquías distintas»*, vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, «La doble dependencia de las cajas de ahorro». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 153 y ss. Más dubitativos se muestran, en cambio, BERGES, Ángel, ONTIVEROS, Emilio, y VALERO, Francisco José, «Encuadramiento actual de las cajas de ahorro en el sistema financiero español». Op. cit., pp. 124 y ss., para quien esta regulación y dependencia dual *«no debe considerarse necesariamente negativa»* para las cajas de ahorros.

8. De *«hiperregulación financiera»* hablaba el entonces Presidente de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, QUINTÁS SEOANE, Juan R., «Los nuevos entornos regulatorios y las cajas de ahorros españolas». *RDBB* núm. 108, 2007, p. 9, quien se refiere al entorno normativo como ámbito de riesgo y a los innecesarios costes derivados del exceso regulatorio existente. ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, Rafael, «La normativa autonómica sobre cajas de ahorros. Un análisis comparado». *RDBB* núm. 112, 2008, p. 43, se muestra, asimismo, crítico, con la proliferación de disposiciones autonómicas en la materia, que lejos de clarificar la regulación del sector *«aportan si cabe un grado más de complejidad a una legislación financiera caracterizada ya por la profusión, confusión, dispersión e inestabilidad, con la consiguiente merma de la certeza sobre la norma aplicable»*.

9. De ahí la interesante y novedosa propuesta de ARIÑO ORTIZ, G., «Bases constitucionales para una correcta asignación de competencias sobre las cajas de ahorros». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 10, 2010, pp. 12 y ss.; también en ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., pp. 103 y ss., de dos modelos de cajas con régimen diferenciado. De un lado las *«locales»*, que habrían de volver a sus orígenes actuando como una suerte de cooperativas de crédito, en ejercicio de la solidaridad local en un determinado territorio; de otro, las *«nacionales»*, que extenderían su red de oficinas y actividad por toda España, con un modelo de banca universal.

10. Y así, sobre las dudas expresadas por la doctrina acerca de la concurrencia de una situación de *«extraordinaria y urgente necesidad»* que justificara la reforma del régimen jurídico de las cajas por Decreto-ley, vid., por todos, MARTÍNEZ MERCADO, Manuel, «Las cajas de ahorro: propiedad y ejercicio de las cuotas participativas ante el Real Decreto-ley 11/2010. ¿Fin de su naturaleza jurídica?». Op. cit., p. 159.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

un régimen jurídico que ha sido diseñado de espaldas a su propia vocación y a las lecciones que cabría extraer de otros modelos y experiencias comparadas al efecto, abriéndose así un nuevo e inquietante capítulo en su devenir que habrá de estar marcado, irremediabilmente, por la fragmentación, dispersión y disparidad que sancionan las últimas reformas respecto a su organización institucional ⁽¹¹⁾.

2. DE NUEVO SOBRE LA DEBATIDA CUESTIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CAJAS DE AHORROS

No creo exagerar si afirmo, a la luz de las consideraciones preliminares que anteceden, la actualidad y trascendencia de la reciente reestructuración de nuestras cajas de ahorros; una institución crediticia que ha llegado a representar, nada menos que a la mitad del sistema financiero español y a la que se aplica, sin embargo, un régimen jurídico del todo peculiar y atomizado, en atención a sus fines, objetivos y vocación social. Su actual reforma certifica, a todas luces, el fin de su concepción histórica original, abocando a la institución a un proceso de imparabile y absoluta «bancarización».

No en vano, la indeterminación histórica sobre su propia concepción y naturaleza jurídica ha condenado a las cajas a un permanente destierro del plano institucional ordinario, obligándolas a habitar un limbo permanente en el que tan pronto se las califica de «*entes de origen fundacional*», como de «*fundaciones*» en sentido estricto, «*entidades de crédito*» o, simplemente, «*entes de naturaleza social*» ⁽¹²⁾. Es más, la confusión tradicional —calculada am-

11. De «*criterios vacilantes*» en relación con la reforma y el futuro de las cajas habla SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «El Real Decreto-Ley 11/2010 y la "mercantilización" de las cajas». *RDBB* núm. 121, 2011, p. 174, para quien «*razones que no se han explicado de manera suficiente*» parecen haber llevado al Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, a revisar medidas anteriormente adoptadas «*que, en algunos casos, parecen descartarse antes de llegar a aplicarse o, cuando menos, antes de desplegar sus efectos*».

12. Vid., a título de ejemplo, la rotunda afirmación de MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, Fernando, «Fusión entre cajas de ahorro de distintas Comunidades Autónomas: en torno a la Disposición adicional quinta de la LORCA». *RMV* núm. 4, 2009, p. 239, para quien se trata de «*instituciones sui generis sin acomodo claro en las tipologías que conoce el Derecho comparado*».

Anabelén Casares Marcos

bigüedad, incluso— que ha acompañado a la naturaleza de las cajas ha propiciado los bandazos normativos en su regulación y la entrada, cada vez más decidida de intereses políticos espurios en su gobierno y administración ⁽¹³⁾.

Han sido muchas, en este sentido, las tendencias y mutaciones que bajo el manto de la innovación han pretendido romper con el espíritu, la filosofía y la orientación originaria de las cajas de ahorros. Si bien es cierto que la evolución de la institución ha exigido su sucesiva adaptación a las coordenadas y al sentir social del momento cronológico correspondiente, no ha supuesto, bajo ningún concepto, hasta la última reforma producida hace ahora un año, una ruptura radical respecto de una solución jurídica que, ensayada con éxito notable durante más de un siglo, ha contribuido a erigir el edificio actual de la caja de ahorros en España sobre la piedra angular del servicio a la sociedad ⁽¹⁴⁾.

La relevancia, en definitiva, de este discurso histórico, sintetizado a continuación en sus rasgos fundamentales, es, a mi entender, indudable, no sólo por las conclusiones concretas que de él pudieran derivar para cada momento cronológico considerado de forma aislada, sino por su repercusión actual y por la importancia que reviste para entender el presente de la institución, el debate en el que se encuentra inmersa, sus singularidades y las particulari-

13. No en vano, como recuerda ALAMINOS MINGORANCE, Carolina, *Régimen jurídico-administrativo de las cajas de ahorros en España*. CEMCI. Granada, 2002, p. 108, de la «solución» obtenida tras el estudio de su naturaleza jurídica dependerá no sólo el régimen jurídico que se haya de aplicar a estas instituciones, sino la «mayor o menor legitimación por parte de los poderes públicos para ejercitar su actividad intervencionista». También SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.º Amparo, «A propósito de la naturaleza jurídica de las cajas de ahorro. STS de 17 de enero de 2006». *RDS* núm. 29, 2008, p. 357, subraya —aunque sin novedades sustanciales en este punto—, los puntos de conexión entre la discusión acerca de la naturaleza jurídica de las cajas y el examen de su régimen jurídico, considerando inescindibles ambos análisis.

14. HORNERO MÉNDEZ, César, «Relativismo jurídico, cajas de ahorros y protección de los consumidores. Comentario a la Sentencia del TS de 12 de junio de 2006». *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial* núm. 20, 2008, p. 194, la califica, en este sentido, de institución o figura jurídica «ambivalente o camaleónica». También en sentido similar, ALAMINOS MINGORANCE, Carolina, *Régimen jurídico-administrativo de las cajas de ahorros en España*. Op. cit., pp. 112 y ss., quien se refiere a su «capacidad de adaptación y respuesta a las necesidades sociales según el momento en que las realizan», hasta el punto de llevar a que hoy día «compartan ciertas características evolucionadas sin perder sus fines originarios», observándose en la institución la coexistencia de «rasgos muy contradictorios».

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

dades que se invocan, en definitiva, para justificar y mantener el régimen jurídico diferenciado que les resulta hoy de aplicación ⁽¹⁵⁾.

2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y TRANSFORMACIÓN PAULATINA DE LAS CAJAS DE AHORROS

La inestabilidad política inherente al siglo XIX español afectará también, lógicamente, a la iniciativa creadora de las cajas de ahorros españolas. Una iniciativa que será, en sus orígenes, netamente privada, como consecuencia del descrédito y la impopularidad de los sucesivos Gobiernos. El abstencionismo de los poderes públicos en este ámbito favorecerá el nacimiento de las cajas al margen de cualquier intervencionismo público. De ahí el particularismo reglamentario y estatutario propio de las cajas de los primeros tiempos ⁽¹⁶⁾.

Y así, la primera caja de ahorros surge en nuestro país en 1838 sin que exista una norma general que regule el funcionamiento de estas instituciones hasta 1853. El Real Decreto de 25 de octubre de 1838, por el que se crea la Caja de Ahorros de Madrid, supone, en este sentido, la implantación oficial de estas entidades en España ⁽¹⁷⁾. A medio camino entre lo benéfico y lo financiero, ofrecen desde sus comienzos un perfil y una naturaleza jurídica de difícil catalogación. Nacen con un retraso considerable respecto a las cajas europeas,

15. Vid., con mayor profundidad, CASARES MARCOS, Anabelén, *La historia de las cajas de ahorros: origen y evolución*. Universidad de León. León, 2000. El profundo estudio que realicé de esta materia, a fin de enmarcar suficiente y adecuadamente la explicación histórica del fenómeno y del éxito espectacular en nuestro ordenamiento jurídico de la institución, me convenció de la importancia de valorar la filosofía o ideología que dio lugar a su nacimiento y de la que, aún hoy, son tributarios buena parte de los caracteres más significativos de esta entidad de crédito. En sentido similar, ALAMINOS MINGORANCE, Carolina, *Régimen jurídico-administrativo de las cajas de ahorros en España*. Op. cit., pp. 107 y ss., para quien la cuestión de la naturaleza jurídica de las cajas se caracteriza no sólo por su complejidad y falta de concreción conceptual, sino por la «ausencia de un criterio homogéneo por parte de la doctrina y la jurisprudencia».

16. Y que procurarían corregir tanto el Real Decreto de 29 de junio de 1853 como la Ley de 29 de junio de 1880, normas dictadas para regular un sector emergente pero de gran éxito, el de las cajas de ahorros, en el que los estatutos y reglamentos de cada entidad habían sido hasta entonces las únicas y verdaderas normas ordenadoras de su organización y actividad, eminentemente benéficas.

17. El éxito de esta primera caja contribuyó a que la Real Orden de 17 de abril de 1839 la erigiera en el modelo a seguir por el resto de las cajas de ahorros que progresivamente se fueran creando en España.

Anabelén Casares Marcos

lo que no impedirá, sin embargo, su rápida propagación al socaire de una particular filosofía que las avala como solución eficaz a los males propios de la sociedad de la época ⁽¹⁸⁾.

No cabe duda de que el estudio, en este sentido, del devenir histórico de la institución, de sus antecedentes, orígenes y evolución en el tiempo, así como de su naturaleza jurídica a la luz de la normativa vigente en cada momento, exige prestar atención especial al complemento indispensable que constituye en esta materia la legislación de beneficencia, por cuanto la inclusión de las cajas de ahorros desde sus orígenes en el ámbito benéfico se desprende de diversos factores.

En primer lugar, de los precedentes institucionales cuya actividad vienen a completar. En segundo, de los propios estatutos y normas internas de organización de las cajas. Y, en última instancia, de los pronunciamientos normativos en la materia, que parten de la consideración benéfica de las cajas y de las operaciones que realizan.

Todo ello confluye en una misma dirección, de manera que por encima de las peculiaridades propias de cada caja y de la organización específica por la que ésta haya optado hay un rasgo común compartido por todas ellas, que es el de su consideración como entidades de beneficencia. Es este carácter el que da pie a la dualidad normativa que ha regido los designios de la entidad durante buena parte de su andadura histórica.

Las cajas de ahorros se regularían, en definitiva, por la legislación específica dictada para ellas y por la legislación de beneficencia, acusando las dificultades y complejidades existentes en ambos sectores del ordenamiento jurídico.

18. Las cajas de ahorros españolas surgen con cierto retraso ante la proliferación de antecedentes institucionales autóctonos que cubren el fin filantrópico que las anima desde sus orígenes. Nacen, en realidad, como remedio a los problemas económicos sufridos por los montes de piedad, sus precursores más inmediatos en el tiempo, erigiéndose en consecuencia lógica al devenir histórico, jurídico y económico de los montes y a la necesidad que éstos experimentaban, a comienzos del siglo XIX, de encontrar nuevas vías de financiación con las que ampliar aún más sus operaciones de préstamo benéfico pignoraticio. Sobre los antecedentes históricos de las cajas de ahorros españolas, su nacimiento y evolución jurídico-normativa posterior, vid., con mayor profundidad, CASARES MARCOS, Anabelén, *La historia de las cajas de ahorros: origen y evolución*. Op. cit., pp. 19 y ss., y la bibliografía allí citada; así como PEE núm. 97, 2003, monográfico dedicado a los orígenes de las cajas de ahorros.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

De ahí la necesidad de profundizar en el estudio de esta legislación, reveladora del proceso de evolución paulatina de las cajas de ahorros desde establecimientos benéficos de naturaleza fundacional hasta entidades de crédito social a las que se reconoce el estatuto protector de las instituciones de beneficencia ⁽¹⁹⁾.

En efecto, los primeros años del siglo xx traen consigo la introducción de la idea de lo social y el desplazamiento del carácter benéfico de las cajas de ahorros, abriéndose una segunda etapa en su evolución, más alejada del ámbito estrictamente benéfico o caritativo ⁽²⁰⁾. Se evidencia cada vez más la desvinculación de las cajas respecto a los planteamientos meramente asistenciales y su conexión, por el contrario, con los nuevos valores sociales, en especial tras los Reales Decretos-leyes de 9 de abril de 1926 y de 21 de noviembre de 1929, que suponen el expreso reconocimiento del cambio cualitativo sustancial producido en los fines y funciones de las cajas de ahorros españolas ⁽²¹⁾.

La aprobación de este último ahonda aún más en este renovado carácter social de las cajas, tratándose en todo caso de un texto que contiene la semilla de la actual consideración de las cajas de ahorros como entidades financieras, una idea que se irá consolidando lentamente y que cristalizará finalmente en el Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933, que sienta, asimismo, las bases para una vinculación cada vez más estrecha de la actividad crediticia de estas entidades de ahorro a la financiación de actuaciones esencialmente públicas ⁽²²⁾.

19. Vid. al respecto, con mayor profundidad sobre la dualidad normativa aludida, CASARES MARCOS, Anabelén, *Cajas de ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2003, pp. 94 y ss.

20. Sobre la paulatina sustitución del término «*beneficencia*» por el rótulo de «*asistencia social*» y el cambio de mentalidad de que trae causa, vid. MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo, *Materiales para una Constitución*. Akal. Madrid, 1984, pp. 190 y ss.

21. Sobre el paso de las cajas de ahorros de la caridad a la filantropía y el contenido de las normas citadas, CASARES MARCOS, Anabelén, *La historia de las cajas de ahorros: origen y evolución*. Op. cit., pp. 141 y ss.

22. Destaca como pieza fundamental, a estos efectos, el Instituto de Crédito de las Cajas Generales de Ahorro que, creado por otro Decreto de igual fecha que el del Estatuto de 1933, se alza como intermediario financiero en las relaciones entre las cajas de ahorros y el sector público. Vid., con mayor detalle, CASARES MARCOS, Anabelén, *La historia de las cajas de ahorros: origen y evolución*. Op. cit., pp. 162 y ss.

Anabelén Casares Marcos

Las cajas se abren así a una tercera etapa decisiva en su evolución, en la que, configuradas como auténticas entidades de crédito, se irán equiparando progresivamente en todo a las demás entidades crediticias ⁽²³⁾, si bien bajo la pervivencia de un régimen jurídico plagado de singularidades, derivadas de su indudable vocación social e inclusión en el que se ha dado en denominar en los últimos tiempos como «*Tercer Sector*» ⁽²⁴⁾.

No en vano, consecuencia inmediata de la extensión inicial a las cajas del estatuto protector de las entidades benéficas es el disfrute tradicional por ellas de un régimen jurídico absolutamente peculiar, plagado, en sus orígenes, de privilegios y prerrogativas, que contribuye, en definitiva, a resaltar aún más, si cabe, la naturaleza fundacional que terminan por adoptar todas las cajas de ahorros.

La pérdida posterior por parte de las mismas de buena parte del ropaje benéfico-asistencial que las recubría para equipararse con el resto de las entidades de crédito que operan en el mercado no supuso el quebranto de esta naturaleza, su derogación y su sustitución por otra diversa. Es más, la institución

23. La plena equiparación funcional y operativa de las cajas con la banca privada se sanciona, finalmente, en el enunciado del artículo 20 del Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, sobre regulación de los órganos rectores de las cajas de ahorros, que integra junto con el Real Decreto 2291/1977, de idéntica fecha, sobre la regionalización de sus inversiones, la denominada Reforma Fuentes Quintana. En este sentido, sobre la confirmación de las cajas de ahorros en su vertiente financiera, vid. CASARES MARCOS, Anabelén, *La historia de las cajas de ahorros: origen y evolución*. Op. cit., pp. 165 y ss. Sobre la competencia «imperfecta» entre bancos y cajas a que da lugar esta equiparación y sus consecuencias desde la perspectiva de la naturaleza institucional de las cajas de ahorros, vid. PEÑAS MOYANO, María Jesús, «¿Hacia dónde se dirigen las cajas de ahorros? Una aproximación a la reciente evolución de estas entidades financieras». *RDBB* núm. 99, 2005, pp. 107 y ss.

24. El nuevo contexto constitucional traerá consigo la aprobación de la actualmente vigente Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de Normas Básicas sobre los Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA), con la que se pretende, conforme a los objetivos confesados expresamente en su exposición de motivos, adaptar las cajas de ahorros a las circunstancias políticas y económicas existentes tras la promulgación de la Constitución de 1978 y consagrar el principio de representatividad y democratización en sus órganos de gobierno, todo ello sin romper con la función social que de forma continuada han venido ejerciendo desde su fundación. A la consolidación definitiva de su calificación como entidades de crédito durante este último período de su evolución, consecuencia de la adaptación del ordenamiento jurídico español a la normativa comunitaria en el ámbito financiero, en todo caso, el reconocimiento constitucional de un nuevo centro territorial de poder, la Comunidad Autónoma, que marcará también la evolución posterior de la institución, especialmente durante los más de veinticinco años que separan la LORCA del momento actual.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

fundacional ha evolucionado de forma harto similar hasta desembocar en su posición y situación actual, muy alejada de las ventajas y exenciones que le eran originariamente inherentes ⁽²⁵⁾.

La existencia, en este sentido, de un régimen jurídico histórico peculiar, especial y específico, para las cajas de ahorros contribuye a subrayar así un elemento esencial, el interés general o vocación social de la entidad, que subyace a su funcionamiento, guiando su actividad desde sus primeros pasos hasta su última reestructuración, si bien con las lógicas variaciones impuestas por la evolución de las circunstancias socioeconómicas vigentes en cada momento histórico.

2.2. LA NATURALEZA FUNDACIONAL DE LAS CAJAS DE AHORROS

La compleja evolución de las cajas de ahorros, sintetizada aquí en sus hitos fundamentales, nos lleva de inmediato a un interrogante polémico, sumamente debatido y, en cualquier caso, de difícil respuesta. En suma, ¿qué es una caja de ahorros?, ¿cómo definirla? Lo farragoso de la cuestión, la multiplicidad de posiciones al respecto, lo vago e indeterminado de las concepciones propuestas, lo enconado, incluso, en ocasiones, del debate, ha llevado a algún autor a proponer «*escapar a toda prisa de este debate sobre la naturaleza y forma jurídica de las cajas*» ⁽²⁶⁾.

Y, sin embargo, frente a quienes opinan que la cuestión es irrelevante a efectos prácticos, sostengo, más aún a resultas de su última y desafortunada reforma, su absoluta prioridad, especialmente en estos momentos en que tanto

25. Sobre la evolución de la institución fundacional y, en particular, el contenido esencial del derecho constitucional de fundación, vid. la obra colectiva dirigida por BENEYTO PÉREZ, José María, y coordinada por RINCÓN GARCÍA LOYGORRI, Alfonso, *Tratado de Fundaciones*. Bosch. Barcelona, 2007, tomos I y II, en concreto, CASARES MARCOS, Anabelén, «Tipología fundacional». Tomo I, pp. 179 y ss.; así como CASARES MARCOS, Anabelén, *Cajas de ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*. Op. cit., pp. 157 y ss.

26. UREÑA SALCEDO, Juan Antonio, *La influencia pública en las cajas de ahorros*. Marcial Pons. Madrid, 2005, pp. 99 y ss. También ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz, *Fundaciones y Derecho Administrativo*. Marcial Pons. Madrid, 2010, p. 189, refiriéndose a la cuestión de las cajas, entiende que quizá «*estemos empeñados en una labor no sólo muy ingrata [...] sino incluso innecesaria*». Sobre la multiplicidad de definiciones propuestas y la escasa precisión de las mismas en términos jurídicos, vid. el excelente compendio y comentario de ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., pp. 45 y ss.

Anabelén Casares Marcos

se discute sobre la presencia misma de las cajas en la sociedad, sobre su deber de colaboración con los poderes públicos, su competencia con el resto de los intermediarios en el mercado financiero o su vinculación a intereses territoriales.

La definición de la naturaleza jurídica de las cajas es, en tal sentido, fundamental para perfilar con precisión no sólo los límites a la intervención pública en su gobierno y la capacidad de maniobra y acción que corresponde a estas entidades en cuanto integrantes del sistema financiero, sino también ese pretendido «*interés social*» que tanto se invoca por el legislador y buena parte de la doctrina para apostar por la pervivencia de la institución⁽²⁷⁾, acompañada, eso sí, de una tutela pública especialmente cualificada e intensa respecto de otras entidades de crédito⁽²⁸⁾.

Considero, en síntesis, y así lo he defendido en el pasado, que debe afirmarse su carácter de auténtica fundación-empresa. Una conclusión avalada no sólo por la experiencia internacional de países como Alemania o Estados Unidos, en donde la fundación-empresa ha dejado de ser una desconocida, sino también por la propia doctrina y legislación españolas que van reconociendo cada vez con mayor naturalidad las implicaciones económicas de la actividad fundacional⁽²⁹⁾. Y es que no cabe duda de la existencia en la caja de ahorros de una doble vertiente, fundacional y empresarial.

27. Vid., por todos, ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., pp. 58 y ss., quien aboga, incluso, por que se diseñe para ellas una «*figura legal de nuevo cuño*», creándose *ex novo* un régimen jurídico que contribuya a «*una mejor definición*» de las cajas, que las salve de su doble peligro, esto es, de «*convertirlas en empresas públicas o privatizarlas en forma de sociedad anónima*».

28. Y así, comparto por completo la opinión de EMBID IRUJO, José Miguel, «El ejercicio de actividades empresariales por las fundaciones (fundación-empresa y fundación con empresa): su significado en el régimen jurídico de las cajas de ahorros en España». *Perspectivas del Sistema Financiero* núm. 91, 2007, p. 60, para quien resulta más pertinente, frente a la valoración negativa de una parte minoritaria de la doctrina, «*profundizar en esa naturaleza jurídica, analizando con el mayor cuidado los supuestos institucionales de ejercicio de actividades empresariales por las fundaciones y, más específicamente, la figura de la fundación-empresa*». En idéntico sentido, LA CASA GARCÍA, Rafael, *La fundación-empresa*. Marcial Pons. Madrid, 2009, p. 255, para quien el problema de la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros está «*lejos de representar una cuestión puramente académica*»; y, SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «De nuevo y hasta cuándo, ¿qué son las cajas de ahorros?». *RDBB* núm. 103, 2006, pp. 287 y ss.

29. Si bien, como concluye en su excelente y pormenorizado estudio EMBID IRUJO, José Miguel, «Empresa y fundación en el ordenamiento jurídico español (la fundación empresarial)». MUÑOZ MACHADO, Santiago, y

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

Así se deriva de su propia evolución histórica, fundamental para la adecuada comprensión de toda institución jurídica y también para la de estas entidades crediticias, así se desprende de la normativa tradicional reguladora de la institución, que ha apostado por aproximarla e incluso en ocasiones equipararla a las fundaciones benéficas privadas, y así debe colegirse también de una recta e interconectada interpretación de los artículos 34 y 38 de la Constitución. No en vano, de la correcta imbricación de estos preceptos depende, en buena medida, la pervivencia misma de las cajas en su doble vertiente tradicional ⁽³⁰⁾.

La fundación-empresa supone, en definitiva, la constitución de una persona jurídica orientada a la satisfacción de un fin fundacional de interés general, empleando para ello una actividad y organización de naturaleza eminentemente empresarial, y aceptando también con ello los riesgos y beneficios que pudieran derivarse de su ejercicio.

No existe, en tal sentido, razón alguna que impida la calificación de las cajas como fundación-empresa, vinculada, por tanto, a la realización de un fin de interés general, auténtica exigencia constitucional del artículo 34 de la Carta Magna, pero dotada para ello de una serie de medios e instrumentos de contenido netamente económico sobre la base de la libertad de empresa que consagra el artículo 38 del texto constitucional y que la doctrina extiende cada vez más a ámbitos alejados de la estricta concepción originaria de empresario o comerciante.

PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dirs.), *Anuario de Derecho de Fundaciones 2010*. Iustel. Madrid, 2010, p. 66, «será preciso ir llenando de contenido el mapa que nuestro legislador meramente ha dibujado».

30. En relación con la primera de estas vertientes, la fundacional, exige un contraste efectivo de la configuración actual de la caja con el conjunto de elementos que integran la fundación, concretamente la voluntad del fundador, el fin de interés general exigido por la Constitución, el patrimonio fundacional y la intervención administrativa a través de la institución del protectorado. Vid., con mayor profundidad, sobre la presencia de cada uno de ellos en la caja de ahorros actual, CASARES MARCOS, Anabelén, *Cajas de ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*. Op. cit., pp. 182 y ss. En cuanto a la segunda de las vertientes citadas, la empresarial, no cabe duda de que la concurrencia en la caja de factores que la aproximan al ámbito mercantil exige también su exploración para poder perfilar con nitidez las limitaciones que vinculan a los poderes normativos en la determinación del régimen jurídico de la entidad, así como el título que habría de habilitar, en definitiva, la extraordinaria y creciente intervención de los poderes públicos en las cajas de ahorros. Sobre el particular, ídem, pp. 336 y ss.

Anabelén Casares Marcos

Es preciso, en fin, ser coherentes con el texto constitucional, interpretarlo en su conjunto, abriendo el ámbito fundacional a un mayor grado de libertad patrimonial, compatible, en todo caso, con los controles administrativos que sean considerados necesarios para garantizar la finalidad última de la institución ⁽³¹⁾.

Es mucho lo que creo que aportaría esta calificación a nuestras cajas de ahorros. Sobre todo en términos de seguridad jurídica y de mayor asepsia política, por cuanto llama la atención la reducción de la naturaleza de la caja de ahorros a la de «*entidad de crédito*», como si ésta fuese una categoría más de persona jurídica definida en nuestro ordenamiento ⁽³²⁾. Y, sin embargo, el Tribunal Constitucional ha excluido a la caja de ahorros del artículo 34 de la Constitución, en su celeberrima Sentencia 49/1988, de 22 de marzo, al entender que es, en realidad, una entidad crediticia que encaja en el ámbito fundacional tan sólo «*a efectos dogmáticos*» ⁽³³⁾, dando carta blanca así a la colonización política de la institución y a la redefinición, en infinidad de ocasiones, de sus fines sociales al objeto de hacerlos coincidir con los del partido político que ostente *de facto* el control de la caja de ahorros correspondiente ⁽³⁴⁾.

31. No en vano, como ha subrayado EMBID IRUJO, José Miguel, «El ejercicio de actividades empresariales por las fundaciones (fundación-empresa y fundación con empresa): su significado en el régimen jurídico de las cajas de ahorros en España». Op. cit., pp. 54 y ss., las opiniones críticas al respecto se muestran «*casi siempre ajenas a la debida comprensión de lo que una fundación-empresa representa, tanto desde su específica singularidad como desde su encaje constitucional a propósito de la economía de mercado y la libertad de empresa*», agravándose, además, en el caso particular de las cajas de ahorros, por la «*suerte de atonía legislativa*» que han corrido sus aspectos propiamente fundacionales.

32. Se refiere, asimismo, a esta cuestión, ALAMINOS MINGORANCE, Carolina, *Régimen jurídico-administrativo de las cajas de ahorros en España*. Op. cit., pp. 156 y ss., quien resalta los diversos caracteres y rasgos que permiten calificar hoy día a la caja de ahorros como fundación-empresa.

33. Y es que, como subraya LA CASA GARCÍA, Rafael, *La fundación-empresa*. Op. cit., pp. 291 y ss., el Tribunal Constitucional emplea una «*noción intencionadamente tradicional*» de la fundación en su contraste de la institución con los rasgos definidores de las cajas de ahorros.

34. Y así, la negación de la naturaleza fundacional de las cajas de ahorros, más en concreto de su concepción y articulación como fundación-empresa, parece responder a razones evidentes de control e intervención, desde una perspectiva meramente política, así como a un empeño doctrinal un tanto inútil acerca del ánimo de lucro que impregna sin duda alguna a su actividad crediticia y financiera. Se muestra, asimismo, crítico con los resultados de esta jurisprudencia constitucional FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, «La doble dependencia de las cajas de ahorro». Op. cit., p. 165, para quien el Tribunal Constitucional «*podría haber minimizado las consecuencias*» de las «*distorsiones*» propiciadas por el «*defectuoso reparto competencial*» realizado por la Constitución de 1978, «*pero no lo hizo e, incluso, se dejó ir y permitió que la brecha se fuera agrandando*

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

2.3. EL ASALTO DE LOS PODERES PÚBLICOS A LAS CAJAS Y PROBLEMAS PLANTEADOS POR LA INTERVENCIÓN Y EL INTERVENCIONISMO PÚBLICOS EN LAS MISMAS

Resulta curiosa la aversión del Tribunal Constitucional, de nuestros dirigentes públicos e incluso de algunas voces doctrinales a la tesis que propugna la calificación de la caja de ahorros como fundación-empresa, concepción que condicionaría la consiguiente definición y desarrollo de su régimen jurídico a los requerimientos y limitaciones incorporados, desde tal perspectiva, por los artículos 34 y 38 de la Constitución⁽³⁵⁾. Más aún si se considera que ha sido del todo habitual acudir a la vertiente crediticia de las cajas de ahorros para negar su naturaleza fundacional, invocando, no obstante, y de forma simultánea, el «*interés general*» de la institución a fin de evitar su equiparación empresarial con el resto de las entidades de crédito que operan en el mercado.

De una u otra forma, sea cual sea, en definitiva, la posición de la que se parta, se está admitiendo implícitamente la presencia de ambas vertientes en la institución; son dos caras de una misma moneda, aun cuando ambas hayan sido negadas. Y es que interesa más, a efectos fundamentalmente políticos, la indeterminación y la indefinición, la nebulosa, en definitiva, en que ha estado oculta la naturaleza jurídica de las cajas desde hace ya algunas décadas, que el reconocimiento abierto de su naturaleza fundacional y empresarial⁽³⁶⁾.

No en vano, la intervención pública en el ámbito de las cajas de ahorros no se limita, ni lo ha hecho nunca, a asegurar de forma estricta el interés general

con el tiempo». Sobre la presencia de ánimo de lucro en las cajas de ahorros, vid., por todos, SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «De nuevo y hasta cuándo, ¿qué son las cajas de ahorros?». Op. cit., pp. 295 y ss.

35. Si bien reconoce que las cajas de ahorros son «*merecedoras de cierta duda a la hora de ubicarlas categorialmente*», HORNERO MÉNDEZ, César, «Relativismo jurídico, cajas de ahorros y protección de los consumidores. Comentario a la Sentencia del TS de 12 de junio de 2006». Op. cit., p. 194, sostiene que su calificación fundacional responde a una «*concesión histórica*», tratándose de «*un tributo al origen de las cajas como patrimonios destinados de forma permanente a la obtención de un fin de interés general*».

36. Siguiendo a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, «La doble dependencia de las cajas de ahorro». Op. cit., p. 153, no cabe sino concluir que su peso en el sistema financiero español y la ausencia en ellos de propietarios explica «*por qué todo lo concerniente a su organización, a su funcionamiento, a su encuadre y a la supervisión de sus actividades tiene que ser planteado ab initio en clave política, como un problema de poder por lo tanto*».

Anabelén Casares Marcos

propio de la naturaleza crediticia de las cajas y de su actividad económica en el mercado financiero, sino que va más allá, desembocando en una auténtica pugna de intereses al socaire de su estructura institucional y de la ausencia en ellas de propietarios ⁽³⁷⁾.

La situación empeora y se agrava de forma decisiva tras la entrada en vigor de la Constitución y la consagración en su texto del Estado autonómico; no sólo por el reparto competencial que establece en esta materia el texto constitucional, sino también por la vocación territorial tradicional de estas entidades crediticias ⁽³⁸⁾, cuya actividad benéfica o de interés general ha estado ligada tradicionalmente a un ámbito territorialmente delimitado, razón esgrimida por las Comunidades Autónomas para reclamar un mayor protagonismo en la regulación, control, disciplina y supervisión de la entidad, es decir, una mayor intervención sobre la misma.

Es por ello que la distribución competencial en materia de cajas de ahorros constituye, en este sentido, un tema especialmente polémico, en cuanto se entrecruzan en su seno consideraciones que contribuyen a individualizarlo frente al tratamiento del resto de los intermediarios financieros ⁽³⁹⁾.

En todo caso, la trascendencia real de la obra benéfico social desarrollada por las cajas, la presencia en ellas de un fin de interés general y el protagonismo, en términos tanto cualitativos como cuantitativos, que ha llegado a adquirir su

37. De «bien mostrenco» las ha calificado JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio, «Cajas de ahorros». Op. cit., p. 64, para quien las cajas de ahorros del año 2008 «son hechura del Estado de las Autonomías y también del Estado de partidos». Tampoco duda en tildarlas de «botín electoral de los partidos dominantes», LA CASA GARCÍA, Rafael, *La fundación-empresa*. Op. cit., p. 293. No en vano, como ha destacado NAVARRO PALACIOS, Manuel, «Las cajas de ahorros y el acceso a sus órganos de gobierno». *Los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas. XIII Jornadas de Estudio*. Ministerio de Justicia. Madrid, 1993, tomo II, p. 1781, el intervencionismo público en ellas se produjo al socaire del éxito económico de las cajas, esto es, en cuanto «comenzaron a ocupar puestos importantísimos en el sector financiero y ganar cuotas de mercado».

38. En particular, sobre la asunción de competencias autonómicas en la materia y el proceso de afirmación de la doble dependencia de las cajas de ahorros en el Estado de las Autonomías, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, «La doble dependencia de las cajas de ahorro». Op. cit., pp. 157 y ss.

39. Una situación que llevaría a MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, «Sistema bancario y crediticio». MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Dir.), *Derecho Administrativo económico*. La Ley. Madrid, 1991, tomo II, p. 252, a hablar de la existencia en esta materia de un auténtico «campo de Agramante».

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

actividad ha llevado a considerarlas, en círculos sociales y políticos, como entidades coadyuvantes, paralelas o supletorias de la actuación de los propios poderes públicos y, en especial, de los autonómicos. La vinculación de las cajas de ahorros a los poderes públicos autonómicos se convierte así en un hecho irrefutable, que ha influido, y continúa haciéndolo, en alguno de los rasgos tradicionales más característicos de la entidad ⁽⁴⁰⁾.

Los títulos que justifican la intervención actual de los poderes públicos en el ámbito de las cajas de ahorros no alcanzan, sin embargo, a legitimar su sujeción a veleidades políticas de uno u otro signo. Su actividad económica, común al resto de los intermediarios financieros, supone la aceptación de unas facultades de intervención pública extendidas también a estos últimos. Mayores dificultades presenta, en cambio, la explicación de aquella otra vertiente interna de participación pública en la organización e incluso gestión de las cajas, por cuanto no son empresas patrimonializadas por parte de entidades públicas, aun cuando su sujeción cada vez mayor a los poderes públicos así parezca sugerirlo ⁽⁴¹⁾.

Son varias las cuestiones polémicas que han saltado en este sentido a la palestra política y al debate en los medios de comunicación social durante los últimos años ⁽⁴²⁾. La intervención pública en la caja de ahorros ha llegado a tal

40. La intervención autonómica en las cajas ha llegado a tal punto que MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi, «Propuesta de un modelo de futuro». DE GUINDOS, Luis, MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi (Dirs.) y TORME, Ana (Coord.), *Pasado, presente y futuro de las cajas de ahorro*. Aranzadi. Cizur Menor, 2009, p. 183, hablan de «confusión entre tutelaje y propiedad».

41. Así, para ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., p. 21, no hay duda de que las cajas están marcadas por una «peligrosa indefinición jurídica» y un «alto grado de ambigüedad en su organización y control», que dan lugar a cinco problemas esenciales a los que el legislador debe procurar respuesta, así, los problemas de identidad, legitimación de las decisiones, politización, capitalización y responsabilidad.

42. Así, como botón de muestra, las cuestiones sintetizadas por SALAS, Vicente, «El gobierno de las cajas de ahorros». VALERO, Francisco J. (Coord.), *Presente y futuro de las cajas de ahorros*. Fundación Caixa Galicia. A Coruña. 2003, p. 245, que defiende que «a pesar de la brillantez con la que se han comportado las cajas de ahorros en los últimos años en España, sobre todo en términos de resultados económicos, existen temas que les afectan y que suscitan debate social: ¿Cuál es el límite a la intervención pública sobre las cajas de ahorros? ¿Hasta qué punto la intervención pública entorpece el desarrollo de estas entidades o refuerza la confianza hacia ellas de sus clientes? ¿Son aplicables a España experiencias de reforma de las cajas practicadas en otros países como Italia o Noruega? Dado el alto poder de intervención efectiva de los poderes pú-

Anabelén Casares Marcos

punto que se ha identificado socialmente con su publicación, debatiéndose actualmente, en especial, a raíz de la reforma operada por el Decreto-ley 11/2010, sobre la privatización de una entidad de crédito que es ya, desde hace más de 150 años, privada ⁽⁴³⁾.

De ahí las reivindicaciones a favor de una mayor profesionalización y autonomía de gestión para las cajas. De ahí también el riesgo de seguir profundizando, por una parte, en ese proceso de «despojo» de su naturaleza fundacional e insistiendo simultáneamente, por otra, en su mera catalogación como entes de significado o carácter «social».

3. LA REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS POR DECRETO-LEY 11/2010, DE 9 DE JULIO

Marcadas por la ambigüedad y por la indecisión del legislador en su concepción y definición, las cajas de ahorros españolas sufren una nueva reforma de su régimen jurídico, más bien de aspectos concretos o parciales de su régimen jurídico, a raíz de la crisis financiera desatada desde el año 2008.

Y, sin embargo, pese a la pretendida urgencia por dotar de mayor seguridad jurídica el marco en el que desenvuelven su actividad, la reforma efectuada opta por seguir la línea de sus antecesoras y continúa sin definir a las cajas ⁽⁴⁴⁾. No

blicos en el nombramiento de los máximos responsables de las cajas de ahorros. ¿debe limitarse el papel de las cajas como accionistas activos de otras empresas privadas? ¿Es adecuado el actual nivel de comunicación y transparencia entre las cajas y la sociedad?».

43. Así lo ha subrayado con indudable acierto JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio, «Notas sobre la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía». *RAAP* núm. 36, 1999, pp. 247 y ss. En cualquier caso, aunque su naturaleza privada está hoy día fuera de toda duda y resulta pacíficamente admitida, lo cierto es que se podría llegar a plantear si la influencia pública dominante en sus órganos de gobierno ha de llevar a su calificación y consideración comunitaria como entidad pública de crédito. Vid. al respecto, al amparo del precedente planteado en tal sentido por la Sentencia del Tribunal de 1.ª Instancia de 14 de abril de 2005 (As. T-141/03, *Sniace/Comisión*), SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.ª Amparo, «De la "Banca pública" a las entidades de crédito públicas: delimitación y tipología. El caso español». *RDBB* núm. 121, 2011, pp. 112 y ss.

44. No existe una norma general reguladora de la institución de la caja de ahorros desde la aprobación de su Estatuto General en 1933. Desde entonces las normas aprobadas en la materia, señaladamente la Reforma

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

dice lo que son ni define tampoco, a estos efectos, lo que no son, si bien abre un abanico de opciones organizativas o institucionales que, a modo de auténtico «menú a la carta» habrá de permitir a cada caja de ahorros optar por aquella configuración que resulte más adecuada a sus necesidades a fin de garantizar su supervivencia y salud financiera. Se elimina con ello una de las características más sobresalientes del sector desde 1933, esto es, la reducción de todas las cajas de ahorros a una naturaleza y requerimientos mínimos comunes ⁽⁴⁵⁾.

En cualquier caso, dejando a un lado la valoración de la reforma en términos de oportunidad política o racionalidad financiera, no cabe duda alguna acerca de su impacto sobre un sector ya tradicional en nuestro mercado crediticio, por cuanto supone, hay que dejarlo bien claro, una ruptura radical con la evolución y las soluciones ensayadas hasta ahora para una institución que, pese a todas las variaciones experimentadas a lo largo de su historia, ha sabido mantener un hilo conductor, unos rasgos mínimos, en definitiva, que han permitido individualizarla e identificarla desde sus orígenes.

La evidente «bancarización» a que abocan, en este sentido, las últimas reformas normativas de la entidad, preocupadas por abrir al mercado el capital de las cajas e implicar en su funcionamiento y toma de decisiones a los titulares del mismo, habrá de certificar el fin de la caja de ahorros tal y como hoy la conocemos, es decir, como entidad de crédito singular en la que se imbrican y conviven tradicionalmente una doble vertiente fundacional y empresarial.

Fuentes Quintana de 1977 y la LORCA de 1985, se limitan a regular aspectos parciales de su régimen jurídico, en particular de la organización y funcionamiento de sus órganos de gobierno, consolidando progresivamente la extensión a su actividad crediticia de la normativa común al resto de los intermediarios financieros.

45. En efecto, a la autonomía absoluta que contemplan las disposiciones del siglo XIX relativas a las cajas de ahorros y que consagran sus Estatutos particulares se contraponen la situación inaugurada por el Real Decreto-ley de 9 de abril de 1926, al instaurar el registro administrativo de las Cajas Generales de Ahorro Popular, iniciando el proceso de reducción de todas las cajas a unos requisitos mínimos imprescindibles para su funcionamiento. Culmina en la Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de abril de 1935, dictada en desarrollo del Decreto de 14 de marzo de 1933, que implica la obligatoriedad para todas las cajas de ahorros de adaptar sus Estatutos y configuración real a la forma jurídica de la fundación para poder operar como tal. Vid. al respecto, con mayor profundidad, CASARES MARCOS, Anabelén, *Cajas de ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*. Op. cit., pp. 112 y ss.

Anabelén Casares Marcos

3.1. OPCIONES ORGANIZATIVAS E INSTITUCIONALES INAUGURADAS POR LA REFORMA DE 2010

Una de las características tradicionales de las cajas de ahorros españolas ha sido, tal y como se ha subrayado *supra*, la de la unidad de su naturaleza, tratamiento y régimen jurídico independientemente de la identidad y naturaleza de su fundador. Es tal previsión, recogida explícitamente en el artículo 6 del Estatuto de 1933, la que ha permitido la disociación tradicional de la entidad fundada de sus fundadores, predicándose una misma naturaleza fundacional benéfica de todas las cajas de ahorros, independientemente de que su origen hubiera estado en una Administración pública, en una entidad eclesiástica o en la iniciativa privada de un particular, grupo o asociación dedicado al fomento del desarrollo económico de una zona geográfica concreta.

Romper una unidad de estas características, presente durante más de un siglo en la evolución de estas entidades, exige, cuando menos, una cuidada reflexión y atención a la naturaleza jurídica de la entidad. No resulta admisible, a mi entender, el trasiego normativo a que se somete continuamente a estas entidades, cuyo éxito en el mercado financiero español exige de un marco jurídico claro, preciso, respetuoso con su autonomía empresarial, exigente con su función de servicio al interés general o público y, ante todo, estable.

Lo contrario lleva tan sólo a diluir la auténtica función y vocación de las cajas de ahorros y a su confusión con el resto de las entidades financieras presentes en el mercado, situación en la que su régimen jurídico diferenciado carece de cualquier justificación e interés. En efecto, las tensiones entre la naturaleza fundacional de las cajas, el intento de dirigismo a que algunas de ellas están sometidas, su aparente necesidad de crecimiento y expansión y las propias exigencias de su vertiente financiera han llevado a situaciones que podrían calificarse de esperpénticas a la luz de su filosofía inspiradora ⁽⁴⁶⁾.

46. Así, la guerra librada en el pasado en los Tribunales por ciertas cajas de ahorros por el cobro de comisiones de mantenimiento y administración de cuentas corrientes en sus entidades, o la fractura abierta en el seno de la CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorros) a raíz de la que se dio en llamar la guerra de los cajeros; dos situaciones que, de forma anecdótica y a modo meramente ejemplificativo, ponen de manifiesto la desorientación en que se han encontrado inmersas las cajas de ahorros españolas, que han carecido, sin duda alguna, de un modelo claro a seguir. Sobre la naturaleza indeterminada de las cajas de ahorros como fuente de una repetida inseguridad jurídica en el sector, vid. SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «De nuevo y hasta cuándo, ¿qué son las cajas de ahorros?». Op. cit., pp. 286 y ss.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

Y es que, como bien ha señalado ARIÑO ORTIZ, la situación resulta compleja por cuanto las cajas «saben que se han alejado irremisiblemente de su antigua base fundacional y mutualista, a la que nunca podrán volver; pero no saben con exactitud dónde se encuentran ni a dónde quieren ir»⁽⁴⁷⁾. En todo caso, la clarificación del camino a seguir y, sobre todo, del destino final a alcanzar, exige partir, a mi entender, de aquellas conclusiones que cabe extraer de las experiencias comparadas de evolución y transformación institucional de las cajas de ahorros europeas.

3.1.1. *El precedente de la reforma institucional de las cajas de ahorros europeas*

Las cajas de ahorros europeas se han caracterizado, fundamentalmente, por la disparidad en su evolución dependiendo del país concreto en que se hubieran fundado. Tienen unos orígenes sumamente diversos y presentan diferencias notables de un ordenamiento jurídico a otro, lo que no impide, sin embargo, identificar en ellas unos rasgos comunes y una filosofía similar de atención al pequeño ahorrador y de reparto de lo que se ha dado en calificar como el «*dividendo social*»⁽⁴⁸⁾.

Los desafíos derivados del proceso de consolidación del mercado financiero único se habrían de notar desde finales de la década de los ochenta, en el ámbito de las cajas de ahorros, en la exigencia de unos requerimientos mínimos de capital que no todas estaban en condiciones de cumplir⁽⁴⁹⁾. La nueva normativa comunitaria, unida a los cambios producidos en el sector bancario

47. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., p. 19.

48. PAMPILLÓN FERNÁNDEZ, Fernando, «Los modelos históricos europeos de cajas de ahorros». *PEE* núm. 97, 2003, pp. 62 y ss., hace hincapié en las divergencias que impiden asimilar y equiparar completamente a estas entidades, así como establecer una clara prelación histórica entre ellas para determinar su antigüedad en cada país, lo que no le impide identificar unas causas y un «vacío» común como justificación a su nacimiento. En sentido similar se pronuncia VALERO, Francisco J., «La singularidad de las cajas de ahorros frente a Europa». *Economistas* núm. 98, 2003, pp. 93 y ss., para quien no existe un concepto europeo de caja de ahorros.

49. Sobre los retos institucionales que plantea a las cajas de ahorros europeas el proceso comunitario de armonización paulatina del sistema financiero, vid. CARBÓ VALVERDE, Santiago, «Una aproximación a las cajas de ahorros europeas». *CIE* núm. 115, 1996, pp. 50 y ss.

Anabelén Casares Marcos

como consecuencia de la decidida irrupción en su seno de las nuevas tecnologías y de la feroz competencia desatada por la tendencia cada vez más marcada a la globalización, trajo consigo un importante proceso de concentración, reforma e incluso liquidación de numerosas cajas de ahorros europeas, incapaces, por su propia naturaleza fundacional, asociativa o incluso de servicio público, de afrontar la ampliación de recursos propios a que abocaban los requisitos e imperativos comunitarios de capitalización mínima ⁽⁵⁰⁾.

Y así, resulta posible diferenciar, en líneas generales, dos grandes grupos de soluciones al reto planteado en este sentido por las cajas europeas. De un lado, las adoptadas por aquellos países que pretenden conservar la finalidad social propia de estas instituciones y adaptar sus rasgos originarios a las nuevas exigencias del marco comunitario en que desarrollan su actividad; de otro, las que rompen radicalmente con la idea tradicional de la entidad, abocándola a su conversión sin paliativos en sociedad mercantil.

A estos efectos, los casos concretos de Alemania, Francia y España son un tanto singulares. Sus ordenamientos jurídicos no han sido ajenos al debate sobre la privatización de las cajas, si bien han demostrado un empeño singular por conservar el significado social y la actividad tradicional de la entidad ⁽⁵¹⁾.

Dejando a un lado estos supuestos especiales, se puede decir que el resto de los ejemplos que ofrece el Derecho comparado europeo en materia de re-

50. LAGARES CALVO, Manuel J., «Las cajas de ahorros en Europa y sus recientes procesos de transformación en sociedades». *CIE* núm. 100, 1995, pp. 152 y ss., identifica cuatro causas para la transformación de las cajas europeas en sociedades: «*las necesidades de capitalización de las cajas de ahorros, las necesidades financieras de sus fundadores, avalistas, garantes o partícipes; el deseo de mejorar la gestión de estas entidades y, finalmente, pero no en último lugar, las apetencias adquisitivas de sus competidores*».

51. Sobre los orígenes de las cajas de ahorros en los países citados, su nacimiento y evolución jurídico-normativa posterior, vid. POHL, Hans, «El desarrollo de las cajas de ahorros en Alemania hasta la tercera década del siglo XIX», y CHRISTEN-LÉCUYER, Carole, «Historia de la Caja de Ahorros de París desde su fundación (1818) hasta la primera Ley Orgánica de las Cajas de Ahorros francesas», ambos en *PEE* núm. 97, 2003; así como CASARES MARCOS, Anabelén, *La historia de las cajas de ahorros: origen y evolución*. Op. cit.; PRIETO ÁLVAREZ, Tomás, «Las cajas de ahorros francesas cambian su estatuto jurídico. Elementos de reflexión para el caso español». *RAP* núm. 155, 2001, pp. 425 y ss.; ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, Rafael, «La transformación de las cajas de ahorros operada en el ámbito comunitario». *RDBB* núm. 85, 2002, pp. 130 y ss.; y VALERO, Francisco J., «La experiencia internacional en el cambio de las cajas de ahorros». VALERO, Francisco J. (Coord.), *Presente y futuro de las cajas de ahorros*. Fundación Caixa Galicia. A Coruña. 2003, pp. 277 y ss.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

forma del régimen aplicable a las cajas de ahorros gira en torno a una única opción, esto es, la adopción por estas entidades crediticias de la forma de sociedad anónima. La identidad de respuesta en todos estos países ante el interrogante planteado por la caja de ahorros no supone, sin embargo, que el proceso de transformación se haya materializado de igual forma y en las mismas circunstancias ⁽⁵²⁾.

En efecto, existen divergencias notables entre los procesos concretos desarrollados para la transformación societaria de las cajas de ahorros ⁽⁵³⁾. En algunos casos, la mudanza operada ha llevado a una transmutación drástica de las cajas a la figura de sociedad anónima, de una forma directa y sin considerar la conservación de parte de sus rasgos propios y tradicionales. El exponente más importante a este respecto es el del Reino Unido, si bien cabe citar también los casos concretos de Bélgica o Finlandia.

A modo de vía intermedia, se encuentra, en cambio, la adoptada por aquellos países europeos que, sin encajar por completo en el modelo anteriormente expuesto, han seguido, no obstante, el sendero de la transformación societaria directa, procurando, eso sí, la adopción de ciertas cautelas y limitaciones encaminadas a preservar los rasgos esenciales de la institución, intentando evitar con ello su disolución sin más y la confusión inevitable de las cajas con el resto de las entidades que operan en su sistema financiero. Destacan entre ellos Noruega, Irlanda y Dinamarca ⁽⁵⁴⁾.

52. Vid., con mayor profundidad, sobre la reforma institucional de las cajas de ahorros europeas aquí sintetizada, CASARES MARCOS, Anabelén, «La experiencia comparada de las cajas de ahorros europeas: evolución y transformación en sociedades». *Anuario Euro-Peruano de Derecho del Comercio* núm. 1, 2004, pp. 458 y ss., y la doctrina allí citada. Asimismo, MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN, José María, «Aportación de las cajas de ahorros a un mercado financiero plural en la Unión Europea». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 97 y ss.; y PÉREZ FERNÁNDEZ, José, RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Lupicinio, y JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Alfredo (Dirs.), «Las cajas de ahorros. Modelo de negocio, estructura de propiedad y gobierno corporativo». *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros* núm. 18, 2007, pp. 99 y ss.

53. No se consideran aquí, en cualquier caso, los supuestos concretos de Portugal, Grecia y Luxemburgo por la peculiaridad de las instituciones equiparables en esos países a las cajas de ahorros estudiadas hasta este punto. Con carácter general respecto a estos tres ordenamientos, DE LA HUCHA, Fernando y ANTÓN, José A., «Situación actual de las cajas de ahorros europeas». *PEE* núm. 46, 1991, pp. 140 y ss.

54. En particular, sobre la experiencia noruega, cuyas cajas de ahorros guardan mayores similitudes con nuestro modelo fundacional, vid. PEINADO GRACIA, Juan Ignacio. «Apuntes para la reforma de las cajas de ahorros y los recursos propios». *BBTC* núm. 6, 2002, pp. 801 y ss.

Anabelén Casares Marcos

Restan, por último, algunos supuestos en los que la conversión societaria de las cajas de ahorros no ha sido realmente tal sino que se ha procedido a separar las funciones crediticia y social de la entidad, encomendando la primera a una sociedad anónima controlada, en todo o en parte, por una fundación responsable de la segunda. Una vía que consiste, en suma, en disociar la actividad financiera del fin de interés general presente en la entidad, procurando con ello una cierta independencia de cada uno de estos ámbitos al objeto de poder adoptar la forma jurídica que mejor se adapta a sus respectivas exigencias. Es el camino seguido por Austria, Holanda, Suecia e Italia.

Merece una atención especial, a estos efectos, la experiencia de las cajas de ahorros italianas, ya que son el mejor exponente de la tesis mantenida aquí acerca de cómo el proceso de reforma o transformación parcial de la entidad, por muchas que sean las cautelas y salvaguardas adoptadas, acaba por desembocar, finalmente, en su privatización absoluta, entendiéndose por tal su conversión en banco comercial y la pérdida de cualquier identidad o carácter propio del grupo de las cajas de ahorros, llegando a desaparecer incluso como categoría específica dentro de la relación de entidades de crédito de este país ⁽⁵⁵⁾.

La primera lección que se desprende, en este sentido, de las vivencias de tales instituciones en Europa, y la más importante, es que sus procesos de transformación en sociedades han dado al traste con algunos de los rasgos esenciales de la identidad de las cajas, llevando en ocasiones a su absorción total o identificación completa con los bancos comerciales. Desaparece así cualquier vestigio de la entidad originaria o de su función social.

Pese a todo, los inconvenientes económicos derivados de la forma institucional de las cajas de ahorros llevaron en su momento a defender la bondad de la aplicación de estas medidas, siempre y cuando se arbitraran ciertas garantías en defensa de su identidad tradicional. Y es que parecía que la creación de una sociedad anónima, encargada de la actividad financiera y controlada por la fundación caja de ahorros, a la que correspondiera, a su vez, el ejercicio de la fun-

55. Sobre el proceso de transformación paulatina de las cajas italianas, vid. CASARES MARCOS, Anabelén, «La experiencia comparada de las cajas de ahorros europeas: evolución y transformación en sociedades». Op. cit., y la doctrina allí citada; así como, con mayor profundidad, ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, Rafael, *Las fundaciones bancarias: de cajas de ahorros a sociedades de capital. La experiencia italiana*. Universidad de Granada. Granada, 2003.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

ción social de la institución, podría permitir la conciliación de las exigencias planteadas por la vertiente empresarial de la entidad y de los rasgos propios de su identidad tradicional, estrechamente vinculada a un fin de interés general.

La conclusión inmediata a la vista, sin embargo, de los resultados derivados de todas las experiencias comparadas habidas hasta el momento, es que la entrada de capital privado en la entidad, por muchas que sean las cautelas establecidas, acaba por desembocar, necesaria e inevitablemente, en su «privatización» o «bancarización» absoluta, entendiéndose por tal su conversión en banco comercial, la aparición en su seno de propietarios en sentido estricto y la pérdida de cualquier identidad o carácter propio del grupo de las cajas de ahorros⁽⁵⁶⁾, ya sea, en fin, de forma directa o indirecta, a través de la creación previa de una fundación a la que se cede la totalidad o la mayoría del capital social⁽⁵⁷⁾.

Quizá sea la experiencia italiana el mejor exponente al respecto, ya que partiendo originariamente de la intención de arbitrar un nuevo instrumento de ampliación de recursos propios, la cuota participativa, diseñada para capitalizar paulatinamente a las cajas de aquel país, acabó por variar dramáticamente su naturaleza y estructura, residenciando su control real y efectivo en manos de grupos bancarios, aseguradores y financieros⁽⁵⁸⁾.

3.1.2. *El Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, y la progresiva disolución de la identidad tradicional de la caja de ahorros española*

Aun cuando se haya subrayado cierto paralelismo de la reforma española sustanciada en los últimos tiempos con la habida en su momento en el ordena-

56. Diferenciándose sustancialmente los métodos adoptados normativamente a tal fin en el peso adquirido por la fundación caja de ahorros una vez concluido el proceso de transformación. Así lo afirma también REVELL, Jack, *El futuro de las cajas de ahorros. Estudio de España y el resto de Europa*. CECA. Madrid, 1989, p. 142.

57. Es lo que LAGARES CALVO, Manuel J., «Las cajas de ahorros en Europa y sus recientes procesos de transformación en sociedades». Op. cit., pp. 154 y ss., ha calificado de modelos de «transformación directa» y de «transformación a través de fundación-propietaria».

58. Vid. CASARES MARCOS, Anabelén, «La naturaleza fundacional de las cajas de ahorros y la emisión de cuotas participativas». *RAP* núm. 166, 2005, pp. 51 y ss.; y, desde una perspectiva económica, BISONI, Cesare y COSMA, Stefano, «Un análisis económico de las cajas de ahorros italianas». *Perspectivas del Sistema Financiero* núm. 73, 2001, pp. 67 y ss.

Anabelén Casares Marcos

miento jurídico italiano, no cabe equiparar sin más los procesos de transformación y reestructuración de las cajas de ahorros de ambos países. No cabe duda de que sus consecuencias a largo plazo pueden llegar a ser las mismas, es más, muy difícilmente se podría llegar a conclusión en sentido contrario, si bien hay que tomar en consideración dos divergencias esenciales en su articulación y plasmación práctica.

Y así, el Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, se limita, de un lado, a posibilitar la reestructuración de estas entidades, sin imponerla de forma obligatoria para todas las cajas de ahorros españolas⁽⁵⁹⁾, optando, además, de otro, por abrir múltiples opciones al respecto, sin predefinir ni condicionar el modelo de caja de ahorros resultante que habrá de surgir, en última instancia, de la reestructuración emprendida al socaire de su enunciado. De esta forma, corresponde, en su caso, a cada institución deshojar la margarita para determinar, en función de sus circunstancias concretas, cuál sea la opción institucional u organizativa, de todas las posibilitadas por el Decreto-ley en cuestión, que mejor encaja con su trayectoria y pormenores.

Resultado de todo ello es la apertura de las cajas de ahorros españolas a una pléyade de posibilidades a modo de auténtico «menú a la carta»:

1.º Cabe, en primer lugar, que la caja de ahorros continúe bajo la estructura institucional y el régimen jurídico vigentes al momento de la reforma, pudiendo optar, en su caso, o no, por la posible ampliación de su capital a través de la emisión de cuotas participativas⁽⁶⁰⁾. Esta primera categoría de cajas estaría integrada, en consecuencia, por aquellas entidades concretas que dada su situación de solvencia y saneamiento financiero al momento de la crisis y reestructuración del sector decidan no introducir cambios sustanciales en su articulación y organización, diferenciándose,

59. Decisión en la línea de lo reivindicado por VALERO, Francisco J., «La experiencia internacional en el cambio de las cajas de ahorros». Op. cit., pp. 349 y ss., y que URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, «El nuevo régimen jurídico de las cajas de ahorros. Análisis preliminar del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio». *Diario La Ley* núm. 7456, 2010, saluda como probable acierto.

60. Cuotas que podrán tener, o no, derechos políticos aparejados, por cuanto estos últimos no se imponen con carácter obligatorio a toda emisión de cuotas participativas por las cajas de ahorros. Se volverá sobre ello *infra*.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

a su vez, en función de que procedan a emitir cuotas participativas y a dar cabida en su seno, en consecuencia, a los titulares de las mismas, conforme a lo dispuesto, a este respecto, por la modificación operada a tal efecto por el Título I del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio.

Ahora bien, qué duda cabe que dada la actual coyuntura económica, las exigencias planteadas por la crisis financiera internacional al sector de la intermediación crediticia y las dificultades que plantea a la ampliación de capital de las cajas de ahorros su configuración tradicional, resulta prácticamente imposible pensar en la supervivencia a largo plazo de una caja de ahorros de estas características que, manteniendo su estructura e indefinición tradicionales, renuncie, cuando menos, a ampliar capital con la consiguiente innovación y alteración que supone, como se verá *infra*, el reconocimiento de derechos políticos a los cuotapartícipes. En este sentido, no cabe duda de que la reciente reforma operada en el régimen jurídico de las cajas ha supuesto el fin de su concepción tradicional y la apertura de una nueva etapa en su evolución marcada por la asunción de rasgos absolutamente diversos a los que la han definido y caracterizado de forma tradicional ⁽⁶¹⁾.

- 2.º Es posible, además, conforme al Título III del Decreto-ley de julio de 2010, que varias entidades de crédito, en especial, como se ha demostrado en la práctica a resultas de su reestructuración a raíz de la crisis financiera, las cajas de ahorros, acuerden contractualmente integrar un «sistema institucional de protección», conocido y nominado habitualmente por su sigla, SIP.

61. Llega, asimismo, a idéntica conclusión el informe de PwC e IE Business School *Los retos de las cajas de ahorros tras la reforma de la regulación*. Madrid, 2010: «Dadas las circunstancias, no parece realista ni recomendable permanecer ajenos a los cambios que potencia la reforma normativa. Dado que las reservas son el elemento básico de los recursos propios, la perspectiva de una menor rentabilidad limita mucho su crecimiento. Menores márgenes, reducción del volumen de actividad, incremento de morosidad o las exigencias de Basilea III obligarán a las entidades a trabajar de manera distinta a como lo han hecho hasta ahora. Aunque hay cajas que siguieron políticas de riesgo estrictas y no se plantean acometer cambios estructurales a corto plazo, es preciso tener en cuenta que éstas podrían encontrarse con nuevos retos si se produjera un encarecimiento significativo del pasivo y un endurecimiento de la política monetaria. De hecho, no todas las medidas de control de gasto tomadas hasta ahora pondrán mantenerse de manera indefinida y, aunque algunas aportan liquidez inmediata, también se genera un gasto operativo recurrente».

Anabelén Casares Marcos

Con ello se busca combinar la penetración territorial en sus zonas de influencia natural con la obtención de una mayor dimensión y una mejora de la gestión, reforzando, simultáneamente, su solvencia y liquidez y aumentando, en fin, su rentabilidad y capacidad competitiva, si bien evitando la solución de la fusión y conservando, entre otras, en consecuencia, su respectiva identidad, denominación y marca ⁽⁶²⁾.

Denominadas también «fusiones frías» representan, en definitiva, un acuerdo contractual para la integración de entidades que, sin llegar a tener el alcance jurídico y económico de una auténtica fusión, permite conservar las personalidades jurídicas diferenciadas, si bien centralizando algunos elementos esenciales del funcionamiento de las cajas de ahorros afectadas, aprovechando así la indudable concurrencia de sinergias netas positivas ⁽⁶³⁾.

Su constitución implica la existencia de una entidad central, ya sea una de las entidades de crédito integrantes del SIP u otra de nuevo cuño participada por todas ellas, que formará parte del sistema, siendo responsable de cumplir sus requerimientos regulatorios en base consolidada y de determinar con carácter vinculante «*sus políticas y estrategias de negocio, así como los niveles y medidas de control interno y de gestión de riesgos*» ⁽⁶⁴⁾.

62. Sobre la organización de un SIP de cajas de ahorros vid., con mayor profundidad, VICENT CHULIÁ, Francisco, «SIP y crisis bancaria». GONZÁLEZ CASTILLA, Francisco, MARIMÓN DURÁ, Rafael, y RUIZ PERIS, Juan Ignacio (Coords.), *Estudios de Derecho del mercado financiero. Homenaje al Profesor Vicente Cuñat Edo*. Universitat de València. Valencia, 2010, pp. 295 y ss.; y, en su versión ampliada, «Sistemas Institucionales de Protección (SIP) y reestructuración bancaria, como Derecho paraconcursal». *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal* núm. 13, 2010, pp. 27 y ss.

63. Vid. en este sentido, con mayor profundidad, CALVO VÉRGEZ, Juan, *Los Sistemas Institucionales de Protección (SIPs) en el ámbito de las cajas de ahorros*. Civitas. Madrid, 2011. Asimismo, sobre el impacto de los cambios normativos introducidos en España como respuesta a la crisis en la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en relación con el régimen de reestructuración ordenada de estas entidades financieras y con las llamadas fusiones frías o sistemas institucionales de protección, vid. SALAAR-QUER, José Manuel, «Fusiones de cajas de ahorros y crisis financieras: los poderes de supervisión de los organismos reguladores». *REDA* núm. 149, 2011, pp. 5 y ss.

64. De acuerdo con la nueva redacción otorgada al artículo 8.3 d) de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

La reforma prevé, a estos efectos, que cuando las entidades integradas sean cajas de ahorros, la entidad central tenga naturaleza de sociedad anónima, habiendo de estar participada por las cajas integrantes en al menos el 50% de su accionariado ⁽⁶⁵⁾. Habida cuenta del alto grado de implicación de las cajas en el SIP correspondiente, este requisito supone trasladar buena parte de su negocio y resultados a una entidad común configurada como sociedad bancaria, ya no como caja de ahorros, con la consiguiente repercusión directa sobre la toma de decisiones por las cajas en materia de estrategias o líneas de negocio a emprender e indirecta sobre los rasgos tradicionales de las cajas integrantes del SIP o el volumen total de recursos destinado a la obra benéfico-social de cada una de ellas ⁽⁶⁶⁾.

No en vano, las cajas que opten por constituir un sistema de estas características asumen un compromiso mutuo de solvencia y liquidez entre las integrantes del SIP que debe alcanzar como mínimo el 40% de los recursos propios computables de cada una de ellas ⁽⁶⁷⁾, poniendo en común una parte significativa de sus resultados, al menos un 40%, que será distribuida de manera proporcional a la participación de cada una de ellas en el sistema ⁽⁶⁸⁾.

65. Si bien la nueva redacción del artículo 8.3.d) de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, dispone en su penúltimo inciso que *«cuando la entidad de crédito que tenga la consideración de entidad central dentro de un sistema institucional de protección sea de naturaleza distinta al resto de las entidades integradas en el mismo y se encuentre participada por todas ellas, se adherirá al Fondo de Garantía de Depósitos al que pertenezcan estas últimas»*.

66. En particular, sobre la articulación del órgano de administración de la entidad central con el de las cajas de ahorros que integran el SIP, vid. HIDALGO ROMERO, Rafael, «Sobre la estructura de gobierno de los SIP de carácter reforzado integrado por cajas de ahorros». Op. cit., pp. 32 y ss.

67. Es más, el compromiso de apoyo mutuo debe incluir las previsiones necesarias para que el apoyo entre sus integrantes se lleve a cabo a través de fondos inmediatamente disponibles. De esta forma, junto a la finalidad en origen de los SIP, el tratamiento de los recursos propios, cabe apreciar una segunda finalidad *«derivada»*, en expresión de GÓMEZ-JORDANA, Iñigo, «Sistemas Institucionales de Protección (SIP): algunas consideraciones preliminares». *RDBB* núm. 120, 2010, pp. 233 y ss., que no es otra que el reforzamiento de la solvencia de las entidades que integran tales sistemas institucionales.

68. EMBID IRUJO, José Miguel, «Empresa y fundación en el ordenamiento jurídico español (la fundación empresarial)». Op. cit., p. 16, subraya, en este sentido, los *«interesantes matices»* que ofrece al respecto el Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, *«sobre las relaciones entre fundaciones y grupos de empresas, a través de esa especie de contrato de grupo que es el “sistema institucional de protección”*».

Anabelén Casares Marcos

Se aboca así a las cajas de ahorros integrantes de un SIP, a mi entender, a una suerte de esquizofrenia o, cuando menos, desdoblamiento de personalidad, por cuanto actúan, de un lado, como cajas de ahorros independientes en su ámbito territorial correspondiente, conservando su identidad, su imagen, su obra benéfico-social, sus caracteres y estructura fundacional tradicionales y, de otro, como entidades participantes en una sociedad bancaria que, por su rol de entidad central en el sistema, asume una función esencial en relación con los compromisos de solvencia y los resultados de las cajas particulares integrantes del sistema ⁽⁶⁹⁾.

Un trastorno de difícil solución, que habrá de prolongarse en el tiempo habida cuenta de la dificultad, práctica imposibilidad en términos pragmáticos, de abandonar el sistema creado a estos efectos. La Ley exige, en tal sentido, una permanencia mínima de 10 años en el sistema, debiendo preavisar las cajas con, al menos, dos años de antelación sobre su deseo de abandonarlo transcurrido aquel período o, en su caso, el que se hubiera acordado contractualmente ⁽⁷⁰⁾. Corresponderá, además, al Banco de España valorar, en estos casos, *«tanto la viabilidad individual de la entidad que pretenda abandonar el sistema, como la de este último y la del resto de las entidades participantes tras la pretendida desvinculación»*. Si bien es cierto que la Ley no especifica más sobre las posibles consecuencias que podrían derivar de la valoración e informe del Banco de España, cabe

69. Y así, no deja de llamar la atención el progresivo abandono de cualquier referencia o cita a la institución de la caja de ahorros, a su rol tradicional en la sociedad o a sus rasgos configuradores básicos en la marca o el lema bajo el que se publicita en la actualidad Bankia, inmerso actualmente en el proceso para su salida a bolsa y cuyo accionista principal está previsto que sea el Banco Financiero y de Ahorros, entidad central del SIP integrado por Caja Madrid, Bancaja, Caja de Canarias, Caja de Ávila, Caixa Laietana, Caja Segovia y Caja Rioja. Desvinculándose de la naturaleza tradicional de las entidades que lo integran, presume de ser *«el primer banco de la nueva banca»*. Se ha referido, asimismo, a esta cuestión ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., pp. 185 y ss., quien se hace eco de las peticiones planteadas en su momento desde la CECA por erigir los SIP en torno a la creación de una nueva «Caja de Cajas» que no desnaturalizara el sistema de las cajas de ahorros en su conjunto. Comparto, en este sentido, la opinión del autor, para quien, independientemente de la idoneidad de la fórmula reivindicada, su adopción no obvia el problema fundamental que subyace al respecto: la necesidad de reforma de las cajas mismas.

70. La Ley exige, en este sentido, y como contenido mínimo del acuerdo contractual de integración en el SIP, la definición de un régimen de penalizaciones por baja que refuerce la *«permanencia y estabilidad»* de las entidades en el sistema.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

imaginar que sus posibles efectos e impacto tanto en los mercados como sobre la imagen de la entidad central del SIP, de las integrantes del sistema y, en particular, de la caja de ahorros que pretende abandonarlo, habría de actuar como eficaz antídoto a fin de disuadir no sólo de la retirada de la caja en cuestión sino del anuncio y el planteamiento mismo de la posible deserción.

- 3.º La reforma operada en 2010 permite a las cajas de ahorros españolas explorar, asimismo, una tercera opción institucional. Y así, conforme al artículo 5 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, podrán erigir una entidad bancaria a la que aportar todo su negocio financiero ⁽⁷¹⁾, participando, como mínimo, en el 50% de los derechos de voto de la entidad creada. La caja de ahorros *stricto sensu* queda, de este modo, como titular de la entidad bancaria creada, a través de la que ejerce indirectamente la actividad financiera, así como de la obra benéfico-social y de la cartera industrial correspondiente.

La entidad bancaria creada *ex novo* podrá, a su vez, utilizar en su denominación social y en su actividad «*expresiones que permitan identificar su carácter instrumental, incluidas las denominaciones propias de la caja de ahorros de la que dependa*», adhiriéndose al Fondo de Garantía de Depósitos de las cajas de ahorros.

Se incorporan y quedan adscritos a esta tercera vía o posibilidad aquellos supuestos concretos en que las cajas de ahorros decidan, de forma concertada, integrar un SIP y ejercer en exclusiva su objeto como entidades de crédito a través de la entidad central creada.

No cabe duda de que se trata de una opción novedosa, que adolece de cierta imprecisión en su articulación por cuanto queda perfectamente predeterminada la naturaleza jurídica bancaria de la nueva entidad creada a la que se traspa o aporta el negocio financiero de la caja, quedando esta última, en cambio, en una nebulosa aún mayor que la que ha acompañado tradicionalmente a la concreción de su definición. Y es que no cabe duda de que esta fórmula introduce un nuevo elemento de tensión

71. Así como todos o parte de sus activos no financieros adscritos al mismo.

Anabelén Casares Marcos

en la concepción fundacional tradicional de la caja ⁽⁷²⁾, por cuanto no sólo no se aclaran y determinan su naturaleza y rasgos propios, sino que queda seriamente afectada su vertiente empresarial como entidad crediticia, dando lugar a una alteración sustancial en su articulación y configuración tradicional que abre incógnitas sustanciales acerca de su posterior evolución.

- 4.º Como cuarta y última posibilidad, el artículo 6 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, abre a las cajas de ahorros la vía para su transformación en «*fundaciones de carácter especial*». Presupone, como punto de partida ineludible, la segregación de sus actividades financiera y benéfico-social. El patrimonio afecto a la primera de estas vertientes es traspasado a otra entidad de crédito a cambio de acciones de esta última, perdiendo, en consecuencia, la caja de ahorros su condición de entidad de crédito. La caja *stricto sensu* se convierte de esta manera en una fundación de carácter especial, titular de un cierto número de acciones de la entidad crediticia a la que se ha traspasado su actividad financiera.

A diferencia del supuesto inmediatamente anterior de ejercicio indirecto de la actividad financiera de la caja, esta nueva vía no reserva un capital mínimo de la entidad crediticia a la titularidad de la caja de ahorros, que podrá ser, en consecuencia, accionista minoritario de ésta. La segregación se rige, en este sentido, por lo establecido en la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles.

Se trata, en todo caso, de una vía que se encuentra reservada a aquellas cajas de ahorros inmersas en cierta dificultad o imposibilidad, incluso, para desarrollar su actividad como entidades de crédito, en cuanto está acotada a tres supuestos taxativamente tipificados. De un lado, el de las cajas de ahorros que redujesen su participación en un supuesto de ejercicio indirecto de su actividad financiera, regulado por el artículo 5 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de forma que no alcanzaran el 50% de los

72. En idéntico sentido, SALA ARQUER, José Manuel, «Fusiones de Cajas de Ahorros y crisis financieras: los poderes de supervisión de los organismos reguladores». Op. cit., p. 24, para quien la fórmula «*recuerda lejanamente*» la de las llamadas fundaciones bancarias italianas.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

derechos de voto de la entidad de crédito a la que han aportado todo su negocio financiero. Conforme al apartado tercero del precepto citado, deberán renunciar a la autorización para actuar como entidad de crédito y proceder a su transformación en fundación especial. De otro lado, los supuestos de renuncia voluntaria o de revocación de la autorización para actuar como entidad de crédito. Y, en fin, en los de intervención de la entidad de crédito caja de ahorros al amparo de lo previsto en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (en adelante, LDIEC).

Son varios los interrogantes que plantea, en este sentido, la transformación, por cuanto el legislador no avanza mucho más al respecto. Se limita a exigir que el acuerdo adoptado por la caja de ahorros al respecto cumpla con los requisitos previstos para la constitución de fundaciones, sancionando su transformación en una *«fundación de carácter especial»* que centrará su actividad *«en la atención y desarrollo de su obra benéfico social, para lo cual podrá llevar a cabo la gestión de su cartera de valores. La fundación deberá destinar a su finalidad benéfico social el producto de los fondos, participaciones e inversiones que integren su patrimonio. Auxiliariamente, podrá llevar a cabo la actividad de fomento de la educación financiera»*.

Ahora bien, dado que la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, no recoge ni establece distinción alguna entre fundaciones de carácter general y especial ¿qué supone la calificación de la caja de ahorros como fundación de *«carácter especial»*? ¿Qué consecuencias habría de tener tal clasificación sobre su régimen jurídico? Es más, dado que el Tribunal Constitucional admite, a la vista de su configuración tradicional, el encaje de la caja de ahorros en el ámbito fundacional a *«efectos meramente dogmáticos»* y como una fundación de naturaleza y caracteres, en cualquier caso, del todo peculiares, cabe preguntarse acerca de la diferencia entre la *«especialidad»* reconocida con anterioridad a su calificación fundacional, al amparo de su legislación tradicional, y este nuevo carácter *«especial»* derivado del artículo 6 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio.

Dando un paso más, ¿qué diferencia existe realmente, si es que hay alguna, más allá del porcentaje concreto de acciones de la entidad de crédito instrumental de titularidad de la caja de ahorros, con el supuesto *«ejercicio indirecto*

Anabelén Casares Marcos

de la actividad financiera» de la caja, regulado en el precepto inmediatamente anterior del Decreto-ley, desde una perspectiva propiamente institucional? Esto es, ¿en qué se diferencia *stricto sensu* la caja de ahorros que confía el desarrollo de su actividad financiera y crediticia a una entidad de crédito de la caja de ahorros que se transforma, en cambio, en una «*fundación de carácter especial*» tras la segregación y el traspaso de su actividad financiera a otra entidad de crédito? ¿Cabe calificar a la caja de ahorros en el primer supuesto de fundación de carácter especial por cuanto se desprende de su actividad financiera, alcanzando, por tanto, mayor relieve y repercusión su faceta o vertiente fundacional tradicional o es una denominación reservada, en principio, de forma exclusiva para las cajas que se acojan a la transformación prevista por el artículo 6?

No cabe sino constatar, en fin, cómo el Decreto-ley de julio de 2010 resulta sumamente vago, impreciso en su terminología e incompleto en su regulación, por cuanto no aclara suficientemente el *statu quo* de las cajas, tarea absolutamente necesaria en la medida en que no impone, como hemos visto, su transformación o adscripción obligatoria a alguna de las vías reguladas en su articulado, sin desentrañar tampoco adecuadamente, en mi opinión, los aspectos institucionales que subyacen a la aplicación de cualquiera de las tres vías que se abren ahora a las cajas.

Son demasiadas las incógnitas planteadas, en este sentido, por el impacto y la repercusión sobre la naturaleza tradicional de las cajas de su opción por la constitución de un SIP, por el ejercicio indirecto de su actividad financiera o por su transformación en fundaciones de carácter especial⁽⁷³⁾, aspectos que no encuentran respuesta y que abocan a las cajas a una nueva etapa en su evolución marcada por un régimen jurídico un tanto vago e indeterminado, que somete, sin duda, a alguno de los caracteres o rasgos definidores más tradicionales de las cajas de ahorros españolas a una tensión insostenible.

73. No en vano, el resultado del proceso abierto por la reforma de 2010 será, en expresión de URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, «El nuevo régimen jurídico de las cajas de ahorros. Análisis preliminar del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio». Op. cit., una «*arquitectura variable de las cajas*», que dejarán de constituir un modelo único para adoptar alguna de las diversas y múltiples variantes que permite el Real Decreto-ley y que pueden revestir, a su vez, modalidades diversas.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

Más aún si se toma en consideración que son opciones institucionales a las que parecen estar abocadas sin remedio las cajas de ahorros españolas. No en vano, para poder obtener ayuda pública del FROB al amparo de lo dispuesto por el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, las cajas tendrán que traspasar todo su negocio financiero a un banco en un plazo mínimo de tiempo, ya que el FROB entrará en el capital de las entidades que lo precisen, siempre de forma temporal, mediante la compra de acciones a valor de mercado ⁽⁷⁴⁾.

En estas circunstancias, a la luz de la experiencia habida en otros países europeos, dado, además, el actual clima de crisis financiera internacional en que nos encontramos inmersos y las exigencias planteadas, en este sentido, a las cajas de ahorros españolas, resulta difícil no imaginar un escenario a medio-largo plazo marcado por su progresiva transformación en fundaciones desprovistas de cualquier vertiente empresarial, titulares de una parte cada vez más reducida del capital de las entidades de crédito encargadas de su actividad financiera originaria ⁽⁷⁵⁾, hasta llegar, progresivamente, a diluirse como tales entidades de crédito y equipararse sin más, en su caso, a cualquier otra fundación creada, a efectos fundamentalmente de marketing y publicitarios, por los grandes bancos ⁽⁷⁶⁾.

74. Así lo entiende también CALVO VÉRGEZ, Juan, «La recapitalización de las cajas de ahorros». Op. cit., para quien no cabe duda de que la presente regulación tiene, en este sentido, como principal finalidad «evitar un colapso de crédito y acelerar el proceso de integración de las cajas».

75. Se facilita la progresiva disolución del protagonismo de la caja como titular de la entidad de crédito que habrá de desarrollar la actividad financiera correspondiente, por cuanto nada impide su desplazamiento a consecuencia de posibles enajenaciones y/o ampliaciones de capital que den entrada a otros titulares e intereses diversos. Se hace frente así a una reivindicación tradicional de la banca española, molesta con que las cajas pudieran adquirir el control o la totalidad del capital de un banco, sino que pudiera darse, en cambio, la proposición inversa. Así, sobre la relatividad de los supuestos agravios comparativos entre bancos y cajas, CASARES MARCOS, Anabelén, «La naturaleza fundacional de las cajas de ahorros y la emisión de cuotas participativas». Op. cit., pp. 61 y ss. Vid., en este sentido, la crítica efectuada al respecto por EMBID IRUJO, José Miguel, «El ejercicio de actividades empresariales por las fundaciones (fundación-empresa y fundación con empresa): su significado en el régimen jurídico de las cajas de ahorros en España». Op. cit., pp. 57 y ss., quien subraya las fortalezas y debilidades de la naturaleza fundacional de las cajas, para concluir que no es «*enteramente exacta*» esa afirmación.

76. En tal sentido, comparto la apreciación de URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, «El nuevo régimen jurídico de las cajas de ahorros. Análisis preliminar del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio». Op. cit., para quien, inde-

Anabelén Casares Marcos

Una solución que no tiene por qué ser negativa en sí misma, pero que exige, a mi parecer, una reflexión ponderada y pausada acerca de la supervivencia de la caja de ahorros en nuestro país, del modelo de caja a que se quiera, en su caso, tender y de aquellos caracteres tradicionales que, con todas las transformaciones, flexibilizaciones y adaptaciones oportunas, se considera conveniente conservar. Reflexión que debe realizarse, en cualquier caso, en sede parlamentaria, y que resulta incompatible con la premura y urgencia propias de la aprobación y convalidación posterior de un Decreto-ley.

3.2. REFORMA E IMPULSO DE LA CUOTA PARTICIPATIVA COMO VÍA PARA LA AMPLIACIÓN DE CAPITAL DE LAS CAJAS DE AHORROS

La peculiaridad de la estructura jurídica de las cajas de ahorros españolas, marcada, entre otras cosas, por la ausencia de propietarios en la institución, acarrea importantes inconvenientes para el crecimiento y la estabilidad de estas entidades crediticias. De un lado, por cuanto prolonga la falta de transparencia que se ha denunciado tradicionalmente respecto a la gestión de la entidad ⁽⁷⁷⁾; de otro, y estrechamente relacionado con ello, por cuanto favorece la entrada decidida de los poderes públicos en la organización y asignación de los recursos de la entidad ⁽⁷⁸⁾.

pendientemente de la voluntariedad con que se ha diseñado y aprobado la reforma, los *«requerimientos de capital, combinados con las ventajas derivadas de la presencia y la disciplina de los mercados, serán fuerzas poderosas que harán difícilmente evitable una relevante transformación de las cajas tal y como ahora las conocemos»*. En sentido similar, MARTÍNEZ MERCADO, Manuel, «Las cajas de ahorro: propiedad y ejercicio de las cuotas participativas ante el Real Decreto-ley 11/2010. ¿Fin de su naturaleza jurídica?». Op. cit., p. 160, para quien la *«propia realidad»* de las cajas de ahorros las aboca *«de manera unánime»* a su conversión en bancos.

77. De ahí que se haya insistido en la necesidad de dotar con códigos de buen gobierno a estas entidades y de adoptar diversas medidas en la línea de las conclusiones alcanzadas por los Informes Olivencia, sobre el buen gobierno de las sociedades, y Aldama, para el fomento de la transparencia y seguridad en los mercados y en las sociedades cotizadas.

78. Se pronuncia al respecto MARTÍN MATEO, Ramón, «Cajas de Ahorros. De la beneficencia al supercapitalismo sin capital». *RVEA* núm. 23, 1998, p. 21, para quien resulta evidente que a lo largo de esta prolongada pugna las Comunidades Autónomas han intentado *«llevar el agua a su molino»*. También MAROTO ACÍN, Juan Antonio, «¿Gobierno de las cajas, o cajas de los gobiernos?». *Economistas* núm. 80, 1999, p. 210, denuncia, en este sentido, la auténtica *«balcanización»* en la materia al socaire de la legislación autonómica sobre cajas de ahorros.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

El alto grado de competitividad actual en el mercado financiero, más aún a resultas de la grave crisis internacional desatada en los últimos tiempos, plantea un panorama especialmente problemático para las cajas de ahorros, en clara desventaja frente a los bancos y a las restantes entidades financieras por la ausencia en ellas de capital y la consiguiente dificultad institucional que presentan para la ampliación de sus recursos propios ⁽⁷⁹⁾.

Destacan, en tal sentido, entre los diversos instrumentos por los que ha optado el ordenamiento jurídico español para satisfacer el aumento de sus recursos de capital, la cuota participativa, inspirada en las acciones de las sociedades anónimas y regulada por vez primera en nuestro país en 1988 ⁽⁸⁰⁾. La intensa reforma operada en su articulación y concepción originaria, primero por Ley 44/2002, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero ⁽⁸¹⁾, y, en fechas más recientes, por Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, lejos de acallar la polé-

79. Así lo han subrayado, entre otros muchos, ALMOGUERA GÓMEZ, Ángel, y CALVO BERNARDINO, Antonio, «Expansión territorial y aumento de los recursos propios en las Cajas de Ahorros españolas. Análisis comparativo con las de la CEE». *ICE* núm. 658, 1988, p. 180; o, TAPIA HERMIDA, Alberto Javier, «La financiación externa de las cajas de ahorros, en particular las obligaciones subordinadas y las cuotas participativas». *RDBB* núm. 43, 1991, p. 692. Y así, el propio Consejo de Estado, en su Dictamen de 22 de enero de 2004 al Proyecto de Real Decreto de regulación de las cuotas participativas de las cajas de ahorros (núm. de expediente 3756/2003) sostiene que «a pesar de estar capacitadas para realizar las mismas operaciones de activo y pasivo que los bancos privados, las cajas de ahorros no podían emitir acciones, lo que suponía una doble restricción: por un lado, la limitación de su capacidad de financiación y la necesidad de aportaciones elevadas de capital; por otro lado, la pérdida de acceso externo a recursos propios de alta calidad». En efecto, la solidez de las cajas españolas y su alta solvencia en el mercado financiero español no son obstáculo para reconocer que por su naturaleza jurídica fundacional han carecido tradicionalmente de vías para la ampliación de sus recursos propios, lo que representa evidentemente un lastre frente a aquellas otras instituciones que sí cuentan con esta posibilidad.

80. Las cajas de ahorros cuentan con diversas vías para el aumento de sus recursos de capital: la autofinanciación, claramente perjudicial desde la perspectiva de la obra social en la medida en que disminuye el porcentaje final de los excedentes destinados a esta última; las participaciones preferentes, instrumento híbrido entre el capital y la deuda; el empleo de deuda subordinada o financiaciones subordinadas; y, en fin, la emisión de cuotas participativas, definidas actualmente por el artículo 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, como «valores negociables que representan aportaciones dinerarias de duración indefinida, que pueden ser aplicadas en igual proporción y a los mismos destinos que los fondos fundacionales y las reservas de la Entidad». Vid. al respecto, CASARES MARCOS, Anabelén, *Cajas de ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*. Op. cit., pp. 480 y ss., y la doctrina allí citada; y MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi, «Propuesta de un modelo de futuro». Op. cit., pp. 186 y ss.

81. Desarrollada, a su vez, por Real Decreto 302/2004, de 20 de febrero, sobre cuotas participativas de las cajas de ahorros.

Anabelén Casares Marcos

mica suscitada al respecto desde el mismo momento de su introducción en nuestro ordenamiento jurídico, no ha hecho más que reavivarla, ante las dudas e incógnitas que plantean la emisión de estos títulos y su posible impacto en la naturaleza jurídica fundacional y vocación social tradicional de estas entidades de crédito ⁽⁸²⁾.

Su creación a finales de los ochenta deriva, fundamentalmente, del limitado alcance de la deuda subordinada como instrumento de capitalización de las cajas de ahorros. Reivindicada por las propias cajas como forma de atajar la creciente necesidad de fortalecer sus recursos propios y de aumentar su competitividad en el mercado financiero, fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por la Disposición adicional 12.^a de la LDIEC, que dio, a su vez, nueva redacción al apartado a) del artículo 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de inversiones obligatorias, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros ⁽⁸³⁾.

Es preciso recordar que su nacimiento en nuestro país se produce en una época marcada por el debate y las profundas transformaciones experimentadas por nuestro sistema financiero y, más específicamente, por el sector de las cajas de ahorros, no sólo españolas sino en el ámbito comunitario. La cuota participativa aparece en aquel momento como una figura a medio camino entre la deuda subordinada y la acción propia de las sociedades anónimas, capaz de dar respuesta a hipotéticas necesidades de capitalización que se pudieran plantear a las cajas sin desvirtuar su naturaleza institucional propia. Su objetivo último sería así dotar a la entidad de un título similar a la acción

82. No cabe duda de la importancia que puede llegar a corresponder a la cuota participativa en la propia configuración institucional de las cajas de ahorros. Así lo han defendido autores de la talla de MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, «Caja de Ahorros (Derecho Administrativo)». *Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas. Madrid, 1995, tomo I, p. 868, si bien los claroscuros de su repercusión futura en la propia organización y gestión de la entidad han llevado a GARCÍA VILLAVERDE, Rafael, «Caja de Ahorros (Derecho Mercantil)». *idem*, p. 871, a calificarla como la «*solución más singular y, a la vez, problemática*» de la financiación de las cajas.

83. Un lugar calificado de «*poco apropiado*», aun cuando la reforma se llevara a cabo «*a instancias de las propias cajas*». RODRÍGUEZ ARTIGAS, Fernando, «Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo, sobre cuotas participativas de las Cajas de Ahorros». *RDBB* núm. 38, 1990, p. 435. Su desarrollo reglamentario recaería tiempo después sobre el Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo, sobre cuotas participativas de las cajas de ahorros.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

en cuanto a los derechos económicos otorgados a su titular, pero carente de derecho político alguno.

La Ley 44/2002, de 22 de noviembre, supuso, a este respecto, un impulso y desarrollo en profundidad de su régimen jurídico en nuestro ordenamiento ⁽⁸⁴⁾. Su artículo 14 dota de una mayor seguridad jurídica a la regulación de las cuotas, por cuanto supone recoger con mayor detalle en una norma con rango de ley los aspectos esenciales de su configuración y emisión. El Preámbulo del Real Decreto 302/2004, de 20 de febrero, sobre cuotas participativas de las cajas de ahorros, aprobado en desarrollo del precepto citado, subraya, en este sentido, las diferencias más significativas respecto al marco jurídico anterior, al que tilda de insuficiente en la medida en que *«no ha permitido el desarrollo efectivo de este instrumento, concebido como una fórmula para paliar las dificultades de captación de recursos propios básicos por parte de las cajas de ahorros»*. Es más, justifica la propia iniciativa del legislador en la Ley 44/2002 *«por la constatación de que la utilización de las cuotas participativas por parte de las cajas de ahorros ha sido prácticamente nula, impidiendo que se alcancen los objetivos que perseguía su creación»* ⁽⁸⁵⁾.

Aunque la Ley de 2002 incorpora diversas precauciones a fin de desvincular la cuota participativa del posible reconocimiento eventual de derechos políticos a sus titulares, no deja de llamar la atención la acogida expresa que realiza el legislador de una posible reforma posterior en este sentido. Se deja la puerta

84. Llama la atención, sin embargo, que su Exposición de Motivos no mencione expresamente la reforma del régimen jurídico de las cajas de ahorros ni la regulación de las cuotas participativas que inaugura, a pesar de la importancia de ambos extremos. Este silencio es fruto, seguramente, de la precipitación y de la reforma de la institución de forma poco reflexiva por la vía de las enmiendas. Subraya, en todo caso, la trascendencia de esta reforma TAPIA HERMIDA, Alberto Javier, «Las cuotas participativas de las cajas de ahorros», SÁNCHEZ CALERO, Fernando, y SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan (Coords.), *Comentario a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero*. Aranzadi. Cizur Menor, 2003, p. 482, para quien la regulación de 2002 abrió la posibilidad de *«hacer salir a este instrumento ya no del subdesarrollo, sino de la práctica inexistencia actual»*.

85. Vid., con mayor profundidad sobre la reforma, MARTÍNEZ MERCADO, Manuel, «Comentarios al texto del Real Decreto de regulación de las cuotas participativas de las cajas de ahorros». *RDBB* núm. 95, 2004, pp. 211 y ss.; y, del mismo autor, «Cuotas participativas de las cajas de ahorros. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2005». *RDBB* núm. 105, 2007, pp. 147 y ss.

Anabelén Casares Marcos

abierta, en definitiva, a un acercamiento aún mayor del régimen jurídico de la acción y de la cuota participativa.

Ahonda decididamente en esta línea el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, cuyo Preámbulo reconoce que, tal y como fueron reguladas en 2002, las cuotas participativas *«han mostrado muchas limitaciones como instrumento atractivo para los inversores, dada su escasa liquidez y la imposibilidad de atribuirles derechos políticos»*. De ahí la necesidad *«de hacerlas más atractivas a los emisores y, sobre todo, a potenciales inversores y, de otro, afianzar su consideración como recursos propios de máxima calidad regulatoria»*.

Y así, tras la reforma, efectuada por su Título I, en particular, por el artículo 2⁽⁸⁶⁾, se podrán añadir derechos políticos a los derechos económicos de los cotapartícipes de manera directamente proporcional al porcentaje que las cuotas supongan sobre el patrimonio, con el límite máximo del 50% del citado patrimonio⁽⁸⁷⁾. Frente al temor suscitado al respecto en las propias cajas y a las reticencias políticas a su reconocimiento, el otorgamiento de derechos políticos a las cuotas participativas cuenta con un apoyo prácticamente unánime en la doctrina⁽⁸⁸⁾, por cuanto parece lógico que a fin de hacerlas más atractivas

86. El artículo 2 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, da nueva redacción a los apartados 4, 7, 8, 9 y 10, del artículo 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros.

87. Se produce así un acercamiento aún mayor de la cuota participativa a la acción de la sociedad anónima. En idéntico sentido, COLINO MEDIAVILLA, José Luis, «Reflexiones para mejorar la regulación y facilitar la aceptación de las cuotas participativas». *RDBB* núm. 108, 2007, p. 172, para quien *«gran parte de los defectos»* de la regulación vigente sobre las cuotas derivan de un *«excesivo deseo de paralelismo con las acciones»*; QUIJANO GONZÁLEZ, Jesús, «La reciente reforma de las cajas de ahorro: una visión de urgencia». GONZÁLEZ CASTILLA, Francisco, MARIMÓN DURÁ, Rafael, y RUIZ PERIS, Juan Ignacio (Coords.), *Estudios de Derecho del mercado financiero. Homenaje al Profesor Vicente Cuñat Edo*. Universitat de València. Valencia, 2010, p. 184; y, MARTÍNEZ MERCADO, Manuel, «Las cajas de ahorro: propiedad y ejercicio de las cuotas participativas ante el Real Decreto-ley 11/2010. ¿Fin de su naturaleza jurídica?». *Op. cit.*, p. 160, para quien las cajas *«de manera unánime están abocadas a la conversión en bancos»*, certificando el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, el triunfo del título participativo *«tradicional»* de la sociedad mercantil, la acción, sobre el título *«novedoso e híbrido»* que ha supuesto la cuota participativa. De ahí que estime que la reforma del régimen de la cuota participativa por Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, pese a constituir un avance esencial respecto a la situación anterior, no es más que una primera fase dentro de un proceso más amplio de *«reestructuración y reconfiguración»* de la naturaleza jurídica de las cajas.

88. Así, por todos, dos exponentes cualificados, ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. *Op. cit.*, pp. 146 y ss., para quien la introducción de un nuevo grupo de participación en el

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

se garantice a quienes arriesgan su dinero adquiriéndolas, al menos, los mismos derechos que ya tienen reconocidos desde hace tiempo los impositores de la entidad.

Se trata, en cualquier caso, de una alternativa completamente voluntaria, compatible con la posible emisión de cuotas participativas sin tales derechos. Quizá debido a las propias reservas de las cajas a su emisión y a la incertidumbre planteada acerca del posible impacto del reconocimiento de estos derechos políticos sobre la organización y la dedicación de recursos a operaciones sociales-fundacionales de las cajas ⁽⁸⁹⁾.

Pese a todo, el éxito de la reforma se medirá por la respuesta de las cajas de ahorros a las novedades incorporadas en la regulación actual de las cuotas participativas ⁽⁹⁰⁾. No en vano, se trata de un instrumento desconocido, apenas empleado en el ámbito de las cajas españolas ⁽⁹¹⁾, al que se ha contemplado desde sus orígenes con cierto temor reverencial por las consecuencias que

gobierno de las cajas limitaría el «*desmedido ejercicio del poder político autonómico*»; y, GARCÍA DE ENTERRÍA, Javier, «El nuevo régimen de las cuotas participativas». *El País*, 8 de diciembre de 2002, para quien la eliminación de cualquier derecho político de las cuotas habrá de motivar, necesariamente, el recelo de los inversores ante la suscripción de unos valores «*cuya retribución queda por principio legalmente remitida a la decisión discrecional de una Asamblea de la que están excluidos*».

89. CASTILLA CUBILLAS, Manuel, «El coste social de las cajas de ahorros y la atribución de derechos políticos a las cuotas participativas». Op. cit., p. 249, subraya, en este sentido, cómo el saldo de estos efectos «*no puede predeterminarse deductivamente*», sin que tampoco quepa, «*al menos de momento, plantearse estudio empírico*» alguno al respecto. PEINADO GRACIA, Juan Ignacio, «Apuntes para la reforma de las cajas de ahorros y los recursos propios». Op. cit., pp. 793 y ss., se refiere, precisamente, al temor de las cajas de ahorros españolas a la posible emisión de cuotas participativas ante la eventualidad de que se les reconozcan derechos políticos y a la ineludible necesidad, sin embargo, de abordar la reforma del modelo de cajas a fin de reforzar y mantener su naturaleza jurídica, desarrollando instrumentos financieros específicos con los que apelar al mercado, o bien transformarlas en sociedades de capital, encontrando precisamente en el capital el componente típico de sus recursos propios.

90. No cabe sino esperar, por cuanto, como indica URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, «El nuevo régimen jurídico de las cajas de ahorros. Análisis preliminar del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio». Op. cit., tan sólo la reacción de los analistas e inversores aclarará si se trata «*de una reforma acertada o simplemente bienintencionada*».

91. Y así, hasta el momento, tan sólo Caja Mediterráneo (CAM) ha optado por emitir cuotas participativas. Sobre el proceso seguido a este respecto por la caja, vid. LÓPEZ, Roberto, «La emisión de cuotas participativas». *PEE* núm. 122, 2009, pp. 223 y ss.

Anabelén Casares Marcos

podiera desencadenar para la entidad emisora la decisión de acudir a él ⁽⁹²⁾. De ahí las voces que han reivindicado, incluso, su emisión obligatoria por las cajas hasta una proporción mínima de los recursos propios, a fin de fomentar la creación de un mercado secundario para dichas cuotas ⁽⁹³⁾.

Ahora bien, por muchos obstáculos y cautelas que se quieran adoptar al respecto, no hay duda de que el reconocimiento de derechos políticos a las cuotas participativas, la tensión a que se encuentra sometida la naturaleza jurídica fundacional de la caja y el proceso de reforma y reestructuración experimentado por estas entidades a resultas de la crisis financiera internacional contribuyen a abrir de nuevo el debate sobre su posible liquidación y transformación en sociedades mercantiles, dando pábulo a las reservas tradicionalmente mostradas por las cajas de ahorros para la emisión de este tipo de títulos ⁽⁹⁴⁾. No cabe ignorar, en este sentido, la experiencia comparada de otras cajas de ahorros, fundamentalmente las italianas, que, a pesar de todas las limitaciones y cortapisas normativas diseñadas en su momento, han acabado por sucumbir en el mercado ante la presión de los grandes bancos ⁽⁹⁵⁾.

92. COLINO MEDIAVILLA, José Luis, «Reflexiones para mejorar la regulación y facilitar la aceptación de las cuotas participativas». Op. cit., pp. 167 y ss., clasifica las razones de su desuso en financiero-patrimoniales y político-sociales, profundizando así en su trabajo anterior, «¿Por qué no se emiten cuotas participativas?». *Estudios de Derecho de sociedades y Derecho concursal. Libro homenaje al Profesor Rafael García Villaverde*. Marcial Pons. Madrid, 2007, tomo I, pp. 255 y ss. TAPIA HERMIDA, Alberto Javier, «Las cuotas participativas de las cajas de ahorros». Op. cit., p. 477, se muestra algo más benévolo, al considerar que la paradoja de que un instrumento de financiación reclamado por el sector de las cajas de ahorros, una vez regulado, no se haya utilizado, encuentra explicación en la existencia de vías alternativas de fortalecimiento de los recursos propios de las cajas, bien a través de las fusiones, bien por la vía de la emisión de deuda subordinada. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., p. 141, es mucho más crítico, al achacar su rechazo por las cajas a «la desastrosa e incoherente regulación de las cuotas que existe en España».

93. Así, DE GUINDOS, Luis, MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi, «Conclusiones». DE GUINDOS, Luis, MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi (Dirs.) y TORME, Ana (Coord.), *Pasado, presente y futuro de las cajas de ahorro*. Aranzadi. Cizur Menor, 2009, pp. 216 y ss.; y CASTILLA CUBILLAS, Manuel, «El coste social de las cajas de ahorros y la atribución de derechos políticos a las cuotas participativas». Op. cit., pp. 250 y ss., que aboga por atribuir «con carácter general e inderogable» derechos políticos a las cuotas, haciendo obligatoria su emisión.

94. Sintetizadas por CALS GÜELL, Joan, *El éxito de las cajas de ahorros. Historia reciente, estrategia competitiva y gobierno*. Ariel. Barcelona, 2005, pp. 200 y ss.

95. Sobre el origen del temor a las cuotas participativas y las divergencias de la situación de las cajas de ahorros españolas respecto de las italianas al momento de iniciarse su proceso de transformación, en particular, COLINO MEDIAVILLA, José Luis, «Reflexiones para mejorar la regulación y facilitar la aceptación de las cuotas participativas». Op. cit., pp. 177 y ss.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

De ahí que no quepa valorar la reforma de la cuota participativa operada en 2010 sino con cierta dosis de escepticismo, por cuanto, independientemente de la regulación concreta por la que ha optado en cada momento el legislador español para la posible emisión de cuotas participativas por nuestras cajas de ahorros, lo cierto es que las sucesivas reformas de su régimen jurídico no derivan de una reflexión más amplia sobre el modelo general de caja a que se pretende tender en nuestro ordenamiento, sino que han respondido siempre, incluida, asimismo, la sustanciada por Real Decreto-ley 10/2011, de 9 de julio, a la necesidad de abordar problemas específicos planteados a algunas cajas en particular, dando lugar así a una legislación *ad hoc* que no refuerza sino que debilita aún más, si cabe, la estructura y la razón de ser tradicional y diferenciada de la caja de ahorros en nuestro ordenamiento crediticio ⁽⁹⁶⁾.

3.3. LA PROMOCIÓN DE UNA MAYOR PROFESIONALIZACIÓN Y EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Se ha hecho referencia *supra* al exacerbado intervencionismo público que padecen las cajas de ahorros españolas. Resulta evidente e innegable el control político sobre estas entidades, sin que ese poder haya ido acompañado, sin embargo, de la asunción paralela de algún tipo de responsabilidad pública por las decisiones adoptadas en su gobierno y gestión.

Es seguramente esa sensación de absoluta disponibilidad e «impunidad» por parte de las fuerzas políticas, en especial de las autonómicas, la que ha llevado a considerar a las cajas de ahorros como auténticas cajas regionales, como instrumentos para la financiación de todos aquellos proyectos que los Gobiernos autonómicos correspondientes consideren conveniente ⁽⁹⁷⁾, resin-

96. En idéntico sentido, sobre la «decepcionante» reforma del régimen jurídico de las cajas de ahorros efectuada por Ley 44/2002, de 22 de noviembre, SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «Las modificaciones en el régimen de las cajas de ahorro». SÁNCHEZ CALERO, Fernando, y SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan (Coords.), *Comentario a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero*. Aranzadi. Cizur Menor, 2003, p. 432, para quien el legislador persiste en «una postura legislativa inhibicionista con respecto a algunos de los problemas esenciales de las cajas, o que prefiere seguir invocando términos o conceptos indeterminados como claves útiles para mantener una deficiente postura reguladora».

97. LA CASA GARCÍA, Rafael, *La fundación-empresa*. Op. cit., p. 293, denuncia, en tal sentido, la utilización instrumental de las cajas como «prestadoras incondicionadas de servicios de tesorería a las Comunidades en las que están domiciliadas».

Anabelén Casares Marcos

tiéndose cada vez más su imagen y función social y resultando cada vez más difícil su distinción en la práctica de los bancos ⁽⁹⁸⁾.

No es de extrañar, por tanto, que se haya considerado la ausencia de una mayor profesionalización como uno de los puntos débiles del actual modelo de nuestras cajas de ahorros, ni que se haya venido reivindicando, en tal sentido, la necesidad de reforzar la gestión profesional de las cajas, o de separar incluso sus órganos de gobierno y órganos gestores, en un intento claro por alejar a estas entidades crediticias del ámbito de la empresa pública ⁽⁹⁹⁾.

Sin embargo, y a pesar de que el debate sobre la conveniencia de su reforma, tanto en términos propiamente institucionales, para la mejor definición de su naturaleza jurídica, como en relación a aspectos más concretos relacionados con su gestión y estructura de gobierno, es recurrente y tiende a resurgir periódicamente, la ausencia de una Ley general sobre la institución contribuye a perpetuar las ambigüedades, inconcreciones e imprecisiones que han acompañado desde hace tiempo a su régimen y naturaleza jurídica, dando carta de

98. Vid., como botón de muestra, el trabajo realizado por MELLE HERNÁNDEZ, Mónica, «El gobierno de las cajas de ahorros españolas». *CEE* núm. 9, 1999, pp. 265 y ss., a fin de evaluar la incidencia del peso de las Administraciones públicas en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros sobre las posiciones activas y pasivas que aquéllas ostentan en el balance de estas entidades, así como sobre los efectos de esas posiciones en la rentabilidad de los activos totales medios. Sus conclusiones son bien ilustrativas al respecto.

99. En este sentido, VALLE SÁNCHEZ, Victorio, «Las cajas de ahorros en la encrucijada». *Economistas* núm. 77, 1998, p. 167, se muestra favorable al mantenimiento del modelo existente, si bien reforzando los mecanismos que habrían de impulsar hacia una gestión eficiente «*con mayor intensidad y automatismo*». Se pronuncian en sentido similar, MARRÓN JAQUETE, José Luis, y PÉREZ RIVERO, José Luis, «Las cajas de ahorros: reflexiones en tiempos de cambio». *CIE* núm. 156, 2000, pp. 74 y ss. Las altas cotas de intervención pública en la administración de estas entidades, eminentemente privadas, acabarían por hacer saltar, en cualquier caso, la alarma del Derecho comunitario de la competencia, conforme al cual cabría cuestionar ciertos préstamos y participaciones empresariales de las cajas españolas en la medida en que podrían ser consideradas como ayudas públicas encubiertas contrarias a las reglas de la libre competencia vigentes en la Unión Europea. Sobre las repercusiones para las cajas de ahorros españolas de la Directiva 80/723/CEE, de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas, y los retos institucionales planteados a la luz de las modificaciones de la legislación financiera española al respecto, vid. CASARES MARCOS, Anabelén, «Nacimiento, evolución y desafíos actuales de la caja de ahorros española: implicaciones para las cajas municipales de ahorro y crédito del Perú». COLLANTES GONZÁLEZ, Jorge Luis y JUNCEDA MORENO, Javier (Coords.), *Temas actuales de Derecho Administrativo. Normas Legales*. Trujillo, pp. 227 y ss.; y UREÑA SALCEDO, Juan Antonio, «La consideración de algunos créditos y participaciones empresariales de las cajas de ahorros como ayudas públicas». *RDCE* núm. 11, 2002, pp. 155 y ss.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

naturaleza a un intervencionismo que cabe calificar de auténtica colonización política.

Y es que el legislador español, tanto estatal como autonómico, se ha limitado a regular tan sólo aspectos concretos de su organización y gobierno, relacionados, más bien, con el reparto concreto de cuotas de poder en sus órganos de gestión y con la creciente intervención en su seno de representantes públicos, en aras del interés general presente en la entidad⁽¹⁰⁰⁾. Una tendencia perpetuada por la última reforma operada al respecto en julio de 2010⁽¹⁰¹⁾.

Es cierto que la actual crisis de las cajas de ahorros españolas obedece a una multiplicidad de razones, entre otras la introducción en su operatividad de la libre competencia y la supresión de barreras territoriales a su expansión sin tener claro el modelo institucional de caja a que se quería o debía tender⁽¹⁰²⁾, si bien

100. Sobre la intervención de los poderes públicos en las cajas de ahorros españolas, vid., con mayor profundidad, CASARES MARCOS, Anabelén, *Cajas de ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*. Op. cit., pp. 547 y ss., y la doctrina allí citada. Vid., asimismo, con mayor detalle sobre el desarrollo de la normativa autonómica en la materia, ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, Rafael, «La normativa autonómica sobre cajas de ahorros. Un análisis comparado». Op. cit., pp. 41 y ss.; y, del mismo autor, «La evolución de la normativa autonómica en materia de cajas de ahorros». RGLJ núm. 1, 2009, pp. 87 y ss.

101. Quizá, como afirma ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., p. 15, «por el miedo político a los “señores autonómicos”».

102. Y así, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, «Las cajas de ahorro: el principio del fin». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 18, 2011, pp. 7 y ss., si bien denuncia los efectos perniciosos derivados de la politización de las cajas, sostiene que «sería una equivocación ver en ella la razón determinante del principio del fin de la larga y, en general, brillante historia de estas singulares entidades», situando su causa última en la liberalización de la operativa de las cajas sancionada por el Decreto de 27 de agosto de 1977, por cuanto la mayoría de las cajas han confundido «la libertad que se les otorgó al efecto [para hacer lo mismo que los bancos] con la posibilidad y conveniencia de hacerlo». CALS GÜELL, Joan, *El éxito de las cajas de ahorros. Historia reciente, estrategia competitiva y gobierno*. Op. cit., p. 183, se muestra, asimismo, crítico con la reforma de 1977, por cuanto sostiene que «no consiguió establecer un sistema de gobierno equilibrado», situándose en el origen de algunas de las disfunciones que presenta actualmente la gestión y el gobierno interno de las cajas. Una situación agravada poco tiempo después, en términos de MELLE HERNÁNDEZ, Mónica, «El gobierno de las cajas de ahorros españolas». Op. cit., p. 269, a causa del «afán político por ensayar nuevas fórmulas de mayor representación en la dirección de las cajas» que desembocaría en el «giro organizativo» de la LORCA. No comparten estas opiniones CARBÓ VALVERDE, Santiago, y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Francisco, «Las cajas de ahorros españolas: 30 años del Decreto 2290/1977». *CIE* núm. 199, 2007, p. 103, más optimistas y positivos en su valoración, al considerar, de forma un tanto sorprendente y discutible, a mi entender, que la reforma Fuentes Quintana supuso un ejemplo de gobierno corporativo plural que se anticipó a muchas de las propuestas y soluciones actuales fundadas en modelos de responsa-

Anabelén Casares Marcos

no cabe negar que corresponde un protagonismo destacado, a este respecto, a la intervención política descarnada que durante las últimas tres décadas ha marcado su gestión sin un título claro de intervención que justificara la sujeción de la entidad a algo más que un mero control de su actividad crediticia, común, en cualquier caso, al ejercido sobre el resto de las entidades de crédito ⁽¹⁰³⁾.

Y es que, como bien ha subrayado la doctrina, la evolución reciente de las cajas de ahorros españolas no alcanza en los aspectos de gobierno el nivel de calidad obtenido en muchos otros ⁽¹⁰⁴⁾. No se trata tanto de denunciar los abusos, que también los ha habido, como de poner de manifiesto las tensiones originadas por una gestión política encubierta sin asunción correlativa de responsabilidad alguna en el manejo y resultados de la entidad ⁽¹⁰⁵⁾. Un *statu quo*

bilidad social y control corporativo basados en múltiples interesados o *stakeholders*. En cualquier caso, la superación actual del modelo de 1977 por el establecido en la LORCA en 1985 resulta absolutamente irreversible, ya que como bien ha señalado FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «La presencia de las Administraciones públicas en los órganos rectores de las cajas de ahorros». *RDBB* núm. 108, 2007, p. 206, resulta difícil imaginar la vuelta al modelo anterior, en este sentido, el régimen inaugurado por la LORCA se encuentra «plenamente asentado y consolidado».

103. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, «Las cajas de ahorro: el principio del fin». Op. cit., p. 6, tilda, en este sentido, la politización de las cajas desde 1985 de «*abrumadora, amén de descarada*», considerándola «*responsable en buena parte de la mala gestión que ha hecho tambalear a muchas cajas y caer a alguna*». Mucho más incisivo se muestra SORIANO GARCÍA, José Eugenio, «Cajas de Ahorros: delenda est?». *El Imparcial*, 22 de febrero de 2011, para quien la causa de la destrucción de las cajas ha sido «*su politización, traducida en buen comer y buen dormir a costa de la entidad, en obediencia perruna al poder político y, en definitiva, en la absoluta falta de controles que hubiera exigido un código de buen gobierno, una legislación exigente que no hubiera estado en manos de quienes como zorros, tenían que guardar a las gallinas*».

104. Así lo sostiene CALS GÜELL, Joan, *El éxito de las cajas de ahorros. Historia reciente, estrategia competitiva y gobierno*. Op. cit., p. 13.

105. Vid., en este sentido, por todos, el estudio realizado por NAVARRO PALACIOS, Manuel, «Las cajas de ahorros y el acceso a sus órganos de gobierno». Op. cit., pp. 1787 y ss., acerca de la problemática planteada por el acceso a los órganos de gobierno de las cajas de ahorros tras la aprobación de la LORCA y, en particular, sobre la posible existencia de un «*derecho de acceso*» a estos órganos de los representantes de las corporaciones locales sobre la base del derecho fundamental consignado por el artículo 23 de la Constitución. En cualquier caso, como ha denunciado SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.º Amparo, «A propósito de la naturaleza jurídica de las cajas de ahorro. STS de 17 de enero de 2006». Op. cit., pp. 364 y ss., en los regímenes autonómicos han proliferado normas administrativas que condicionan muchas de las decisiones empresariales de las cajas, al someterlas a diversos tipos de autorizaciones, comunicaciones previas y controles de todo tipo, por lo que actualmente la influencia dominante de los poderes públicos en las cajas de ahorros deriva no tanto de la composición de sus órganos de gobierno cuanto de las normas que las rigen.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

que carece de cualquier tipo de precedente en relación con otras instituciones diversas y que pone en tela de juicio no sólo el derecho constitucional de fundación, amparado por la garantía institucional que incorpora a estos efectos el artículo 34 de la Constitución, sino la libertad de empresa reconocida, asimismo, por el artículo 38 de nuestra Carta Magna ⁽¹⁰⁶⁾.

Se trata, en cualquier caso, de un tema recurrente, abordado, como no podía ser de otra manera, por el Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, que dedica su Título II a la reforma de ciertos aspectos del gobierno de las cajas de ahorros con el objetivo fundamental, declarado en su Preámbulo, de *«impulsar la profesionalización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro e incluir los ajustes necesarios para incorporar los derechos políticos de los cuotapartícipes en los mismos»*.

En realidad, el artículo 3 del Decreto-ley persigue una triple finalidad. De un lado, ajustar la estructura interna de gobierno de la entidad a las múltiples opciones de organización institucional abiertas a la caja de ahorros por la reforma. Y así, incorpora al articulado de la LORCA las modificaciones necesarias para adaptar la estructura interna de las cajas a aquellas especialidades organizativas que habría de exigir su gobierno en caso de optar por el ejercicio indirecto de su actividad.

La nueva regulación del gobierno de las cajas que establece el Decreto-ley de 2010 responde, asimismo, de otro lado, a la necesidad de garantizar adecuadamente la representación y el ejercicio de los derechos políticos de sus eventuales cuotapartícipes en los órganos de gobierno de la entidad. A este fin se incorpora un nuevo Capítulo IV al Título I de la LORCA en el que se desgranar y regulan, en particular, amén de su derecho de información, los derechos de representación de los cuotapartícipes en la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control de la caja de ahorros.

En este aspecto se trata de una reforma que, si bien temida por sus posibles efectos a largo plazo sobre la concepción institucional de la entidad, ha sido

106. Y así, CALS GÜELL, Joan, *El éxito de las cajas de ahorros. Historia reciente, estrategia competitiva y gobierno*. Op. cit., pp. 212 y ss., se hace eco de la preocupación soterrada del Banco de España ante la posible entrada de representantes de las cajas en los consejos de administración de bancos, precisamente ante la posibilidad de que su politización causara problemas al funcionamiento de estos últimos.

Anabelén Casares Marcos

simultáneamente saludada, sin embargo, como dinamizadora y revulsiva para el gobierno de la caja, por cuanto la defensa por parte de los cuotapartícipes de sus derechos, así como su indudable interés en garantizar la estabilidad y promover el éxito económico de la caja de ahorros, habrían de impulsar una mayor calidad y eficiencia en su gestión empresarial ⁽¹⁰⁷⁾.

Y así, ha habido voces que han abogado, incluso, por extender esta representación en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros a otros instrumentos de financiación, como las participaciones preferentes y las obligaciones, por cuanto los derechos reconocidos, en este sentido, a los titulares de cuotas participativas se fundamentarían no en la relación capital de riesgo-poder, sino en el criterio propio y específico de la singular distribución de poder en las cajas de ahorros, esto es, la representación en su estructura de gobierno, en definitiva, de los diversos intereses implicados en su gestión ⁽¹⁰⁸⁾.

Pero, ante todo, la reforma acometida en 2010 aspira a impulsar, en fin, la profesionalización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, invocando el Preámbulo del Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, su necesidad al socaire de que *«la complejidad creciente de la actividad financiera ha alcanzado también a las cajas de ahorro, tradicionalmente centradas en un modelo de negocio más orientado al cliente minorista, y hace ya ineludible la selección de los equipos gestores entre los mejores profesionales de todas las áreas. Adicionalmente, conviene garantizar la dedicación de los miembros de los órganos de gobierno en representación de sus respectivos grupos y en beneficio exclusivo de los intereses de la caja y de su función social»* ⁽¹⁰⁹⁾.

107. No en vano, como recuerda ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., p. 150, *«su beneficio depende directamente del beneficio de la caja»*.

108. COLINO MEDIAVILLA, José Luis, «Reflexiones para mejorar la regulación y facilitar la aceptación de las cuotas participativas». Op. cit., pp. 177 y ss.

109. ¿Es que las cajas de ahorros españolas no han venido seleccionando a los mejores profesionales de cada área hasta la reforma de 2010? ¿Acaso los miembros de sus órganos de gobierno no han tenido exclusivamente en cuenta los intereses y el beneficio de la caja y del grupo al que representan al participar en la gestión de la entidad? Lejos de resultar tranquilizador y revelador de un cambio normativo significativo en los designios de la entidad, el Preámbulo del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, resulta, cuando menos, inquietante, por cuanto supone dar carta de naturaleza a todas aquellas críticas que han subrayado la progresiva politización de estas entidades y la irracionalidad de ciertas decisiones económicas adoptadas por algunas cajas de ahorros sobre la base de consideraciones eminente y exclusivamente políticas.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

Se profundiza con ello en la reforma iniciada, en su momento, por Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, en la que inciden poco tiempo después las Leyes 26/2003, de 17 de julio ⁽¹¹⁰⁾, y 62/2003, de 30 de diciembre ⁽¹¹¹⁾, a fin de reforzar la transparencia en el sector de las cajas de ahorros e incorporarlas, en definitiva, a la filosofía y exigencias derivadas del buen gobierno corporativo ⁽¹¹²⁾. Una decisión salu- dada por buena parte de la doctrina ante los indudables elementos de conec- xión que cabe apreciar en la actividad de las cajas de ahorros con los presupuestos del buen gobierno corporativo ⁽¹¹³⁾.

La introducción, en este sentido, en el enunciado de la LORCA por el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de un nuevo Título VI, relativo al gobierno corporativo, representa, a estos efectos, un hito importante. Se trata de una culminación lógica a la regulación vigente al momento de aprobarse el citado Decreto-ley. Si hasta entonces resultaba exigible un informe anual de gobierno

110. Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Va- lores, y el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, con el fin de reforzar la transparencia de las Sociedades Anónimas cotizadas.

111. Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

112. Se refieren, en concreto, al origen y el contexto de estas reformas del marco estatal a partir de 2002, CALS GÜELL, Joan, *El éxito de las cajas de ahorros. Historia reciente, estrategia competitiva y gobierno*. Op. cit., pp. 191 y ss.; y, SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «El buen gobierno de las cajas de ahorros». *AJA* núm. 601, 2003, pp. 1 y ss. Con carácter general sobre los textos españoles y la elaboración del código unificado en materia de buen gobierno corporativo, OLIVENCIA, Manuel, «El buen gobierno de las sociedades y su evo- lución». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 209 y ss. Asimismo, sobre la definición, teorías y evolución del gobierno corporativo, las peculiaridades de su aplicación a las entidades de crédito y, en particular, a las cajas de ahorros, vid., con mayor profundidad, ARCENEGUI RODRIGO, José Antonio, *La supervisión interna y el gobierno cor- porativo: el caso de las cajas de ahorros*. Universidad de Córdoba. Córdoba, 2005. Finalmente, sobre el gobierno corporativo de las cajas en el marco del debate general sobre el buen gobierno y la responsabilidad social de la empresa, ESTEBAN VELASCO, Gaudencio, «Algunas reflexiones sobre el sistema de gobierno de las cajas de ahorro». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 37 y ss.; OÑORO CARRASCAL, Alfredo, «Las cajas de ahorros», BE- NEYTO PÉREZ, José María (Dir.), y RINCÓN GARCÍA LOYGORRI, Alfonso (Coord.), *Tratado de Fundaciones*. Bosch. Barcelona, 2007, pp. 981 y ss.; PÉREZ FERNÁNDEZ, José, RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Lupicinio, y JI- MÉNEZ FERNÁNDEZ, Alfredo (Dir.), «Las cajas de ahorros. Modelo de negocio, estructura de propiedad y gobierno corporativo». Op. cit., pp. 144 y ss.; y, con una visión un tanto complaciente al respecto, BERMEJO REDONDO, Antonio, «La Responsabilidad Social de la Empresa (RSE): la experiencia de las cajas de ahorros». *RDE* núm. 3, 2008, pp. 279 y ss.

113. Así, por todos, SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «Las modificaciones en el régimen de las cajas de ahorro». Op. cit., pp. 437 y ss.

Anabelén Casares Marcos

corporativo a las cajas de ahorros que emitieran valores admitidos a negociación en mercados oficiales de valores, se extiende ahora esa obligación a todas las cajas de ahorros sin excepción, incorporándose, además, su regulación a la LORCA.

Ahora bien, junto al nuevo artículo 31 bis, relativo a la obligatoriedad, contenido y estructura de este informe anual de gobierno corporativo, así como al régimen sancionador aplicable en la materia, ya sea por la falta de remisión de la documentación o informes correspondientes, ya por su falta de elaboración o de publicación por la caja de ahorros, se incorpora, asimismo, a la LORCA un nuevo artículo 31 ter en referencia a eventuales conflictos de interés, directos o indirectos, entre los miembros de los órganos de gobierno y los intereses de la caja.

Caso de existir, deberán ser comunicados de inmediato por el miembro que incurra en conflicto a la Comisión de Retribuciones y Nombramientos. Junto al correlativo deber de abstención del afectado en la operación de que se trate, se contempla, además, la obligación de hacer constar cualquier conflicto de estas características, incluso de un cuotapartícipe de la caja con su función social, en el informe anual de gobierno corporativo de la caja de ahorros correspondiente.

La incorporación a la LORCA del régimen aplicable al gobierno corporativo de las cajas va acompañado, en todo caso, de otras reformas en el texto de la Ley de 1985 que habrán de redundar, sin duda alguna, no sólo en el incremento de la transparencia de la gestión de la entidad, sino en una mayor profesionalización de su gobierno, procurando el alejamiento de posibles injerencias y criterios políticos de la sustanciación de sus procesos de toma de decisiones.

Son varias las medidas adoptadas, en cualquier caso, por el Decreto-ley de 2010 a este fin. Así, modifica el enunciado del artículo 1 de la LORCA a fin de actualizar el listado de los órganos de gobierno a los que se encomienda la administración, gestión, representación y control de las cajas de ahorros. Junto a la referencia tradicional a la Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control ⁽¹¹⁴⁾, el precepto califica ahora de órganos de gobierno

114. Únicos órganos de gobierno contemplados para el supuesto particular de las cajas de ahorros que desarrollen su actividad indirectamente de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto-ley 11/2010,

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

al Director General y a las Comisiones de Inversiones, Retribuciones y Nombramientos y Obra Benéfico-Social ⁽¹¹⁵⁾.

No sólo eso, sino que refuerza el concepto de honorabilidad comercial y profesional que había introducido en su momento la Ley 44/2002, de 22 de noviembre ⁽¹¹⁶⁾, incorporando nuevas precauciones orientadas a garantizar el máximo nivel de profesionalización y dedicación de los miembros de los órganos de gobierno de la caja de ahorros a los intereses de la entidad. De esta forma, la nueva redacción del artículo 1 de la LORCA establece en su apartado segundo tres supuestos específicos de exclusión del requisito de honorabilidad aludido ⁽¹¹⁷⁾, así como una regla general de incompatibilidad, en el apartado tercero adicionado a estos efectos al precepto, para el ejercicio simultáneo del cargo de miembro de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros con cualquier cargo político electo o alto cargo de la Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración local, así como de las entidades del sector público, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquéllas ⁽¹¹⁸⁾.

de 9 de julio. En estos supuestos, la caja de ahorros designará a sus representantes en el Consejo de Administración de la entidad bancaria correspondiente, valorando en tal sentido la representación de los diferentes grupos en su propio Consejo.

115. Las Comisiones de Inversiones y Retribuciones fueron creadas, en su momento, en el seno del Consejo de Administración de la caja, por la Disposición adicional cuarta de la Ley 26/2003, de 17 de julio. El Decreto-ley de julio de 2010 las incorpora como órganos de gobierno de la entidad al artículo 1 de la LORCA ampliando el objeto de la segunda de ellas a Retribuciones y Nombramientos.

116. Así, sobre las novedades introducidas por la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero en relación con el mandato de los consejeros de las cajas de ahorros, en particular el carácter irrevocable de su nombramiento, la introducción de un máximo de doce años a la duración de su mandato o la exigencia de los requisitos de honorabilidad comercial y profesional para los componentes de los órganos de gobierno, vid. CALS GÜELL, Joan, *El éxito de las cajas de ahorros. Historia reciente, estrategia competitiva y gobierno*. Op. cit., pp. 196 y ss., para quien no hay duda de que se insertan en una creciente filosofía de promoción de la figura del consejero independiente.

117. Concretamente, conforme al artículo 1.2 de la LORCA, se entenderá que carecen de tal honorabilidad comercial y profesional «quienes, en España o en el extranjero, tengan antecedentes penales por delitos dolosos, estén inhabilitados para ejercer cargos públicos o de administración o dirección de entidades financieras o estén inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, mientras no haya concluido el período de inhabilitación fijado en la Sentencia de calificación del concurso y los quebrados y concursados no rehabilitados en procedimientos concursales anteriores a la entrada en vigor de la referida Ley».

118. Incompatibilidad que podrá extenderse a los dos años siguientes a la fecha del cese de los altos cargos citados cuando concurra uno de los siguientes supuestos: «a) Que los altos cargos, sus superiores a propuesta

Anabelén Casares Marcos

Con esta última se persigue conjurar, sin duda, la amenaza que representa para la caja de ahorros la intervención pública desmedida en su estructura y gobierno internos. A ello responden también, por otra parte, la modificación efectuada del artículo 2 de la LORCA a efectos de disminuir la representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público en los órganos de gobierno de las cajas ⁽¹¹⁹⁾, que no podrá superar en su conjunto el 40% del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos, una vez deducidos del total los que pudieran corresponder, en su caso, a los cuotapartícipes ⁽¹²⁰⁾, y de incorporar a la legislación básica estatal un nuevo grupo a aquellos que ostentan la representación de los intereses colectivos en la Asamblea General de la caja, concretamente el de las entidades representativas de intereses colectivos en el ámbito de actuación de una caja o de reconocido arraigo en el mismo.

No quedan ahí, sin embargo, las novedades introducidas en el texto de la LORCA al efecto de embridar y reducir las «*posibles fuentes de injerencia directa en la gestión y gobierno de las cajas*» ⁽¹²¹⁾. Cabe citar, en tal sentido, la exigencia de un nivel de conocimientos y experiencia adecuados, una cualifi-

de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con cajas de ahorros. b) Que hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado algún acuerdo o resolución en relación con cajas de ahorro».

119. Sujetando la posible participación de las Comunidades Autónomas en el gobierno de las cajas de ahorros a miembros designados en exclusiva por la Asamblea autonómica, que posean, además, «*reconocido prestigio y profesionalidad*».

120. Se trata, en cualquier caso, de una vieja reivindicación de la doctrina que aun cuando deba ser bien recibida, ha de ser valorada en sus justos términos. No en vano, la intervención y el dirigismo políticos extienden sus tentáculos más allá de los grupos de representación de las Administraciones territoriales presentes en los órganos de gobierno de las cajas. Situación que ha llevado a CALS GÜELL, Joan, *El éxito de las cajas de ahorros. Historia reciente, estrategia competitiva y gobierno*. Op. cit., p. 195, a reprochar la «*aparente ingenuidad*» de quienes confían en eliminar el riesgo de politización de las cajas de ahorros sobre la base de una mera reducción de los porcentajes asignados a la presencia pública en su estructura interna. En la misma línea, SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.^º Amparo, «De la "Banca pública" a las entidades de crédito públicas: delimitación y tipología. El caso español». Op. cit., p. 116, quien recuerda cómo la idea de influencia dominante que el Derecho comunitario ha impulsado «*es, llegado el caso, una cuestión fáctica*», por lo que cualquier valoración sobre el resultado de una supuesta despolitización de las cajas con fundamento en tal reducción de porcentajes debe ser valorada, asimismo, como una cuestión de hecho.

121. En expresión literal del Preámbulo del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio.

cación mínima, en definitiva, a la mayoría de los vocales del Consejo de Administración ⁽¹²²⁾, a los de la Comisión de Control ⁽¹²³⁾ y al Director General de la caja ⁽¹²⁴⁾, en una clara llamada a la responsabilidad de quienes deben nombrarlos ⁽¹²⁵⁾; el incremento en los requisitos exigibles a los miembros de la Comisión de Control y la supresión en su seno del representante elegido por la Comunidad Autónoma; la regulación de las nuevas Comisiones de Retribuciones y Nombramientos, heredera de la anterior Comisión de Retribuciones y a la que se otorgan funciones relativas al control de los nombramientos de miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Control, así como del Director General, y de Obra Social, a la que corresponde velar por el correcto cumplimiento de los fines de la obra benéfico-social de la caja de ahorros, independientemente del modelo organizativo o institucional concreto por el que opte la entidad para el ejercicio de su actividad ⁽¹²⁶⁾; o la modificación, en fin, de la anterior regulación aplicable a las fusiones de las cajas de ahorros a fin de suprimir la discrecionalidad autonómica en la materia, sometiendo su hipotética denegación a resolución motivada sobre la base de re-

122. Conforme a la nueva redacción del artículo 15.2 de la LORCA, «se considera que poseen conocimientos y experiencia específicos para ejercer sus funciones en el Consejo de Administración de una caja de ahorros quienes hayan desempeñado, durante un plazo no inferior a cinco años, funciones de alta administración, dirección, control o asesoramiento de entidades financieras o funciones de similar responsabilidad en otras entidades públicas o privadas de, al menos, análoga dimensión».

123. Así, el nuevo enunciado del artículo 23 de la LORCA dispone que en este caso «los comisionados deberán reunir los mismos requisitos y tendrán las mismas incompatibilidades y limitaciones que los vocales del Consejo de Administración».

124. Establece el segundo párrafo del artículo 26.1 de la LORCA, en su nueva redacción, que «se considera que posee preparación técnica y experiencia adecuadas para ejercer sus funciones como Director General de una caja de ahorros quien haya desempeñado, durante un plazo no inferior a cinco años, funciones de alta administración, dirección, control o asesoramiento de entidades financieras o funciones de similar responsabilidad en otras entidades públicas o privadas de, al menos, análoga dimensión».

125. SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «El gobierno de las cajas de ahorros». *El País*, 15 de mayo de 2011.

126. A estos efectos, dada la trascendencia de las materias y funciones confiadas a ambas Comisiones, MARTÍNEZ MERCADO, Manuel, «Las cajas de ahorro: propiedad y ejercicio de las cuotas participativas ante el Real Decreto-ley 11/2010. ¿Fin de su naturaleza jurídica?». Op. cit., p. 150, valora negativamente la exclusión de los cuotaparticipes de su seno y la limitación de sus derechos políticos de representación, en exclusiva, a la Asamblea General y al Consejo de Administración.

Anabelén Casares Marcos

quisitos objetivos previstos expresamente en la normativa autonómica de desarrollo ⁽¹²⁷⁾.

Todas ellas son medidas que habrán de repercutir, indudablemente, en una mejor y más eficiente gestión de la entidad, si bien no dejan de ser pequeños parches que buscan, en esencia, ayudar a sortear una situación económica delicada, pero que difícilmente pondrán fin a las dudas y problemas planteados por el actual sistema de gobierno de las cajas de ahorros, por cuanto no cabe apreciar, como trasfondo de la reforma, una voluntad real de despolitizarlas y de abordar el necesario replanteamiento de su modelo institucional si lo que se quiere es garantizar, realmente, la diversidad en el mercado financiero y la coexistencia en él de entidades de crédito con una clara vocación social ⁽¹²⁸⁾.

4. CONCLUSIÓN

La evolución de las cajas de ahorros españolas está abocada a arribar, a resultas de la crisis financiera desatada en los últimos años y de los cambios normativos tanto internacionales como nacionales adoptados en respuesta a la misma, a un punto de no retorno al que jamás se hubiera debido llegar, esto es, el de su efectiva desaparición como entidades de crédito de vocación social y régimen jurídico tradicionalmente singular ⁽¹²⁹⁾.

La pasividad durante años del legislador español, que ha optado por guardar silencio sobre el modelo de caja a que debían tender estas entidades ante la dificultad de elegir el camino a seguir y escoger entre el aumento de su bene-

127. En la línea de lo recomendado por el Informe *Peer Review of Spain* del Financial Stability Board, fechado a 27 de enero de 2011 (disponible en su página web <www.financialstabilityboard.org>). Sobre el impacto de los últimos cambios normativos en la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de fusiones ordinarias y el alcance de sus respectivos poderes de supervisión, vid. SALA ARQUER, José Manuel, «Fusiones de cajas de ahorros y crisis financieras: los poderes de supervisión de los organismos reguladores». Op. cit., pp. 5 y ss.

128. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., pp. 187 y ss.

129. Como botón de muestra, la atención suscitada por la reestructuración de las cajas de ahorros españolas en los dos grandes periódicos económicos mundiales, el *Financial Times*, en un editorial del pasado 19 de enero, y *The Wall Street Journal*, en su portada del 20 de enero de 2011, que consideran clave para la recuperación de la confianza de los mercados en España.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

ficio económico o de su vertiente fundacional, ha terminado así por cercenar su viabilidad.

Una decisión que debía haber sido, en cualquier caso, producto de una profunda reflexión y meditación a la luz de la experiencia de los países de nuestro entorno. No resultaba aceptable la simple supresión sin más de las cajas de ahorros, menos aún si se observan las graves consecuencias económicas, financieras y sociales que tal medida trajo consigo en el Reino Unido ⁽¹³⁰⁾. Ahora bien, su pervivencia exigía optar entre algunas de las propuestas por las que se ha apostado en el ámbito comparado para garantizar su competitividad en un mercado financiero cada vez más liberalizado y globalizado.

Y, sin embargo, pese a su conveniencia y a las reiteradas reivindicaciones doctrinales al efecto ⁽¹³¹⁾, el legislador español declinó aprobar una Ley general reguladora de la institución, no sólo de sus órganos de gobierno, durante su época de bonanza y éxito económico. Una Ley comprensiva de todos los aspectos básicos de la entidad, en la que de forma consensuada se hubiera establecido el marco en el que debían operar y el modelo a que debían tender las cajas de ahorros.

Un modelo que, en mi opinión, debía haber optado por insistir en el fin fundacional propio de cada entidad, despolitizando su actuación y gestión a la vez que asegurando la reversión efectiva de sus beneficios a la sociedad ⁽¹³²⁾. Sólo la reflexión pausada sobre las causas, el significado, el fin y las consecuencias

130. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros. Op. cit., p. 152, califica la posible supresión de las cajas de «*precipitada*» y «*quizá imprudente*», desgranando en las pp. 159 y ss. aquellas medidas que entiende resulta necesario adoptar para rediseñar la institución. También PÉREZ FERNÁNDEZ, José, RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Lupicinio, y JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Alfredo (Dirs.), «Las cajas de ahorros. Modelo de negocio, estructura de propiedad y gobierno corporativo». Op. cit., pp. 115 y ss., alertan sobre las consecuencias de la desaparición de las cajas y la pérdida de la «*diversidad institucional*» en el mercado financiero, reivindicando la profundización en el modelo original como camino hacia su pervivencia.

131. Por todas, ALAMINOS MINGORANCE, Carolina, *Régimen jurídico-administrativo de las cajas de ahorros en España*. Op. cit., p. 110; ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Op. cit., *in toto*; CASARES MARCOS, Anabelén, *Cajas de ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*. Op. cit., p. 734; o, DE GUINDOS, Luis, MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi, «Conclusiones». Op. cit., p. 218.

132. En idéntico sentido, EMBID IRUJO, José Miguel, «El ejercicio de actividades empresariales por las fundaciones (fundación-empresa y fundación con empresa): su significado en el régimen jurídico de las cajas de ahorros en España». Op. cit., p. 60.

Anabelén Casares Marcos

de las medidas a adoptar en este ámbito habrían sido capaces de garantizar la pervivencia y la buena salud de las cajas de ahorros españolas a largo plazo, abordando las competencias estatales en la materia y fijando en sus justos términos las competencias autonómicas al respecto ⁽¹³³⁾.

Es de lamentar que el debate sobre la institución se haya estancado desde la década de los ochenta en un plano meramente político, de reparto de cuotas de poder, sin descender a los aspectos más concretos, de carácter técnico, jurídico, de conveniencia u oportunidad, que habrían de garantizar el crecimiento y la estabilidad del sector dentro de un servicio, cada vez más acentuado, a la sociedad ⁽¹³⁴⁾.

Y, sin embargo, así ha sido, propiciando los sucesivos bandazos incontrolados que se han producido al dirigir la gran embarcación que representan en el sistema financiero español las cajas de ahorros; una nave que ha transportado en sus bodegas buena parte del ahorro de los españoles, superando, incluso, a la banca en cuota de mercado de depósitos y gestionando casi la mitad del mercado crediticio ⁽¹³⁵⁾.

Y es que la conflictividad constitucional que ha marcado la regulación de la entidad durante estas últimas décadas se tradujo, al fin, en un cómodo reparto de poder sobre unas entidades que, pese al sistema dual de control a que se encontraban sometidas, han carecido, paradójicamente, de una adecuada supervisión pública ⁽¹³⁶⁾. La obsesión por convertirlas en una especie de banca

133. Vid., en tal sentido, sobre la necesidad de unidad normativa en la legislación financiera, ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, Rafael, «La evolución de la normativa autonómica en materia de cajas de ahorros». Op. cit., p. 115. Asimismo, reivindicando la reducción del número de disposiciones al efecto, sobre la base de que «legislar no es igual a gobernar», SÁNCHEZ CALERO, Fernando, «Normativa estatal y autonómica de las cajas de ahorros», *RDBB* núm. 110, 2008, p. 259.

134. En esta misma línea, LA CASA GARCÍA, Rafael, *La fundación-empresa*. Op. cit., p. 266, para quien la incapacidad histórica del legislador para resolver la cuestión normativamente es responsabilidad en buena medida del estado de confusión tradicional en la materia.

135. Vid., por todos, SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «Las modificaciones en el régimen de las cajas de ahorro». Op. cit., p. 442, quien denuncia el «*fulanismo normativo*» vigente en la regulación de las cajas de ahorros, que se traduce en reconocer abiertamente que una determinada disposición se hace a favor o en contra de alguien.

136. Así, sobre la inidoneidad de la actual dualidad regulatoria que gravita sobre el sector y la necesidad de un régimen jurídico único, pueden citarse, entre otros, MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi, «Pro-

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

pública ha acabado con ellas, llevándolas a adoptar decisiones operativas que no sólo ponían en riesgo su función social e identidad tradicional, sino su propia eficiencia y supervivencia económica ⁽¹³⁷⁾.

Las salvajes consecuencias de la crisis financiera internacional han obligado finalmente al legislador a mover ficha, si bien tarde, mal, con excesiva precipitación y escasa reflexión ⁽¹³⁸⁾. Resulta cuando menos irónico que se haya obviado un debate sosegado y en profundidad sobre la institución durante más de veinticinco años, y que, sin embargo, se hayan aprobado nada menos que por Decreto-ley modificaciones sustanciales que habrán de afectar no sólo a sus estructuras de gobierno o toma de decisiones, sino a su articulación institucional. Es cierto que las opciones abiertas a las cajas de ahorros en tal sentido son de adopción voluntaria, pero no lo es menos que si las cajas quieren acudir al auxilio público del FROB deberán optar por transferir su negocio financiero a un banco, abriendo así la puerta a su ocaso ⁽¹³⁹⁾.

En todo caso, el proceso de reestructuración de las cajas de ahorros no termina aquí ⁽¹⁴⁰⁾. Continuará dando lugar, con toda seguridad, a nuevas concentraciones y fusiones en el sector, ya sean ordinarias o frías, lanzando a las cajas de ahorros a una nueva etapa en su devenir histórico marcada por un sinnúmero de interrogantes e incógnitas, pero también, sin lugar a dudas, por la progresiva di-

puesta de un modelo de futuro». Op. cit., pp. 184 y ss.; y SALAARQUER, José Manuel, «Fusiones de cajas de ahorros y crisis financieras: los poderes de supervisión de los organismos reguladores». Op. cit., pp. 9 y ss.

137. Cabe citar, a título de ejemplo, la gestión errática de la que era, hasta hace bien poco, la cuarta mayor caja de ahorros, Caja Mediterráneo (CAM), subrayada y denunciada por el suplemento *Mercados* del periódico *El Mundo* en su edición del pasado 3 de abril de 2011.

138. Así lo denuncia también SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «El Real Decreto-Ley 11/2010 y la “mercantilización” de las cajas». Op. cit., pp. 179 y ss.

139. Como alternativa a la inyección del FROB, el Grupo Banca Cívica, resultante de la fusión de Caja Navarra, Caja de Burgos y Caja Canarias, anunció en julio de 2010 la venta de 450 millones de euros en deuda convertible en acciones al fondo estadounidense JC Flowers, incorporando así el primer accionista privado a una entidad resultado de la reestructuración de varias cajas de ahorros españolas. Se abre con ello un horizonte complejo e inquietante para las cajas citadas, entidades que han carecido tradicionalmente de propietarios *stricto sensu* al amparo de su organización institucional histórica.

140. Sobre su evolución hasta fechas bien recientes, los problemas del sector, las medidas adoptadas para resolver los problemas, y los resultados hasta ahora obtenidos, puede verse el Informe del Banco de España, «Evolución y reforma de las Cajas de Ahorros», fechado a 21 de febrero de 2011.

Anabelén Casares Marcos

solución de su identidad y función social tradicional ⁽¹⁴¹⁾. No cabe otra salida ante la indefinición en que continúa su naturaleza y el silencio de la reforma sobre aspectos básicos para el mantenimiento de su vocación social en relación con las distintas opciones institucionales que ahora se le plantean.

No cabe, en fin, sino suscribir las palabras del Prof. SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, cuando afirma que el tiempo ha demostrado lo imprudente de la resistencia del legislador a abordar su tan necesaria reforma, *«pues ha debilitado a no pocas cajas y fomentado una injusta descalificación genérica de todas, en lo que constituye un hecho que tiene mayor trascendencia, impide que en lugar de abordar un proceso de reforma esencial para la economía española (pues no en vano afecta a la mitad de nuestro sistema financiero) con la serenidad deseable y diseñando una solución general y preventiva, se adopte de manera acelerada y reactiva, pensando en casos concretos que atribulan a los órganos supervisores y que llaman a la puerta del legislador»* ⁽¹⁴²⁾.

En cualquier caso, mucho me temo que la caja de ahorros tal y como ha llegado hasta nosotros está abocada a desaparecer. Pese a los buenos deseos y propósitos de que las reformas sirvan para hacerlas resurgir cual ave fénix, no cabe sino esperar que entonen el canto del cisne antes de perecer. Tan sólo el tiempo dirá si se convierte en una fundación más dependiente de una entidad bancaria, al modo de las fundaciones constituidas por los grandes bancos, diferenciada del resto tan sólo en el empleo de la denominación o marca comercial «caja de ahorros».

141. Y así, cabe cuestionarse sobre las consecuencias que tendrá a largo plazo sobre la obra benéfico social de La Caixa su decisión, anunciada el pasado 27 de enero, de convertir su holding cotizado en bolsa (Criteria) en un banco (Caixabank), del que tendrá el 81% de las acciones, mientras que el 19% restante habrá de recaer sobre los accionistas de Criteria, traspasando a este nuevo banco su negocio bancario, asegurador y las participaciones en bancos internacionales y en gestoras de instituciones de inversión colectiva, así como las de la empresa de telecomunicaciones Telefónica y la energética Repsol. Mientras tanto, La Caixa quedará con las participaciones industriales de la energética Gas Natural, Agbar, Abertis y Port Aventura, así como con las participaciones en Colonial, Metrovacesa y otros activos inmobiliarios.

142. SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «El Real Decreto-Ley 11/2010 y la “mercantilización” de las cajas». Op. cit., p. 180.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

BIBLIOGRAFÍA

ALAMINOS MINGORANCE, Carolina, *Régimen jurídico-administrativo de las cajas de ahorros en España*. CEMCI. Granada, 2002.

ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz, *Fundaciones y Derecho Administrativo*. Marcial Pons. Madrid, 2010.

ALMOGUERA GÓMEZ, Ángel, y CALVO BERNARDINO, Antonio, «Expansión territorial y aumento de los recursos propios en las Cajas de Ahorros españolas. Análisis comparativo con las de la CEE». *ICE* núm. 658, 1988, pp. 169-186.

ARCENEGUI RODRIGO, José Antonio, *La supervisión interna y el gobierno corporativo: el caso de las cajas de ahorros*. Universidad de Córdoba. Córdoba, 2005.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorros*. Civitas. Madrid, 2010.

— «Bases constitucionales para una correcta asignación de competencias sobre las cajas de ahorros». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 10, 2010, pp. 12-23.

BENEYTO PÉREZ, José María (Dir.), y RINCÓN GARCÍA LOYGORRI, Alfonso (Coord.), *Tratado de Fundaciones*. Bosch. Barcelona, 2007, tomos I y II.

BERGES, Ángel, ONTIVEROS, Emilio, y VALERO, Francisco José, «Encuadramiento actual de las cajas de ahorro en el sistema financiero español». DE GUINDOS, Luis, MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente y SEVILLA, Jordi (Dirs.), y TORME, Ana (Coord.), *Pasado, presente y futuro de las cajas de ahorro*. *Aranzadi*. Cizur Menor, 2009, pp. 95-176.

BERMEJO REDONDO, Antonio, «La Responsabilidad Social de la Empresa (RSE): la experiencia de las cajas de ahorros». *RDE* núm. 3, 2008, pp. 279-298.

BISONI, Cesare y COSMA, Stefano, «Un análisis económico de las cajas de ahorros italianas». *Perspectivas del Sistema Financiero* núm. 73, 2001, pp. 67-86.

CALS GÜELL, Joan, *El éxito de las cajas de ahorros. Historia reciente, estrategia competitiva y gobierno*. Ariel. Barcelona, 2005.

Anabelén Casares Marcos

CALVO VÉRGEZ, Juan, «La recapitalización de las cajas de ahorros». *Diario La Ley* núm. 7656, 2011.

— *Los Sistemas Institucionales de Protección (SIPs) en el ámbito de las cajas de ahorros*. Civitas. Madrid, 2011.

CARBÓ VALVERDE, Santiago, «Una aproximación a las cajas de ahorros europeas». *CIE* núm. 115, 1996, pp. 45-54.

CARBÓ VALVERDE, Santiago, y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Francisco, «Las cajas de ahorros españolas: 30 años del Decreto 2290/1977». *CIE* núm. 199, 2007, pp. 103-114.

CASARES MARCOS, Anabelén, *La historia de las cajas de ahorros: origen y evolución*. Universidad de León. León, 2000.

— *Cajas de ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2003.

— «La experiencia comparada de las cajas de ahorros europeas: evolución y transformación en sociedades». *Anuario Euro-Peruano de Derecho del Comercio* núm. 1, 2004, pp. 458-472.

— «La naturaleza fundacional de las cajas de ahorros y la emisión de cuotas participativas». *RAP* núm. 166, 2005, pp. 51-97.

— «Nacimiento, evolución y desafíos actuales de la caja de ahorros española: implicaciones para las cajas municipales de ahorro y crédito del Perú». COLLANTES GONZÁLEZ, Jorge Luis y JUNCEDA MORENO, Javier (Coords.), *Temas actuales de Derecho Administrativo. Normas Legales*. Trujillo, 2006, pp. 227-267.

— «Tipología fundacional». BENEYTO PÉREZ, José María (Dir.), y RINCÓN GARCÍA LOYGORRI, Alfonso (Coord.), *Tratado de Fundaciones*. Bosch. Barcelona, 2007, pp. 179-261.

CASTILLA CUBILLAS, Manuel, «El coste social de las cajas de ahorros y la atribución de derechos políticos a las cuotas participativas». *RDS* núm. 34, 2010, pp. 217-252.

CHRISTEN-LÉCUYER, Carole, «Historia de la Caja de Ahorros de París desde su fundación (1818) hasta la primera Ley Orgánica de las Cajas de Ahorros francesas». *PEE* núm. 97, 2003, pp. 106-125.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

COLINO MEDIAVILLA, José Luis, «Reflexiones para mejorar la regulación y facilitar la aceptación de las cuotas participativas». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 167-183.

— «¿Por qué no se emiten cuotas participativas?». *Estudios de Derecho de sociedades y Derecho concursal. Libro homenaje al Profesor Rafael García Villaverde*. Marcial Pons. Madrid, 2007, tomo I, pp. 255-278.

DE GUINDOS, Luis, MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi, «Conclusiones». DE GUINDOS, Luis, MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi (Dirs.) y TORME, Ana (Coord.), *Pasado, presente y futuro de las cajas de ahorro*. Aranzadi. Cizur Menor, 2009, pp. 211-219.

DE LA HUCHA, Fernando y ANTÓN, José A., «Situación actual de las cajas de ahorros europeas». *PEE* núm. 46, 1991, pp. 138-146.

EMBID IRUJO, José Miguel, «El ejercicio de actividades empresariales por las fundaciones (fundación-empresa y fundación con empresa): su significado en el régimen jurídico de las cajas de ahorros en España». *Perspectivas del Sistema Financiero* núm. 91, 2007, pp. 29-73.

— «Empresa y fundación en el ordenamiento jurídico español (la fundación empresarial)». MUÑOZ MACHADO, Santiago, y PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dirs.), *Anuario de Derecho de Fundaciones 2010*. Iustel. Madrid, 2010, pp. 15-67.

ESTEBAN VELASCO, Gaudencio, «Algunas reflexiones sobre el sistema de gobierno de las cajas de ahorro». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 37-95.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «La presencia de las Administraciones públicas en los órganos rectores de las cajas de ahorros». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 185-208.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, «La doble dependencia de las cajas de ahorro». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 153-166.

— «Las cajas de ahorro: el principio del fin». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 18, 2011, pp. 4-7.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Javier, «El nuevo régimen de las cuotas participativas». *El País*, 8 de diciembre de 2002.

GARCÍA VILLAVARDE, Rafael, «Caja de Ahorros (Derecho Mercantil)». *Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas. Madrid, 1995, tomo I, pp. 868-872.

Anabelén Casares Marcos

GÓMEZ-JORDANA, Iñigo, «Sistemas Institucionales de Protección (SIP): algunas consideraciones preliminares». *RDBB* núm. 120, 2010, pp. 233-248.

HIDALGO ROMERO, Rafael, «Sobre la estructura de gobierno de los SIP de carácter reforzado integrado por cajas de ahorros». *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 11, 2011, pp. 29-39.

HORNERO MÉNDEZ, César, «Relativismo jurídico, cajas de ahorros y protección de los consumidores. Comentario a la Sentencia del TS de 12 de junio de 2006». *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial* núm. 20, 2008, pp. 189-196.

JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio, «Notas sobre la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía». *RAAP* núm. 36, 1999, pp. 247-260.

— «Cajas de ahorros». *Informe Comunidades Autónomas 2008*. Instituto de Derecho Público. Barcelona, 2009, pp. 60-68.

LA CASA GARCÍA, Rafael, *La fundación-empresa*. Marcial Pons. Madrid, 2009.

LAGARES CALVO, Manuel J., «Las cajas de ahorros en Europa y sus recientes procesos de transformación en sociedades». *CIE* núm. 100, 1995, pp. 141-166.

LÓPEZ, Roberto, «La emisión de cuotas participativas». *PEE* núm. 122, 2009, pp. 223-225.

MAROTO ACÍN, Juan Antonio, «¿Gobierno de las cajas, o cajas de los gobiernos?». *Economistas* núm. 80, 1999, pp. 205-211.

MARRÓN JAQUETE, José Luis, y PÉREZ RIVERO, José Luis, «Las cajas de ahorros: reflexiones en tiempos de cambio». *CIE* núm. 156, 2000, pp. 71-79.

MARTÍN MATEO, Ramón, «Cajas de Ahorros. De la beneficencia al supercapitalismo sin capital». *RVEA* núm. 23, 1998, pp. 15-26.

MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo, *Materiales para una Constitución*. Akal. Madrid, 1984.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, «Sistema bancario y crediticio». MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Dir.), *Derecho Administrativo económico*. La Ley. Madrid, 1991, tomo II, pp. 39-277.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

— «Caja de Ahorros (Derecho Administrativo)». *Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas. Madrid, 1995, tomo I, pp. 862-868.

MARTÍNEZ MERCADO, Manuel, «Comentarios al texto del Real Decreto de regulación de las cuotas participativas de las cajas de ahorros». *RDBB* núm. 95, 2004, pp. 211-232.

— «Cuotas participativas de las cajas de ahorros. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2005». *RDBB* núm. 105, 2007, pp. 147-170.

— «Las cajas de ahorro: propiedad y ejercicio de las cuotas participativas ante el Real Decreto-ley 11/2010. ¿Fin de su naturaleza jurídica?». *RDBB* núm. 121, 2011, pp. 137-160.

MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi, «Propuesta de un modelo de futuro». DE GUINDOS, Luis, MARTÍNEZ-PUJALTE, Vicente, y SEVILLA, Jordi (Dirs.) y TORME, Ana (Coord.), *Pasado, presente y futuro de las cajas de ahorro*. Aranzadi. Cizur Menor, 2009, pp. 177-210.

MELLE HERNÁNDEZ, Mónica, «El gobierno de las cajas de ahorros españolas». *CEE* núm. 9, 1999, pp. 265-279.

MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN, José María, «Aportación de las cajas de ahorros a un mercado financiero plural en la Unión Europea». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 97-124.

MENÉNDEZ MORENO, Alejandro, «La reforma de las cajas de ahorros». *Lex Nova · La Revista* núm. 61, 2010, p. 8.

MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, Fernando, «Fusión entre cajas de ahorro de distintas Comunidades Autónomas: en torno a la Disposición adicional quinta de la LORCA». *RMV* núm. 4, 2009, pp. 237-251.

NAVARRO PALACIOS, Manuel, «Las cajas de ahorros y el acceso a sus órganos de gobierno». *Los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas. XIII Jornadas de Estudio*. Ministerio de Justicia. Madrid, 1993, tomo II, pp. 1781-1796.

OLIVENCIA, Manuel, «El buen gobierno de las sociedades y su evolución». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 209-234.

Anabelén Casares Marcos

OÑORO CARRASCAL, Alfredo, «Las cajas de ahorros», BENEYTO PÉREZ, José María (Dir.), y RINCÓN GARCÍA LOYGORRI, Alfonso (Coord.), *Tratado de Fundaciones*. Bosch. Barcelona, 2007, pp. 963-1001.

PAMPILLÓN FERNÁNDEZ, Fernando, «Los modelos históricos europeos de cajas de ahorros». *PEE* núm. 97, 2003, pp. 62-79.

PEINADO GRACIA, Juan Ignacio. «Apuntes para la reforma de las cajas de ahorros y los recursos propios». *BBTC* núm. 6, 2002, pp. 793-806.

PEÑAS MOYANO, María Jesús, «¿Hacia dónde se dirigen las cajas de ahorros? Una aproximación a la reciente evolución de estas entidades financieras». *RDBB* núm. 99, 2005, pp. 107-153.

PÉREZ FERNÁNDEZ, José, RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Lupicinio, y JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Alfredo (Dir.), «Las cajas de ahorros. Modelo de negocio, estructura de propiedad y gobierno corporativo». *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros* núm. 18, 2007.

POHL, Hans, «El desarrollo de las cajas de ahorros en Alemania hasta la tercera década del siglo XIX». *PEE* núm. 97, 2003, pp. 80-92.

PRIETO ÁLVAREZ, Tomás, «Las cajas de ahorros francesas cambian su estatuto jurídico. Elementos de reflexión para el caso español». *RAP* núm. 155, 2001, pp. 417-431.

PWC E IE BUSINESS SCHOOL, *Los retos de las cajas de ahorros tras la reforma de la regulación*. Madrid, 2010.

QUIJANO GONZÁLEZ, Jesús, «La reciente reforma de las cajas de ahorro: una visión de urgencia». GONZÁLEZ CASTILLA, Francisco, MARIMÓN DURÁ, Rafael, y RUIZ PERIS, Juan Ignacio (Coords.), *Estudios de Derecho del mercado financiero. Homenaje al Profesor Vicente Cuñat Edo*. Universitat de València. Valencia, 2010, pp. 175-192.

QUINTÁS SEOANE, Juan R., «Los nuevos entornos regulatorios y las cajas de ahorros españolas». *RDBB* núm. 108, 2007, pp. 9-22.

REVELL, Jack, *El futuro de las cajas de ahorros. Estudio de España y el resto de Europa*. CECA. Madrid, 1989.

RODRÍGUEZ ARTIGAS, Fernando, «Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo, sobre cuotas participativas de las Cajas de Ahorros». *RDBB* núm. 38, 1990, pp. 435-439.

Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas

ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, Rafael, «La transformación de las cajas de ahorros operada en el ámbito comunitario». *RDBB* núm. 85, 2002, pp. 123-184.

— *Las fundaciones bancarias: de cajas de ahorros a sociedades de capital. La experiencia italiana*. Universidad de Granada. Granada, 2003.

— «La normativa autonómica sobre cajas de ahorros. Un análisis comparado». *RDBB* núm. 112, 2008, pp. 41-93.

— «La evolución de la normativa autonómica en materia de cajas de ahorros». *RGLJ* núm. 1, 2009, pp. 87-132.

SALA ARQUER, José Manuel, «Fusiones de Cajas de Ahorros y crisis financieras: los poderes de supervisión de los organismos reguladores». *REDA* núm. 149, 2011, pp. 5-28.

SALAS, Vicente, «El gobierno de las cajas de ahorros». VALERO, Francisco J. (Coord.), *Presente y futuro de las cajas de ahorros*. Fundación Caixa Galicia. A Coruña. 2003, pp. 199-275.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.^a Amparo, «A propósito de la naturaleza jurídica de las cajas de ahorro. STS de 17 de enero de 2006». *RDS* núm. 29, 2008, pp. 353-371.

— «De la “Banca pública” a las entidades de crédito públicas: delimitación y tipología. El caso español». *RDBB* núm. 121, 2011, pp. 93-134.

SÁNCHEZ CALERO, Fernando, «Normativa estatal y autonómica de las cajas de ahorros», *RDBB* núm. 110, 2008, pp. 259-260.

SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan, «Las modificaciones en el régimen de las cajas de ahorro». SÁNCHEZ CALERO, Fernando, y SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan (Coords.), *Comentario a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero*. Aranzadi. Cizur Menor, 2003, pp. 431-472.

— «El buen gobierno de las cajas de ahorros». *AJA* núm. 601, 2003, pp. 1-6.

— «De nuevo y hasta cuándo, ¿qué son las cajas de ahorros?». *RDBB* núm. 103, 2006, pp. 281-299.

— «El Real Decreto-Ley 11/2010 y la “mercantilización” de las cajas». *RDBB* núm. 121, 2011, pp. 173-187.

— «El gobierno de las cajas de ahorros». *El País*, 15 de mayo de 2011.

Anabelén Casares Marcos

SORIANO GARCÍA, José Eugenio, «Cajas de Ahorros: delenda est?». *El Imparcial*, 22 de febrero de 2011.

TAPIA HERMIDA, Alberto Javier, «La financiación externa de las cajas de ahorros, en particular las obligaciones subordinadas y las cuotas participativas». *RDBB* núm. 43, 1991, pp. 687-743.

— «Las cuotas participativas de las cajas de ahorros». SÁNCHEZ CALERO, Fernando, y SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan (Coords.), *Comentario a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero*. Aranzadi. Cizur Menor, 2003, pp. 473-505.

UREÑA SALCEDO, Juan Antonio, «La consideración de algunos créditos y participaciones empresariales de las cajas de ahorros como ayudas públicas». *RDCE* núm. 11, 2002, pp. 155-176.

— *La influencia pública en las cajas de ahorros*. Marcial Pons. Madrid, 2005.

URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, «El nuevo régimen jurídico de las cajas de ahorros. Análisis preliminar del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio». *Diario La Ley* núm. 7456, 2010.

VALERO, Francisco J., «La singularidad de las cajas de ahorros frente a Europa». *Economistas* núm. 98, 2003, pp. 93-100.

— «La experiencia internacional en el cambio de las cajas de ahorros». VALERO, Francisco J. (Coord.), *Presente y futuro de las cajas de ahorros*. Fundación Caixa Galicia. A Coruña. 2003, pp. 277-360.

VALLE SÁNCHEZ, Victorio, «Las cajas de ahorros en la encrucijada». *Economistas* núm. 77, 1998, pp. 164-169.

VICENT CHULIÁ, Francisco, «SIP y crisis bancaria». GONZÁLEZ CASTILLA, Francisco, MARIMÓN DURÁ, Rafael, y RUIZ PERIS, Juan Ignacio (Coords.), *Estudios de Derecho del mercado financiero. Homenaje al Profesor Vicente Cuñat Edo*. Universitat de València. Valencia, 2010, pp. 283-301.

— «Sistemas Institucionales de Protección (SIP) y reestructuración bancaria, como Derecho paraconcursal». *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal* núm. 13, 2010, pp. 27-52.

VV.AA., *PEE* núm. 97, 2003, monográfico dedicado a los orígenes de las cajas de ahorros.