

LA RESPUESTA HISTORICA DE LAS CAJAS DE AHORROS A LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

En este artículo, **Manuel Titos** lleva a cabo un análisis sobre la forma en que, históricamente, las cajas de ahorros españolas han respondido a las cambiantes demandas y exigencias de la sociedad española. Desde sus orígenes, cuando la burguesía liberal las introdujo para desempeñar un papel moralizante y benéfico, las cajas se han ido transformando para cumplir, en distintas etapas históricas, primero un papel social, más tarde económico, y financiero últimamente. Un largo recorrido, en suma, para llegar a convertirse en lo que hoy son: una de las piezas más importantes del sistema financiero español (*).

I. LA INTRODUCCION DE LA FILOSOFIA DEL AHORRO EN LA ESPAÑA LIBERAL

LA historia de España a la entrada del siglo XIX es la de un país lleno de convulsiones y de problemas que, con muchas dificultades, busca las líneas de la modernidad. En el período que denominamos «la crisis del Antiguo Régimen», España llega al siglo XIX con un sistema político y una estructura social distintos a los de aquellos países del occidente europeo que habían sido ya sujeto y objeto de un cambio revolucionario.

En 1814 regresa a España Fernando VII, siendo aclamado por las calles como «el deseado», porque representaba realmente el triunfo contra la invasión extranjera, aunque él hubiera hecho realmente poco para evitarla. Pero las aspiraciones de progreso que su retorno encierra, y el anhelo de libertad que las ideas revolucionarias han difundido, se van a ver pronto truncadas al abolir Fernando VII la Constitución

liberal de 1812 y restaurar el más duro absolutismo. En 1820, un «pronunciamiento» de las tropas acantonadas para ser enviadas a América obliga a Fernando VII a aceptar la Constitución de 1812 y a establecer un régimen liberal que se mantendrá hasta que, en 1823, las tropas francesas, autorizadas por las potencias de la Restauración reunidas en el Congreso de Verona, invadan la península y derroten al gobierno constitucional, restaurando a Fernando como rey absoluto. Diez años durará este nuevo régimen, hasta que la muerte de Fernando, en 1833, deja sumida a España en una nueva guerra por la decisión del rey de nombrar a su hija Isabel, de tres años, reina de España, en contra de la aparente legalidad vigente, encarnada por su hermano Carlos. Fue ésta una lucha entre los partidarios de la reina Isabel II y de su tío Carlos que, durante más de cuarenta años, tiñó de sangre el suelo español, y que ha estado políticamente presente hasta mediados del siglo XX.

La recuperación en 1823 del poder absoluto por parte de Fernando VII, después de la ayuda de las tropas francesas, ocasiona una oleada de destierros de los políticos e intelectuales que habían colaborado con el gobierno liberal. El destierro tuvo dos puntos de destino: Londres y París, donde permanecerán hasta que, en 1833, tras la muerte del rey, desaparezca el régimen absolutista que él instauró. Y es que la historia juega a veces de manera sorprendente; los absolutistas apoyaron al hermano del rey, Carlos, por lo que la reina y la regente, su madre María Cristina, tuvieron que ponerse en manos de los liberales, a quienes tanto había combatido el difunto rey. Es así como en España, desde el mismo momento de acceso al trono de la reina Isabel II, se instaura un régimen liberal que, con el apoyo de las grandes potencias europeas, da por finalizado, al menos oficialmente, el Antiguo Régimen en nuestra historia.

Diez años de exilio de buena parte de la clase intelectual y política española es tiempo suficiente para familiarizarse y profundizar en las ideas políticas, sociales y económicas que por entonces se difundían en los más avanzados países de Europa. En Londres vivieron entonces alrededor de cinco mil exiliados, entre los que había militares, guerrilleros de la independencia, clérigos, médicos, artistas, economistas de prestigio (Flórez Estrada), escritores importantes (Espronceda, Duque de Rivas), comerciantes, hombres de negocios (Mendizábal, Istúriz) y políticos relevantes (Argüelles, Calatrava, Alcalá-Galiano). En Francia pasó algo parecido; el número de exiliados fue incluso superior, y entre ellos hubo hombres, como el Conde de Toreno, Mar-

tínez de la Rosa o el Marqués de Pontejos, que en los años siguientes tuvieron la responsabilidad de guiar al país por la vía liberal, de intentar cambiar una sociedad anclada en siglos de atraso y de incultura, y de luchar por transformar una economía que aún no sabía lo que era la revolución industrial. Ellos fueron quienes, formando parte del paquete de estas nuevas ideas y de los nuevos proyectos, importaron a España la idea fundacional de las cajas de ahorros.

Para la nueva filosofía liberal que se instaura en España a partir de 1833, la difusión del espíritu del ahorro cubría un objetivo integral. Desde el punto de vista *social*, las cajas eran un medio para enseñar a las clases trabajadoras a socorrerse a sí mismas por medio de la previsión que implicaba el ahorro. Desde la perspectiva *económica*, las cajas ofrecían la oportunidad de crear pequeños capitales mediante el ahorro y sus intereses, equiparando en alguna medida las oportunidades de las distintas clases sociales. *Políticamente*, las cajas permitían la estabilización del orden social, al poner a disposición de las clases trabajadoras una herramienta para conseguir su propia mejora económica, ahuyentando así la posibilidad de recurrir a la violencia o a la revolución, tan temida por la burguesía liberal. De esta manera, el ahorro y las cajas de ahorros encontraron un fácil apoyo en unos gobiernos, los liberales, cargados de voluntad de transformar la realidad del país en aquellas direcciones.

Faustino Vellosillo señaló hace tiempo que la instauración de las cajas de ahorros en España se efectúa a partir de unos principios fundamentales que se pueden sintetizar en los siguientes rasgos (1):

1) La instauración de las cajas de ahorros es obra de la burguesía liberal, llegada al poder tras la muerte de Fernando VII, desde donde se encarga de aconsejar y de impulsar la creación de cajas en el país. Es sintomático, en este sentido, que algún artículo militante ponga en pie de igualdad la continuación de la guerra contra los carlistas y la transformación económica del país mediante el establecimiento de bancos y cajas de ahorros.

2) La idea de la introducción de las cajas en España se funde con la pretensión burguesa de reformar y mejorar el país en todos sus aspectos.

3) El ahorro aparece con un doble y contradictorio aspecto: revolucionario como obra de la burguesía y de la revolución que ésta encarna; como antirrevolucionario, en cuanto tiene como objetivo acercar al obrero a la propiedad, alejándolo de la violencia. «Estas cajas —diría Mesonero Romanos— son una institución esencialmente antirrevolucionaria, asociando al proletariado por medio de su propio trabajo al interés y a los goces de la propiedad y del orden».

4) Las cajas nacen con la finalidad de amparar y mejorar a las clases más necesitadas, vinculándose desde el principio a la beneficencia y a la filantropía, virtudes ahora eminentemente burguesas, que vienen a ampliar el antiguo concepto de la caridad cristiana. Los límites máximos que para imposiciones se establecen en la mayor parte de las cajas conocidas tienen el propósito de armonizar la captura de fondos con las posibilidades de inversión de los mismos, pero también implican una selección de clientela y una huida cons-

ciente de la competitividad con los bancos privados.

5) La idea de ayudar a las clases más necesitadas parte de una crítica culpable de su propia situación. Es la herencia de un principio casi malthusiano, mezclado con una concepción ingenua de la igualdad de oportunidades. No es posible esperar todo de los demás, ni siquiera del Estado; es necesario actuar, y para ello las cajas proporcionan una de las herramientas que es conveniente que los obreros utilicen para ayudarse a salir de su indigna situación.

6) El ahorro es presentado, en consecuencia, como una virtud moral que encarna una manera de ser y de pensar de la burguesía liberal, y que ha de generalizarse al resto de la sociedad española. Es ahora el espíritu casi calvinista el que predica la moderación en los placeres y el cultivo de las virtudes domésticas como propósito general.

7) La institucionalización del ahorro en España se lleva a cabo, a pesar de los propósitos y de los apoyos oficiales, con un carácter decididamente privado, limitándose la actuación estatal a estimular estas iniciativas, permitir su funcionamiento y reconocer lo ya establecido; si bien existe un propósito inicial, esperable por otra parte, de utilizar los fondos de las cajas de ahorros para aumentar el crédito público. Pero, al menos inicialmente, la captación de ahorro es libre y su inversión también.

8) La introducción del ahorro en España se efectúa sin que haya una conexión precisa con las teorías económicas de la época. Existen en algunos autores alusiones expresas al utilitarismo inglés, y especialmente a Bentham, pero no resultan su-

ficientemente estrechas como para llegar a una relación de dependencia. Por otra parte, es un hecho que en la fundación de la primera caja española, la de Madrid, se sigue el modelo estatutario de la de París.

Parece claro, por consiguiente, que la aparición de las cajas de ahorros en España no fue un acontecimiento aislado, sino una consecuencia de la incorporación española al sistema político liberal, tras la que se buscaron fórmulas exteriores para hacer evolucionar las estructuras sociales y económicas del país, implantando, en consecuencia, instituciones que habían tenido ya éxito en otros países. José Francisco Forniés ha resaltado, en este sentido, una mayor influencia francesa, señalando que

... una buena parte de nuestras reformas administrativas de aquellos años se hicieron según el modelo francés de corte napoleónico, y en esta línea cabe encuadrar también a la implantación de las cajas de ahorros en España, que siguieron el ejemplo francés en cuanto a sus objetivos, si bien, y como también ocurrió en la administración estatal española, la existencia anterior de instituciones propias de crédito prendario, sirvió para matizar esta implantación y su posterior desarrollo (2).

En todo caso, tanto si tomamos la de Brunswick (1765) como la de Hamburgo (1768), lo cierto es que la primera caja de ahorros española (Madrid, 1838) tiene un retraso tan considerable como el que las nuevas ideas liberales y burguesas tardan en implantarse en nuestro país. No se mejora sensiblemente el retraso si admitimos la existencia de una primera caja de ahorros en España fundada en 1834, en Jerez de la Frontera, por el Conde de

Villacreces, si bien, por los escasos datos de que se dispone, debió tratarse de un establecimiento de depósito estrictamente particular (3).

II. LAS CAJAS COMO ENTIDADES DE BENEFICENCIA. EL PRIMER IMPULSO FUNDACIONAL

Con la herencia inglesa desde el punto de vista doctrinal, o con la francesa desde el operativo, lo cierto es que la influencia externa está presente en la fundación de las cajas españolas, como queda de manifiesto en la primera norma legal existente en España sobre el ahorro: la Real Orden de 3 de abril de 1835.

Esta orden, además de definir con bastante claridad qué es lo que se espera de las cajas, va encaminada a animar a los gobernadores civiles para que, tomándose el asunto con el mayor interés, inciten a las clases pudientes y propongan los medios adecuados para que se lleve a cabo la fundación de cajas de ahorros en cada provincia. Del contenido de esta orden interesa destacar dos aspectos discretamente intervencionistas: el primero, la intención del Estado de utilizar el ahorro popular para la financiación pública, como sucedía en Francia («llegará un día en que, restablecido enteramente el crédito del Estado, sean los fondos públicos el asilo seguro y ventajoso de los ahorros del pobre»); el segundo, la asunción por parte del gobierno de una misión tutelar, promotora, de la fundación de cajas que, aunque con carácter fallido, veremos aparecer más adelante. Y fruto de la Real Orden será la constitución de la Caja de Ahorros de Madrid,

aprobada mediante Real Decreto de 25 de octubre de 1838, como una entidad independiente del Monte de Piedad, y puesta en funcionamiento el 1 de febrero del año siguiente.

Pocos meses después, y mediante Real Orden de 17 de abril de 1839, nuevamente el gobierno va a hacer una llamada a las autoridades provinciales encaminada a fomentar el nacimiento de este tipo de entidades de ahorro. Dicha orden no es más que la continuación de la de 1835, y en ella, basándose en la feliz experiencia de la caja madrileña, se pide a los gobernadores que «por cuantos medios le sugiera su filantropía y el deseo de merecer el agrado de Su Majestad, procure que se establezca en esa provincia al menos una Caja de Ahorros, asociándola a un Monte de Piedad, o promoviendo también la creación de establecimientos de esta especie».

Es importantísima, por lo singular, la vinculación que el gobierno establece entre las cajas de ahorros y los montes de piedad; era el reconocimiento de la necesidad que en la sociedad española seguía existiendo de las viejas instituciones de los montes, y la manifestación de la conveniencia de que éstas comenzaran a regirse por principios distintos a la mera caridad, que eran los que hasta entonces les habían permitido mantenerse en funcionamiento. El nuevo espíritu burgués y liberal, marcadamente laico en muchos aspectos, podía poner en peligro la existencia de unas instituciones que los nuevos gobernantes siguen considerando imprescindibles para garantizar la subsistencia de las clases populares urbanas y evitar, en consecuencia, los conflictos sociales que de su deterioro se podrían derivar. El gobierno, por

tanto, renuncia por el momento a utilizar los fondos de las cajas, pero fomenta el mecanismo de que el ahorro de los humildes contribuya a atender las necesidades de los pobres que acuden a los montes de piedad. Desde entonces, ambos tipos de instituciones irán juntas en España, lo que no había sucedido con la fundación de la Caja de Madrid, que era una entidad independiente del Monte de Piedad, y lo seguiría siendo hasta la fusión de ambas en 1869.

La Real Orden de 1839 va a tener su fruto en la fundación de las siguientes entidades: 1839, Granada (Monte de Piedad de Santa Rita, 1740); 1841, Sagunto (Valencia) y Valladolid; 1842, Sevilla, Santander, La Coruña y Valencia; 1844, Barcelona; 1845, Burgos y Cádiz; 1850, Vitoria. Hasta ese momento, no había existido para las cajas más norma que sus propios Estatutos; pero en 1853 el gobierno llegó a la conclusión de que era conveniente llevar a cabo una uniformización de las cajas existentes y de las que en el futuro se creasen, y plasmó dicho propósito en el Real Decreto de 29 de junio de 1853, que constituye la primera norma de carácter general que, abortada por cierto, intenta regular de manera sistemática y completa a las cajas de ahorros. Y ello, como ha dicho Martín-Retortillo, con una innegable pretensión uniformizadora, hasta el extremo de que a las constituidas con anterioridad se les otorga un improrrogable plazo de dos meses para que ajusten sus normas respectivas a lo establecido en el Decreto (4). Las normas que contiene el Real Decreto se pueden sintetizar de la siguiente forma:

1) El gobierno manifiesta su intención de establecer cajas de ahorros en todas las capitales

de provincia, con sucursales en los pueblos más importantes, de acuerdo con el criterio de los gobernadores civiles y de los ayuntamientos de cada ciudad.

2) Las cajas de ahorros abonarían a sus clientes el 3,5 por 100 de las imposiciones como tasa de interés anual.

3) La gestión de las cajas estaría encomendada, de forma gratuita, a una Junta de Gobierno, presidida por el gobernador en las capitales y por el alcalde en los pueblos. Pero no solamente se las vincula a los poderes provinciales y locales, sino que el Decreto establece que las cajas tendrán el carácter de establecimientos municipales de beneficencia, configurando un estatuto peculiar para estas entidades, que adquieren de esta forma carácter público, ya que la Ley de Beneficencia vigente, la de 20 de junio de 1849, señalaba expresamente que «los establecimientos de beneficencia son públicos».

4) Cuando las inversiones en préstamos dados por el monte no fueran suficientes para dar salida a las inversiones de las cajas, éstas ingresarían sus excedentes, siguiendo el modelo francés, en la Caja de Consignaciones y Depósitos, que pagaría a las cajas de ahorros un 5 por 100 de interés anual por los fondos en ella depositados.

5) Con sus beneficios, las cajas se dedicarían a conceder premios a la constancia en el ahorro (10 por 100), a la realización de desempeños gratuitos en el Monte de Piedad (10 por 100) y a la constitución de un fondo de reserva en garantía de las imposiciones (80 por 100).

6) Se regulan las cantidades, plazos e intereses que servirán de base para la operatoria de los

montes como instituciones sociales de servicio a las clases más necesitadas, obligando a las cajas a que funden montes de piedad allí donde no existan. Hasta ahora, las autoridades habían recomendado el funcionamiento paralelo de ambas entidades, pero ahora las vinculan de manera obligatoria.

Si hasta ese momento las normas de funcionamiento de cada institución eran sus propios Estatutos, y para la redacción de éstos existía una libertad completa, el Real Decreto incorpora un matiz uniformizador para todas las cajas, que refleja el propósito intervencionista de un gobierno dispuesto a controlar, por vez primera, la actividad de estas instituciones.

Pero el Real Decreto de 1853 fue un auténtico descalabro para los poderes públicos, porque éstos habían infravalorado el auténtico origen popular de las cajas españolas, y cuando sus clientes supieron que los fondos en ellas depositados iban a ser administrados por las autoridades públicas y que los excedentes no invertidos por los montes de piedad habría que ingresarlos en la Caja de Depósitos, también pública, que los invertiría en deuda del Estado, la alarma cundió entre los impositores, y se produjo una retirada masiva de depósitos en algunas entidades, especialmente en Madrid, y el gobierno tuvo que, si no dar marcha atrás en la reforma pretendida, sí al menos dejar en suspenso su aplicación durante mucho tiempo, dando libertad a los gobernadores para poner o no en armonía los Estatutos de cada caja con el contenido del Real Decreto.

Una situación tan ambigua hizo que las cajas siguieran rigiéndose por sus propios esta-

tutos y reglamentos, y que las que se crearon nuevas tampoco basaran la redacción de sus normas en el contenido del Real Decreto; con ello, el particularismo estatutario seguiría manifestándose como la norma fundamental durante el siglo XIX.

III. EL PROBLEMA DE LA USURA Y EL NUEVO IMPULSO CREADOR DE CAJAS DE AHORROS

La escasez de fondos prestables era un mal endémico en España. El ahorro doméstico era escaso; el generado en el sector agrario se atesoraba en gran parte en especie, y el restante se invertía en deuda pública o se empleaba en la adquisición de nuevas tierras. Por lo que se refiere al ahorro de los comerciantes, también éstos preferían como campo para sus inversiones la seguridad de la deuda del Estado. Es decir, en un país pobre y atrasado, el ahorro generado era mínimo, porque a los factores enunciados se unía la falta de incentivos para el ahorrador derivada de la baja tasa oficial de interés, por una parte, y de las propias exigencias de la Ley de Sociedades Anónimas de 28 de enero de 1848, que no facilitaba, precisamente, la constitución de sociedades mercantiles por acciones. Con una marcada preferencia por la deuda pública, los comerciantes, industriales, empresarios, e incluso agricultores, sólo tenían acceso a una parte mínima de los fondos disponibles en el mercado de capitales del país, y ello a costa de altos tipos de interés, fuera de la Ley, y a la exigencia de grandes seguridades y garantías por parte de los prestamistas.

Durante el bienio progresista, en un proceso que, en lo que se refiere a las reformas bancarias, ha sido bien analizado por Gabriel Tortella (5), se decidió poner fin a esta política restrictiva. En 1855, se aumenta el campo de inversión agraria al incrementar el volumen de tierra desamortizada, y se convierte, asimismo, el ferrocarril en un magnífico campo de inversión con protección oficial. De enero de 1856 data la Ley de Bancos de Emisión, que convertía al Banco de San Fernando en Banco de España y autorizaba el establecimiento de bancos de emisión en todas las provincias españolas. De la misma fecha es también la Ley de Sociedades de Crédito, que daba vía libre para la entrada en España de capital destinado a los caminos de hierro, roturaciones, riegos, desagües y todo tipo de empresas industriales y de utilidad pública. Al amparo de tal legislación, banqueros franceses e ingleses hicieron inmediatamente su aparición en el panorama económico nacional, con un resultado ya bien conocido.

En la misma línea liberalizadora, y respondiendo a las demandas de la burguesía negociante, el 14 de marzo de 1856 aprobaron las Cortes una *ley aboliendo la tasa de interés sobre el capital* y dejando ésta a la más absoluta libertad de contratación entre las partes.

La acogida dispensada a la Ley, aunque con algunas adhesiones, fue de clara oposición, levantándose pronto voces que denunciaron los abusos de la nueva normativa. La crítica contra la Ley de 1856 se mantuvo en los medios de comunicación a lo largo de todo el siglo XIX, pero esa libertad de contratación que consagraba estaba dentro de la más pura ortodoxia económica liberal:

el Estado como espectador de un libre juego de fuerzas que únicamente se regulan por la ley de la oferta y la demanda, principio esencial de la economía. Y la libertad de interés sancionada por la Ley, además de extender la usura, multiplicó las argucias ideadas para asegurar al usurero su ganancia y al necesitado su ruina.

Una tasa normal, localizada en investigaciones propias, para distintas operaciones de crédito pignoraticio en las casas de empeño era del 24 por 100 anual (2 por 100 mensual), pero no es extraño encontrar referencias a tasas que llegan al 40 y al 60, y que, en alguna excepcional ocasión, alcanzan el 288 por 100 anual (24 por 100 mensual).

Las consecuencias de este análisis son claras. Tener una casa de préstamos era un magnífico negocio, y tenerla de empeños era igual, pero sin riesgo de ningún tipo, puesto que la garantía era prendaria, es decir, quedaba en posesión del prestamista para garantizar la devolución de la operación; las bajas tasaciones permitían además un valor añadido a los préstamos fallidos. La proliferación consiguiente de casas de préstamos en todos los puntos de España fue la consecuencia lógica de esta situación.

Manuel Montero ha aportado datos de los prestamistas madrileños entre 1856 y 1879. Utilizando los censos de contribución industrial y de comercio, nos encontramos con que en 1856 operaban en Madrid 89 prestamistas; en 1870, 83; en 1872, 86, y en 1873 nada menos que 203. Y sobre su nivel de competencia, el mismo autor ha analizado los anuncios publicados en el *Diario Oficial de Avisos de Madrid* entre 1856 y 1873, periodo en el que aparecen 9.353 anuncios de

casas de préstamos y empeños, lo que arroja, para estos 18 años, una media anual de 520 inserciones, con un número máximo de 724 en 1867 y mínimo de 278 en 1873 (6). Sabemos, por otra fuente, que entre 1874 y 1884 habían liquidado en Madrid 150 casas de préstamos, y que en este último año habían funcionado en la ciudad 68 casas sobre prendas, que exigían, como norma general, un interés de un 5 por 100 mensual —60 por 100 anual (7). En la mente de cuantos conocen el Madrid del último cuarto del XIX está el célebre nombre de la hija de Larra, doña Baldomera, dueña de una de las casas de préstamos más acreditadas de la Corte, desde la que se realizó la más célebre estafa que recuerda el siglo. Por nuestra parte, y analizando el caso de una pequeña ciudad como Granada, hemos localizado hasta 43 casas de empeño establecidas en la segunda mitad del siglo XIX, lo que es un buen signo de una actividad en progreso.

Las soluciones teóricas que el problema de la usura planteaba se abordaron, a veces, por la vía de demandar topes legales al interés del dinero; todos reconocían al final la ineficacia de tales métodos, y las soluciones comienzan a aparecer por la vía de creación de instituciones específicas encargadas de resolver el problema: los bancos agrícolas, para ayudar a los labradores a superar la usura rural, y las cajas de ahorros y montes de piedad para combatir este mismo problema entre las clases bajas y medias de las ciudades. Nada, que sepamos, se hizo en el primero de los aspectos. En el segundo, la rectificación gubernamental al problema generado por la legislación de 1856 fue tardío e indirecto, pero cuando la situación

se hizo del todo insoportable para las clases necesitadas, el gobierno promulgó un nuevo texto legal sobre la creación de cajas de ahorros, esperando que éstas pudieran resolver un problema que la libertad, si no lo había generado, si había hecho que apareciera con especial crudeza.

Efectivamente, a los veintisiete años de que el gobierno intentara reorganizar las cajas de ahorros y montes de piedad a través de la frustrada reforma de 1853, se va a producir otro texto, esta vez en forma de Ley promulgada el 29 de junio de 1880, que va a posibilitar la creación de la mayor parte de las cajas de ahorros existentes hoy en España. En dicha ley desaparecen por completo las pretensiones uniformadoras que habían inspirado el Real Decreto de 1853, y que habían propiciado (junto con otras causas diversas) su fracaso y nulidad, si bien el gobierno se reservaba ahora el derecho de aprobar los Estatutos que cada entidad libremente elaborara para su funcionamiento. Los preceptos que contiene la brevísimas Ley de 1880, primera en este rango, y única hasta 1985, se pueden sintetizar de la siguiente forma:

1) El gobierno se compromete a promover la instalación de cajas de ahorros y montes de piedad en las provincias donde no existan, reservándose el derecho de aprobar sus Estatutos.

2) Se procurará que cajas y montes se instalen conjuntamente, pero se permitirá su existencia separada si las cajas cuentan con medios para la colocación de sus capitales y los montes tienen fuentes de aprovisionamiento de recursos, hecho, por otra parte, cada vez más improbable.

3) Se promoverá también el establecimiento de cajas escolares en los centros de enseñanza, principalmente en las localidades donde ya existan cajas de ahorros de las que puedan depender. Con ello, la concepción del ahorro como virtud moral sigue estando tan vigente como en los orígenes mismos de las cajas.

4) Las cajas serán consideradas como institutos de beneficencia, y estarán bajo la protección del gobierno. Como tales institutos, disfrutarán de las exenciones fiscales contempladas en la legislación.

Con el ejercicio del protectorado, por una parte, y el derecho que el artículo primero de la Ley atribuye al gobierno para examinar y aprobar los Estatutos y Reglamentos de cada caja, por otra, el gobierno renuncia efectivamente a las pretensiones intervencionistas y homogeneizadoras que inspiraron el Real Decreto de 1853 y reconoce el respeto por el particularismo de cada caja, cuyos Estatutos serán objeto de estudio y aprobación de forma individualizada (8). En suma, como ha afirmado González Moreno, lo que hace la Ley de 1880 es devolver a las cajas su originaria autonomía normativa (9). A nuestro juicio, sin embargo, nunca habían perdido las cajas dicha autonomía, porque el Decreto de 1853 nunca, en la práctica, llegó a entrar en vigor. Por otra parte, la vinculación preferente de las cajas a las instituciones de beneficencia, y el reconocimiento de su particularismo, se va a mantener no solamente vigente, sino sin un solo añadido posterior, durante nada menos que 46 años. La siguiente norma legislativa que afecta a las cajas de ahorros es el Decreto de 9 de abril de 1926, en el que las cajas pasan de depender del

Ministerio de la Gobernación al de Trabajo, lo que hace suponer que se están demandando de ellas nuevas funciones y marcándoseles nuevos objetivos.

Si desde los comienzos del *proceso fundador* hasta la promulgación de la Ley de 1880 se habían llegado a fundar en España 33 cajas de ahorros (12 desde 1838 a 1850 y 21 desde 1851 a 1879), desde entonces hasta la finalización del siglo se fundarán 32 nuevas entidades, lo que totaliza 65 fundaciones conocidas. Bajo otra cronología, se puede afirmar que 18 de esas 65 cajas fueron fundadas durante el reinado de Isabel II, y las 47 restantes durante la etapa de la Restauración, a partir de 1875. De las 65 cajas fundadas en el siglo XIX, únicamente 10 han desaparecido con el transcurso del tiempo; 34 subsisten actualmente con nombres similares a los de su fundación, y las 21 restantes han sido objeto de procesos de fusión y cambios de denominación, por lo que realmente, aunque de otra forma, subsisten aún. Todo ello da una idea bastante precisa de la estabilidad del sector a lo largo del tiempo.

Desde el punto de vista de la *distribución regional* (cuadro número 1), la mayor abundancia de cajas de ahorros al finalizar el siglo se da en Cataluña y Valencia, con 14 cajas funcionando en cada una de las regiones; en Cataluña, de 14 cajas fundadas se mantienen todas ellas, en tanto que en Valencia fueron 15 las fundaciones, pero una primitiva Caja de Ahorros de Valencia sólo logró funcionar de 1842 a 1867. La siguiente región, en cuanto a número de cajas, es Andalucía, donde ha habido 11 fundaciones, y de ellas cinco, el número regional más elevado, tuvieron que liquidar (Granada, Cádiz, Málaga,

CUADRO N.º 1
DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS CAJAS ESPAÑOLAS
DURANTE EL SIGLO XIX

Región	Fundaciones	Liquidaciones	Existentes
Andalucía	11	5	6
Aragón	3		3
Asturias	1		1
Castilla-León-Cantabria	9	3	6
Cataluña-Baleares	14		14
Extremadura	1		1
Galicia	6	1	5
Madrid	1		1
Valencia-Murcia	15	1	14
País Vasco-Navarra	4		4
TOTAL	65	10	55

Jaén y Linares); aún así, a finales del siglo se mantienen seis cajas de ahorros ubicadas en Sevilla, Jerez, Cádiz, Córdoba, Granada y Almería. También con seis entidades, encontramos la amplia región de Castilla-León-Cantabria, donde ha habido nueve fundaciones y tres liquidaciones (Valladolid, Burgos y Santander). En Galicia, ha habido seis fundaciones y una liquidación, una primitiva Caja de La Coruña que existió de 1842 a 1861. En el País Vasco y Navarra perviven las cuatro entidades fundadas a lo largo del siglo (Pamplona, Vitoria y dos en San Sebastián), lo mismo que sucede con las tres entidades fundadas en Aragón. Por último, con una sola entidad, encontramos Madrid, Asturias y Extremadura. En todo caso, si conviene señalar que el número de cajas aquí señaladas procede de una investigación personal, y no coincide con ninguna de las relaciones publicadas hasta ahora, ni probablemente coincidiera con la que nosotros mismos pudiéramos publicar dentro de un año, por ejemplo. Pese a los avances históricos que en este sentido se

han producido en los últimos años, cada vez que se investiga con cierta profundidad, el número de entidades crece, y los datos, durante mucho tiempo, han de considerarse sujetos a revisión.

En relación con la *procedencia fundacional*, hay que decir que de las 65 cajas creadas en España en el siglo XIX, más de la mitad, 33, fueron fundadas por miembros de la burguesía liberal, hacendados locales, miembros de la nobleza, etc., pero en un proceso fundacional estrictamente privado y particular. Trece entidades habrían sido fundadas por corporaciones locales (ayuntamientos y diputaciones), seis por sindicatos agrarios, tres por distintas organizaciones eclesásticas, una por un centro obrero laico, y en nueve de ellas su procedencia no está definida. En todo caso, lo que queda perfectamente claro es que la mayor parte de las cajas fundadas en España en el siglo XIX lo fueron por personas o entidades particulares.

¿Qué recursos manejaron las

cajas y a qué los aplicaron? Si difícil resulta conocer el número de cajas, más difícil es aún responder sin error a las preguntas anteriores. La reconstrucción de las cifras de ahorro de las cajas españolas durante el siglo XIX es aún una tarea difícil. La riquísima información que poseen las *memorias* de la Caja de Madrid puede ser de utilidad, pero la certeza de los datos sólo se podrá obtener cuando se lleve a cabo una monografía histórica sobre cada una de las cajas creadas. Hasta 1874, las dificultades son aún mayores, porque no es posible obtener información de las *memorias* de Madrid, y las monografías realizadas ofrecen lagunas insalvables. Una aproximación a los recursos ajenos decenales manejados por las cajas arrojaría los siguientes datos (10):

Año	Miles de pesetas
1840	756
1850	4.185
1860	10.336
1870	9.335
1880	55.996
1890	97.954
1900	133.294

Lo sorprendente del caso, si las cifras parecen exiguas, es que éstas representan, en la década de los setenta, entre un 20 y un 30 por 100 de la cuota del mercado nacional de depósitos; en la década de los ochenta, entre un 30 y un 40 por 100, y en la de los noventa, entre el 40 y el 45 por 100 de los depósitos totales existentes en el país, incluidos los bancarios. La mejor relación se produce en el año 1894, en el que la cuota de mercado de las cajas supera a la de los bancos, con un 52,05 por 100 del total nacional. No es, por consiguiente, un problema de tamaño de las cajas, sino un problema

CUADRO N.º 2

CLASIFICACION PROFESIONAL DE LOS CLIENTES DE LA CAJA DE MADRID DURANTE 1900

Profesión	Número	Porcentaje
Menores de edad	10.768	21,08
Mujeres sin profesión	18.162	35,56
Domésticos	7.192	14,08
Artesanos y jornaleros	4.767	9,33
Empleados	2.387	4,67
Militares	943	1,85
Abogados	271	0,53
Médicos	161	0,32
Otras clases	5.687	11,13
Instituciones públicas	12	0,02
Cajas escolares	724	1,42
TOTAL	51.074	100,00

de tamaño del sector en su conjunto; lo que ponen de manifiesto los datos es que las cajas eran ya relativamente importantes, y que han representado un papel notable en el sistema financiero español mucho antes de lo que hasta ahora se creía.

¿Quiénes eran los *clientes* de las cajas de ahorros en España? ¿Utilizaron realmente sus servicios aquéllos en quienes se había pensado a la hora de fundarlas? No conocemos la estructura social de la clientela del conjunto nacional, pero sí la de la Caja de Madrid, que podemos tomar como ejemplo de lo que sucedería en todas las demás cajas, de acuerdo con los datos recogidos en el cuadro n.º 2, relativos al año 1900. Las mujeres sin profesión representan casi el 36 por 100 de la clientela; pero es que entre ellas y los menores de edad suponen el 57 por 100 de la misma; si a ello sumamos los trabajadores domésticos, se alcanza el 71 por 100, y con los artesanos llegamos al 80 por 100 de la clientela, representando las restantes clases un factor casi residual. De

ello se puede deducir que fueron efectivamente las clases más humildes las que utilizaron los servicios de ahorro de las cajas, y que el aspecto educativo que la Ley de 1880 pretendía desempeñó efectivamente un papel de cierta importancia.

¿Qué aplicación dieron las cajas a sus recursos? Los estudios realizados hasta ahora no permiten obtener conclusiones globales; mientras que se ha intentado realizar estadísticas generales sobre el ahorro, no existe nada parecido respecto de las inversiones, e incluso las monografías realizadas sobre algunas cajas de ahorros que operaron ya en el siglo XIX, por problemas de método o ausencia de fuentes, dejan grandes lagunas en la información contable. No tenemos más remedio, sin embargo, que acudir a las citadas monografías para obtener de ellas la información que se pueda y tratar de sintetizar alguna conclusión después (cuadro n.º 3).

El caso de las dos cajas andaluzas analizadas (Córdoba y Gra-

nada) es muy significativo en sus comienzos, puesto que inicialmente los depósitos de ahorro son completamente insuficientes para atender la demanda de préstamos, teniendo que recurrir a otras fuentes para la financiación de éstos, fuentes que no son otras que sus fondos fundacionales y de reserva. En Córdoba, esta situación comienza a resolverse desde 1885; la demanda de préstamos es inferior a la oferta de depósitos, y la entidad canaliza sus excedentes hacia la adquisición de valores públicos.

Algo parecido sucede en Lérida, si bien aquí la situación tarda menos de una década en normalizarse, cayendo desde entonces de una manera extraordinariamente brusca; de forma que, al finalizar el siglo, únicamente el 7 por 100 de los depósitos está invertido en operaciones del monte de piedad; aquí fueron los préstamos personales los que vinieron a compensar en los activos el lugar que dejaron los empeños. En las restantes cajas analizadas (Onteniente, Zaragoza, San Sebastián y La Coruña), la demanda de préstamos pignoratícios fue siempre muy insuficiente para dar salida a los depósitos ingresados en la entidad; cada una resolvió el problema como pudo. Onteniente recurrió desde el principio a la concesión de préstamos con garantía personal, lo mismo que había hecho Lérida; Zaragoza prefirió la fórmula de conceder préstamos con garantía de valores públicos; la Caja Municipal de San Sebastián adquirió valores, pero sobre todo abrió un crédito importante y permanente al Ayuntamiento, para cuyo servicio, además, se había creado; en La Coruña, la creación de la caja por parte del Crédito Gallego hizo que las inversiones de aquélla se vincularan a éste, en

CUADRO N.º 3

RELACION PORCENTUAL ENTRE EMPEÑOS Y DEPOSITOS

Año	Madrid	Córdoba	Granada	Onteniente
1865		170		
1870	159	141		
1875	46	242		
1880	17	131		
1885	19	81		27
1890	17	68	421	39
1895	18	70	138	34
1900	17	67	118	18

	Zaragoza	Lérida	San Sebastian	La Coruña
1875	49			
1880		145	13	
1885	58	96	34	
1890		23	3	7
1895	9	9	3	11
1900	20	7	2	7

Nota: Los datos son los más próximos al año quinquenal propuesto.

una situación completamente atípica.

El caso de Madrid merece ser analizado con especial interés: el Monte había sido fundado en 1702 y la Caja en 1838-39; en la práctica, eran dos entidades completamente independientes desde el punto de vista jurídico, con su Junta Directiva y su contabilidad independientes; existía, no obstante, una vinculación sustancial, y es que todos los fondos de la Caja habían de ser estatutariamente puestos a disposición del Monte de Piedad, que era quien los invertía; la Caja vigilaba la inversión, con dos de sus vocales formando parte de la Junta Directiva del Monte, pero pese a ello, tan extraño maridaje trajo siempre más problemas que ventajas; los roces fueron frecuentes y no se saldaron hasta que, en 1869, en plena crisis revolucionaria, el gobierno decretó la fusión de ambas entidades o, lo que resulta más extraño, la ab-

sorción de la Caja de Ahorros—cuya Directiva desaparece—por parte del Monte de Piedad, que parece gozar de una mayor confianza por parte del gobierno revolucionario. La revolución y la fusión provocan realmente un descalabro en la Caja, cuyo saldo de ahorro pasa de 5,8 millones de pesetas en 1867 a 2,4 en 1869, y como el número y volumen de operaciones del Monte no sólo no disminuye, sino que aumenta, la proporción entre depósitos y empeños es del 159 por 100 en 1869. Normalizada la situación en los años siguientes, esta proporción inicia un descenso que la colocará por debajo del 50 por 100 a partir de 1875, y por debajo del 20 por 100 a partir de 1878, sin que nunca más, a lo largo de la historia, vuelva a superarse dicho porcentaje.

Hasta mediados de los noventa, la Caja de Madrid dedicó su dinero a los préstamos con garantía de valores públicos, pero

la oposición de la banca llegó hasta tal extremo que hubo hasta un debate en el Senado para discutir si la entidad podía o no dedicarse a operaciones bancarias. El resultado no fue claro, pero sí concluyente, porque desde entonces la Caja de Madrid inicia una retirada en la concesión de este tipo de préstamos, y como las operaciones del Monte de Piedad no aumentan proporcionalmente a como lo hacen los depósitos, la Caja tiene, por una parte, que restringir la admisión de depósitos con interés y, por otra, iniciar una política de adquisición de valores, que a finales de siglo constituirán el 50 por 100 de los activos de la entidad (11).

Quiere todo ello decir que en las regiones más deprimidas de España (por ejemplo, Andalucía) la demanda de empeños superó las posibilidades de ser atendidos con unos depósitos que la misma precaria situación económica mantenía en unos niveles mínimos. En otras regiones, sin embargo, las cajas de ahorros no solamente atendieron la totalidad de la demanda de empeños existente, sino que iniciaron, ya desde sus orígenes, otro tipo de operaciones financieras, tales como la compra de valores y la formalización de préstamos con garantía personal, de valores públicos e incluso hipotecaria. Desde este punto de vista, las cajas no solamente estaban cumpliendo una función benéfico-social de primera magnitud, sino que, mucho antes de lo que se ha supuesto tradicionalmente, comenzaron a desarrollar un papel económico notable, que ha quedado especialmente puesto de manifiesto en el caso de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.

IV. LA CONFIGURACION SOCIAL DE LAS CAJAS ESPAÑOLAS

La Ley de 29 de junio de 1880 vino a suponer la consagración legal de las cajas de ahorros como instituciones de beneficencia, pero la misma Ley establece la posibilidad de que las cajas de ahorros puedan tener vida propia, es decir, que puedan fundarse sin que exista junto a ellas, o en ellas, un monte de piedad; significa esto que las cajas se verán, en estos casos, obligadas a buscar alternativas de inversión que no tienen necesariamente que ver con el préstamo asistencial, y que tampoco es razonable que su clientela de pasivo esté ya constituida por los sectores económicos más humildes de la sociedad. Existe, por consiguiente, una mayor libertad que, aunque sea desde un punto de vista formal, vemos reflejada en el hecho de que algunas de las cajas fundadas a partir de entonces no lleven ya en su denominación el título de Monte de Piedad, sino que se llamen simplemente Caja de Ahorros, como sucede, por ejemplo, con las de Guipúzcoa, Alava, Vizcaína, Manlleu, Carlet o con la Caja de Pensiones de Barcelona. Permanecieron, sin embargo, las cajas íntimamente unidas a los montes de piedad en las regiones más pobres, donde la operatoria fundamental de estas entidades siguió siendo meramente asistencial.

La libertad que concede la Ley de 1880 será el comienzo de un proceso de configuración de estas entidades como instituciones de carácter social, traspasando el marco estrecho que las relacionaba con la beneficencia pública. Pero será en los reales decretos-leyes de 9 de abril de 1926 y de 21 de noviembre de

1929 donde se perfilará, de una manera clara, este cambio de orientación, que se define por el traspaso de su dependencia al Ministerio de Trabajo y Previsión, y por su vinculación con «las funciones sociales que hayan de ejercerse en virtud de las disposiciones legales dictadas por dicho ministerio» (12).

Los cuatro factores determinantes de este *cambio de rumbo* los ha destacado González Moreno en los siguientes términos. Primeramente, con la desvinculación funcional y orgánica de los montes de piedad y de las cajas de ahorros, permitida por el artículo segundo de la Ley de 1880. En segundo lugar, con la creciente importancia económica de las cajas, como consecuencia del incremento de las imposiciones y de la preocupación por la cuenta de resultados. Tercero, con la evolución de la relevancia del concepto de beneficencia, aspecto en el que las cajas de ahorros desempeñaron un papel de vanguardia. Por último, con el establecimiento gradual de una vinculación entre las diferentes cajas, que se inicia a principios de siglo en el seno del Instituto de Reformas Sociales, cuando, a raíz de la celebración de la primera Conferencia sobre Previsión Popular, celebrada en octubre de 1904, se acordó ya el establecimiento de un servicio de transferencias de libretas de unas cajas a otras, lo que se materializó más aún en los años siguientes en un programa de colaboración de las cajas con los programas de construcción de casas baratas del Instituto Nacional de Previsión (13). En resumen, y desde un enfoque eminentemente jurídico, el período comprendido entre 1926 y 1939 puede considerarse como uno de los más importantes de la historia de las

CRONOLOGIA BASICA DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS

- 1835 Llamada del gobierno a los gobernadores civiles, incitándoles a la creación de cajas de ahorros.
- 1838 Aprobación de los Estatutos de la Caja de Ahorros de Madrid.
- 1839 Apertura de las Cajas de Ahorros de Madrid y Granada.
Nueva Real Orden incitando a la creación de cajas de ahorros.
- 1853 Real Decreto regulando la creación y uniformando el funcionamiento de las cajas.
- 1856 Ley aboliendo la tasa de interés sobre el capital, origen de un movimiento expansivo de las casas de empeños y de la usura.
- 1869 Fusión de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.
- 1880 Ley regulando de manera liberal la creación y organización de las cajas.
- 1909 Creación de la Caja Postal de Ahorros.
- 1924 **Creación de la primera Federación de Cajas de Ahorros, la Vasco-Navarra.**
- 1926 Traspaso de competencias desde el Ministerio de Gobernación al de Trabajo.
Establecimiento del registro e inspección de cajas de ahorros.
- 1928 **Creación de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.**
- 1929 **Aprobación del primer estatuto del ahorro popular.**
- 1933 **Aprobación del estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular.**
Creación del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros (ICCA).
- 1957 **Las cajas pasan a depender del Ministerio de Hacienda.**
- 1962 Ley de Ordenación del Crédito y de la Banca.
- 1971 Se suprime el ICCA, pasando sus funciones al Banco de España.
- 1977 **Democratización de los órganos de gobierno de las cajas.**
Establecimiento de la igualdad de operatoria con la banca.
- 1979 Regulación de la Obra Social de las cajas.
Libertad de expansión a nivel regional y posibilidad limitada de apertura de oficinas en grandes centros financieros.
- 1985 Reordenación de los coeficientes de inversión obligatoria.
Establecimiento de requerimientos mínimos de recursos propios.
Regulación de la deuda subordinada.
Ley de Organos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA).
- 1988 **Libertad de expansión de cajas de ahorros en el territorio nacional.**
Sentencias del Tribunal constitucional declarando inconstitucionales algunos preceptos de la LORCA.
Ley de disciplina e intervención en entidades de crédito.
- 1989 Fijación del calendario de reducción del coeficiente de inversión obligatoria.
- 1990 Regulación de las cuotas participativas como recursos propios en las cajas de ahorros.
Modificación del límite máximo del coeficiente de caja.
Amplio proceso de fusiones que reducen el número de cajas.

cajas de ahorros, al promulgarse entonces algunos de los textos fundamentales del ahorro español.

En este contexto hay que situar el Real Decreto-Ley de 9 de abril de 1926, por el que se establece el registro e inspección de las entidades de ahorro, capitalización y similares. Digamos de entrada que el Decreto-Ley tiene una cierta complejidad, al pretender regular de manera conjunta a cajas de ahorros y de capitalización, montes de piedad, cajas de previsión social, cooperativas y sociedades de ahorros, seguros, etcétera.

El citado Decreto-Ley, y esta es ya una importante novedad, no procede del Ministerio de la Gobernación, como hasta ahora había sucedido, sino del de Trabajo, Comercio e Industria; y este cambio de dependencia confirma el nuevo sentido de la orientación social que para las cajas se pretende, reflejado claramente en la exposición de motivos, cuando se afirma que es su propósito «proteger y garantizar los sacrificios de los que por la vía del ahorro caminan hacia las más fructíferas aplicaciones económicas del sobrante de los ingresos». Para cumplir con esta finalidad, se estableció un auténtico control administrativo sobre las cajas de ahorros, sometiéndolas a la inscripción registral y a la Inspección Mercantil y de Seguros, creada para esta finalidad en el Ministerio de Trabajo. Y es que, bajo la fórmula del registro previo que se impone a las cajas de ahorros con carácter obligatorio, no solamente se esconde la posibilidad del Ministerio de denegar su fundación o de modificar determinados preceptos de sus Estatutos, sino la de vigilar e inspeccionar todas las actividades que las cajas desarrollen

para el cumplimiento de sus funciones.

Una de las medidas más importantes, a nuestro juicio, que contiene el Decreto-Ley de 1926 es el comienzo de la regulación de las operaciones activas, en clara contradicción con algunos de los preceptos del texto legal. Y es que, en su artículo 27, se establece que el modo de inversión de los fondos recaudados vía imposiciones, así como los intereses que por ello se cobren, será regulado por los propios Estatutos y reglamentos de cada institución; pero, acto seguido, establece un coeficiente de inversión obligatoria extraordinariamente elevado para ser la primera vez que éste se regula en el siglo XX. Para los montes de piedad, el Decreto-Ley establece que invertirán el 40 por 100 de sus ingresos por libretas de ahorro en valores públicos del Estado español y el 50 por 100, por lo menos, de aquel 40 por 100 en deuda perpetua interior al 4 por 100. En cuanto a las cajas de ahorros, se les establece como obligación la inversión de, al menos, el 50 por 100 de las imposiciones en valores públicos del Estado español, de los que la mitad será deuda perpetua al 4 por 100 interior, y el resto será invertido en valores públicos españoles o en hipotecas sobre edificios sitos en el casco de poblaciones, o en anticipos a los socios o imponentes, préstamos con garantía de las propias libretas o de valores industriales y comerciales españoles de los incluidos en una lista que trimestralmente formaría la Inspección.

Los directivos de las cajas de ahorros no acogieron de buen grado la promulgación del Decreto-Ley de 1926. La falta de consulta a las cajas durante el período de redacción del Decreto

fue la primera razón argumentada, y esta situación se tradujo en el convencimiento de muchos de que era necesario llevar a cabo la creación de un organismo de representación de las cajas, acelerándose el proceso de constitución de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, que asumiría en el futuro la representación colectiva, y que comenzó a funcionar dos años más tarde. Tampoco resultaba satisfactoria para las cajas su inclusión en el mismo grupo que las cooperativas, mutualidades, entidades de previsión, etc., entendiéndose que en ninguna razón objetiva se fundamentaba esta homologación, y que surgía precisamente de lo contrario, de un desconocimiento completo de la realidad de la operatoria de las cajas, que, en todo caso, tenía una mayor relación con la banca que con las entidades a las que se unía. En relación con este último aspecto, y por si fuera poco, la prohibición de que las cajas pudieran hacer operaciones de tipo mercantil significaba que, de hecho, se reservaban como competencia exclusiva de la banca una serie de operaciones mercantiles o especulativas, sin que, por otra parte, se establecieran medidas paralelas contra las secciones de ahorro (cajas de ahorros, con este específico nombre muchas veces) que habían creado la mayor parte de los bancos (14).

Un error técnico importante del Decreto-Ley de 1926 radica en la confusión institucional que establece al regular mediante la misma norma a entidades realmente diferentes, como eran cajas de ahorros; montes de piedad; entidades particulares de ahorro, capitalización y similares; mutualidades; cooperativas, y empresas aseguradoras en general, cons-

tituidas muchas de ellas como sociedades anónimas, es decir, sociedades por acciones constituidas con ánimo de lucro.

Este error, detectado bien pronto, fue rectificado tres años más tarde mediante el Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, refrendado por el mismo Ministro de Trabajo y Previsión, Eduardo Aunós, quien, en la exposición de motivos de este último, reseña la intención de llevar a cabo una separación absoluta entre las prescripciones para el registro e inspección de las cajas generales de ahorros y los de las entidades particulares de ahorro, agrupándolas en dos textos distintos y vertiendo a un Estatuto General del Ahorro Popular las prescripciones comunes y la organización de los órganos de inspección y patronato.

El nuevo Decreto-Ley contenía dos partes diferenciadas: en la primera, se aprobaba el primer Estatuto General del Ahorro Popular, y constaba de veintisiete artículos y cuatro adicionales, creando en ellos la Junta Consultiva del Ahorro, que, de acuerdo con el artículo sexto, se convirtió en el «órgano de patronato representativo de las entidades de ahorro, capitalización y similares». Por otra parte, el mismo Decreto aprobaba el Estatuto especial para las cajas generales de ahorro popular, compuesto de 182 artículos, y que constituyó la base de la legislación que, prácticamente hasta nuestros días, ha regulado el sector del ahorro en nuestro país. Por último, el Decreto aprobaba el Estatuto especial de las entidades particulares de ahorro, capitalización y similares, que regulaba a las restantes entidades, de acuerdo con los propósitos iniciales. De manera que el Decreto-Ley de 1929 vino a esta-

blecer una clara diferenciación y unos regímenes jurídicos diferentes para las entidades de ahorro, clasificadas a partir de ahora en dos grupos: las cajas generales de ahorro popular y las entidades particulares de ahorro.

El Decreto-Ley de 1929 estuvo plenamente vigente hasta que, ya en la época republicana, otro Decreto de 1 de junio de 1931, del mismo Ministerio de Trabajo y Previsión, vino a dejarlo en suspenso. Sin embargo, el Decreto-Ley se convirtió en la principal plataforma legislativa sobre la que se han sustentado las cajas prácticamente hasta nuestros días, ya que en él se encuentran las bases que sirvieron para la elaboración del Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular, de 14 de marzo de 1933, que fue un afortunado resumen del mismo gracias a la gestión de la Junta Consultiva del Ahorro, que trabajó activamente, en colaboración con los responsables de la Administración, para dar a luz el texto de 1933; éste intenta, y así lo confiesa en su preámbulo, ser respetuoso con la trayectoria histórica mantenida hasta entonces por las cajas.

Los rasgos principales del Estatuto de 1933 se pueden sintetizar de la siguiente forma. En primer lugar, hay una precisa definición institucional, que permitirá identificar plenamente a las cajas, y diferenciarlas de las restantes entidades crediticias y de ahorro; en segundo lugar, se confirma su carácter benéfico y social, marcándoles una actuación, en este sentido, coadyuvante del Estado y complementaria de su actuación fundamental; en tercer lugar, se delimitan las inversiones de las cajas con un criterio eminentemente social: fondos públicos, obligaciones provinciales o municipales y valores industriales

calificados expresamente por el gobierno, adquisición de inmuebles, concesión de préstamos hipotecarios, corporativos, con garantía personal o prendaria y sobre valores, sin que las inversiones de carácter obligatorio pudieran superar el 30 por 100 de los depósitos de ahorro; en cuarto lugar, se regulan los fondos de reserva: un 25 por 100 de los beneficios se destinarán obligatoriamente a reservas hasta que éstas lleguen a constituir el 10 por 100 del saldo de ahorro, y otro 25 por 100 se podrá destinar a reservas voluntarias y fondos para el saneamiento de los activos; finalmente, el Decreto establece el carácter obligatorio de la filiación de las cajas a las federaciones regionales y a la Confederación Española de Cajas de Ahorros. En definitiva, como ha afirmado Martín-Retortillo, «el Estatuto de 1933 viene a representar en cierto modo la culminación en ese proceso de configurar a las cajas como entidades de carácter social», pero sin olvidar que se establecen también las bases para su posterior configuración como entidades con muy importantes cometidos financieros (15).

La historia de las cajas de ahorros españolas hasta 1939 ofrece lagunas hoy por hoy insalvables. No es posible saber, siquiera, el número de cajas existentes cada año, las nuevas fundaciones, las que desaparecen por fusión o por quiebra, su saldo de ahorro y, menos aún, la estructura y el importe de las inversiones. Baste como ejemplo lo siguiente: según nuestras propias conclusiones, el número de cajas españolas al finalizar el siglo era de 55; los datos contenidos en la *Historia cuantitativa de las Cajas de Ahorros españolas*, publicada por la propia Confederación (16), inician la serie de 1901 con 33 cajas,

cuando el período anterior cerró el año 1900 con 49 entidades. Según esta misma fuente, en 1925 había 51 cajas, que pasaron a 82 y 85 en 1930 y 1935, respectivamente; pero Forniés Casals afirma que en 1926 existían en España 193 cajas de ahorros, y que en 1939 su número había disminuido hasta 186 (17). Por nuestra parte, podemos defender la tesis de que al finalizar dicho año de 1939 España contaba con 98 instituciones de ahorro popular.

Es fácil comprender que con esta heterogeneidad de datos no es prudente generalizar conclusiones. La única válida es que los depósitos de las cajas son cada vez mayores, y que la relación entre depósitos y préstamos de los montes de piedad es cada vez menor. La inversión de las cajas se diversifica según la política de cada una. En la Caja de Granada, las operaciones del Monte siguen absorbiendo la totalidad del saldo de ahorro; no sucede así en la de Córdoba, donde hasta 1917 el Monte de Piedad consume el 50 por 100 de los depósitos, descendiendo a partir de entonces hasta menos del 25 por 100 hacia 1940; la diferencia se orienta hacia préstamos con garantía hipotecaria, de valores y sobre granos. La Caja de Pensiones orienta sus inversiones, de manera absolutamente prioritaria, hacia la cartera de valores. La Caja de Madrid atiende la demanda de préstamo pignoraticio de la capital, pero ésta no pasa ya del 20 por 100 de los activos de la entidad; los préstamos con garantía de valores, que fueron muy importantes en el siglo XIX, descienden cada vez más, ocupando su puesto la cartera de valores, que llega a situarse por encima del 70 por 100 de los activos. En consecuencia, cada entidad, de acuerdo con la zona donde opera

y con sus líneas estratégicas, trata de seguir lo mejor que puede las directrices relativas a inversiones que, poco a poco, va concretando la legislación vigente.

V. LA FUNCION ECONOMICA DE LAS CAJAS DE AHORROS EN LA EPOCA DE LA AUTARQUIA

El ordenamiento mínimo que, respecto al funcionamiento orgánico de las cajas de ahorros, contenía el Decreto de 1933 remitía la parte más importante de las cuestiones a la voluntad de los fundadores, como principio inspirador del sistema regulador de estas entidades. Esta situación cambia a partir de 1947, momento en el que se da un nuevo paso encaminado a dotar a las cajas de ahorros de un sistema estructural más formalista y uniformizador. Fernández Jardón ha afirmado que, sin perjuicio de que tal medida respondiera a una necesidad objetivamente sentida por el Ministerio protector, en realidad tuvo su antecedente más inmediato en una fuerte tensión iniciada hacia 1945 entre las cajas y el titular del Ministerio de Trabajo, al pretender éste que aquéllas se prestaran a financiar el Patronato del Orfanato José Antonio Girón mediante la concesión conjunta de préstamos que tendrían la peculiaridad de ser amortizados por las propias cajas, con cargo a sus beneficios (18).

La resistencia de las cajas dio lugar a un Decreto de 6 de junio de 1947, en el que el Ministerio protector se atribuía, entre otras, las siguientes facultades: aprobación del nombramiento de presidentes de las federaciones, de-

signación de presidentes de las cajas, determinación del procedimiento para el nombramiento de directores, establecimiento de una tasa para la compensación de los gastos del ejercicio del protectorado y sometimiento a la aprobación del Ministerio del plan de obra social de cada caja a comienzos de cada año. En tales circunstancias, parece obvio afirmar que las cajas aceptaron la financiación del Orfanato Girón, y cinco meses más tarde, mediante Decreto de 17 de octubre de 1947, quedaron derogadas las medidas anteriores, estableciéndose a cambio las siguientes:

- El número de vocales del Consejo de Administración de las cajas no excedería de quince ni sería inferior a ocho.
- La designación de los cargos de Presidente y vocales de los consejos de Administración sería conforme a los Estatutos de cada caja, y el nombramiento debería ser comunicado, en el plazo de ocho días, al Ministerio de Trabajo, que podría ejercer el derecho de veto en el plazo de un mes si se observase falta de idoneidad en las personas designadas.
- El cargo de vocal del Consejo de Administración tendría una duración de cuatro años, renovables en la forma establecida por los Estatutos de cada caja.
- El nombramiento de director sería de designación del Consejo, pudiendo el Ministerio de Trabajo ejercer el derecho de veto dentro del mes siguiente a la fecha de la comunicación.

¿Qué ceden las cajas a cambio de esta moderación en la configuración de su estructura? Nada menos que una buena parte del control de la obra social, que será regulada de una manera extraor-

dinariamente estable, al mantenerse en vigor nada menos que durante treinta años. El porcentaje de los beneficios dedicado a reservas queda igual al establecido en el Estatuto de 1933 (es decir, entre el 25 y el 50 por 100 de los beneficios netos anuales) y el resto habría de ser invertido necesariamente en obras sociales y benéficas. De esta cantidad, el 85 por 100 se invertiría en obras sociales propias y el 15 por 100 restante vendría a integrar un fondo común benéfico-social, que quedaría a disposición del Ministerio de Trabajo para ser dedicado a obras sociales de interés nacional que redundasen en prestigio de las entidades de ahorro. En realidad, y hasta la extinción de esta partida en 1977, las cajas nunca obtuvieron una explicación satisfactoria del destino que el gobierno daba al 15 por 100 con el que se constituía el fondo nacional para obra social. Alguna claridad arrojó la promulgación de la Ley 40/1959, de 11 de mayo, sobre Normas Reguladoras de las Universidades Laborales, al prever, en su artículo 9, la colaboración de las cajas generales de ahorro popular al desarrollo y sostenimiento de las mismas, debiendo dedicar a tal finalidad el 90 por 100 del total destinado a la obra benéfico-social nacional; el 10 por 100 restante quedaría afecto desde entonces a la formación profesional industrial. Hay que señalar, finalmente, que el Orfanato José Antonio Girón, objetivo inicial de la financiación que ocasionó la polémica, se transformó al poco en la Universidad Laboral de Gijón, de características monumentales.

Los poderes públicos comenzarán también a ocuparse pronto de las posibilidades de financiación que las cajas ofrecían y, en consecuencia, de controlarlas a

través de los *coeficientes de inversión*. Se ha afirmado que los coeficientes de inversión obligatoria del sistema financiero español, en su conjunto, constituyen una notable peculiaridad de nuestra regulación financiera durante muchas décadas. La razón de ser de los coeficientes de inversión obligatoria, ha dicho Raimundo Poveda, es amparar determinadas financiaciones privilegiadas, entendiéndose por tales aquéllas que se otorgan en condiciones más ventajosas para el sujeto financiado que las que el mercado libre establecería para los activos de iguales características (19).

Existen, naturalmente, otras formas de inversión privilegiada, tales como las subvenciones públicas a los tipos de interés —método de apoyo más natural y probablemente más correcto desde el punto de vista técnico—, o los incentivos fiscales o desgravaciones de impuestos, sea en las retenciones a cuenta sobre los rendimientos de los activos privilegiados, sea mediante reducciones de la cuota de los impuestos definitivos para quienes hayan hecho compras de tales activos. Otra forma de generar financiaciones privilegiadas es su concesión directa por el sector público, sea desde los Presupuestos Generales o, más frecuentemente, desde organismos financieros públicos especiales obligados estatutariamente o motivados políticamente a prestarla.

La última fórmula, de la que aquí nos ocupamos, es forzar a los intermediarios financieros a conceder las financiaciones especiales, creando la obligación legal de invertir sobre activos privilegiados. Se les impone así —señalaba el mismo autor— un comportamiento antinatural, como es

financiar a quien no quieren, o en condiciones no de mercado, quizá en virtud de que, a su vez, disfrutaban de un privilegio negado a otras entidades, como es el privilegio de ejercer la actividad bancaria.

Estas son las razones por las que, desde el principio de la década de los años cincuenta, cuando el Estado comprendió que las cajas de ahorros podrían llegar a convertirse en intermediarios financieros de primera magnitud, como después sucedería, se ocupó de someterlas a una legislación en materia de inversiones según la cual una mínima parte de sus recursos propios y ajenos va a quedar a la libre disposición de las cajas, en tanto que la mayor parte de ellos irán destinados al fomento o al apoyo de aquellos sectores que, de acuerdo con las políticas económica y financiera del país, interesara fomentar en cada momento.

En este orden de cosas, el Decreto de 9 de marzo de 1951 (20) estableció que el 60 por 100, como mínimo, de los recursos totales depositados en las cajas de ahorros benéficas habrían de invertirse necesariamente en fondos públicos españoles admitidos a cotización oficial en cualquiera de las bolsas de comercio, y que una cantidad no inferior a las tres cuartas partes de dichos fondos (45 por 100 de los recursos ajenos) estaría constituida por títulos de la deuda flotante o consolidada del Estado español, o que gozasen de la garantía o del aval de éste. Entre los fondos públicos españoles se incluirían las cédulas hipotecarias, las del Banco de Crédito Local y los demás títulos de renta fija emitidos por los bancos privilegiados españoles dependientes de la Comisaría de la Banca Oficial.

El Decreto establecía además un plazo que expiraría a finales de 1952, dentro del cual las cajas de ahorros tendrían que ajustar sus inversiones a las exigencias de aquél, fijando unas sanciones a partir de entonces para las entidades que se hallasen en descubierto. Esta normativa se va a mantener durante largos años vigente y sin modificación fundamental, concretamente hasta la promulgación del Decreto de 26 de marzo de 1964, que se emite, como más adelante veremos, en desarrollo de la Ley de Bases de 14 de abril de 1962.

Así pues, la entidad de la cartera de valores de las cajas de ahorros ha sido producto de decisiones de los poderes públicos, que encontraron en estas instituciones una eficiente fuente de financiación de parte de la deuda y de las empresas públicas. Esta instrumentalización tiene una tendencia ascendente hasta la década de los sesenta; baste recordar algunos momentos significativos: si el Estatuto del Ahorro de 1933 había fijado como inversión obligatoria en fondos públicos un máximo del 30 por 100 de los recursos ajenos, a partir de 1940 las urgencias financieras del Estado recomiendan una subida de tales topes, de manera que, desde la nueva legislación de 1951, las cajas quedarán obligadas a invertir un mínimo de un 60 por 100 de sus recursos ajenos en fondos públicos, de los que las tres cuartas partes habrían de ser deuda del Estado.

En 1957, se asigna al Ministerio de Hacienda la función de vigilancia y ordenación de las cajas de ahorros, que hasta entonces recaía en el Ministerio de Trabajo;

... esta innovación institucional, implicó aceptar de derecho el hecho ya patente de la gran im-

portancia financiera de estas entidades, en forma especial como demandantes obligados de valores públicos, con pignoración muy limitada, lo que las constituía en aseguradoras para la colocación de deuda estatal no pignorable (21).

En 1959, hay un cambio formal en el sentido de ampliar el tipo de títulos computables, incluyendo las obligaciones de empresas del Instituto Nacional de Industria, aumentándose el coeficiente de inversión obligatorio al 65 por 100 de los incrementos de depósitos. Es a partir de esta fecha cuando un conjunto de factores derivados de la política económica liberalizadora, y de la propia evolución de la coyuntura de inversión, permite disminuir la presión gubernamental sobre la actividad inversora de las cajas por vía de ampliación de tipos de valores susceptibles de computar y de disminución de porcentajes obligatorios; así, en 1962 se posibilitará la adquisición de valores privados de renta fija; en 1964, se profundizará en la tendencia hacia la flexibilidad de las inversiones mediante la rebaja del coeficiente de inversión obligatoria en valores, que pasa a situarse en un 50 por 100, en tanto que se potencia una actividad crediticia también dirigida desde la Administración.

Esta orientación política ha hecho que la cartera de valores de la totalidad de las cajas haya estado tradicionalmente orientada hacia los valores públicos, que, como promedio, han llegado a constituir el 90 por 100 de su cartera total, ya que no será hasta 1962 cuando los valores privados se consideren como computables, pasando desde la citada década a representar los valores públicos el 75 por 100 de la cartera total de las cajas.

Es en este último año cuando, después de la reforma-litigio de 1947, se lleva a cabo una modificación en el marco jurídico general de las cajas, que viene de la mano de la Ley de Ordenación del Crédito y de la Banca de 14 de abril de 1962, en cuya exposición de motivos puede leerse que la reforma prevista por la citada Ley no sería completa,

... si no se aprovechara para vivificar las Cajas de Ahorros y utilizar mejor sus cuantiosos recursos, su extensa red de sucursales y sus altruistas finalidades para fomentar y auxiliar las inversiones de carácter agrícola, con especial atención a las cooperativas del campo, y prestar ayuda al artesanado, a los pequeños negocios comerciales, industriales, a los modestos aspirantes a la propiedad mobiliaria y, en general, a las actividades económicas de más interés desde el punto de vista social. Para ello y en atención a la creciente importancia de las Cajas, se hace menester estructurar el órgano superior de coordinación y rectoría de las mismas que, a la par que las disciplina, les sirve de enlace con la restante organización bancaria y crediticia.

Efectivamente, a raíz de la promulgación de la Ley de 1962 y de su posterior desarrollo, se va a producir un cambio fundamental en la orientación económico-financiera de las cajas, en una doble perspectiva: orgánica, en cuanto a la reestructuración del «órgano superior de control» de las cajas —el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros (ICCA)—, y operativa, en cuanto a la reforma y ampliación de sus operaciones y funciones, insertándolas progresivamente en el sistema crediticio y financiero español.

Ciertamente que la reestructuración del Instituto de Crédito de

las Cajas de Ahorros fue la más relevante innovación de la Ley de 1962 para estas entidades. Así, en la base quinta de la Ley se decía que «el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros desempeñará las funciones de alta dirección, coordinación e inspección de las cajas con el Banco de España y el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo». El ICCA de 1962 difería notablemente del de 1933. El antiguo había sido concebido como un órgano económico-social, con la doble función de ser un banco de cajas a la vez que un órgano coordinador y compensador de las operaciones intercajas, al servicio de la Administración central (22). Así concebido, el ICCA se convierte en un instrumento de la acción del gobierno sobre las cajas y

... es fundamentalmente al reordenar el ICCA —esto es, al regular, ni más ni menos que la intervención de la Administración del Estado sobre las Cajas— como van a plantearse las líneas principales del régimen jurídico de las mismas sobre la base de las funciones que en relación con ellas desempeña, en general, el Ministerio de Hacienda, y el ICCA en particular. No en vano... le corresponde a éste la alta dirección, la coordinación y la inspección de las Cajas. Tres términos que, como es fácil adivinar, contienen un sinfín de posibilidades por lo que a la ordenación de las entidades que estudiamos se refiere (23).

Sobre este dispositivo se va a apoyar la mecánica de intervención de las cajas por parte del gobierno en cuanto a entidades de carácter financiero, y la razón de todo ello no es otra que el progresivo aumento de los saldos de ahorro depositados en las cajas. No podemos olvidar que, desde entonces, éstas van a concurrir de forma muy importante al

sostenimiento de las inversiones públicas y al de las empresas privadas debidamente seleccionadas por el gobierno, o a través de la definición de los valores computables y

... ha sido, sin duda alguna, el recurso de este fácil y cómodo sistema de financiación que facilitan las Cajas el que ha hecho que el Ministerio de Hacienda promocionase primero una amplia política expansionista de las mismas y estableciese después una intensa fiscalización de sus actuaciones (24).

En otro orden de cosas, el proceso de aproximación operativa y funcional entre bancos y cajas de ahorros ya venía manifestándose con anterioridad, pero será a partir de la Ley de 1962 cuando se acentúe la tendencia. Así, en el artículo primero de la Orden de 10 de octubre de 1964 ya no se establece distinción alguna entre bancos y cajas en lo relativo al «estricto cumplimiento de las normas vigentes sobre fijación de tipos de interés y comisiones en las operaciones activas y pasivas». Lo mismo sucede con la Orden de 30 de octubre del mismo año y normas sucesivas, en las que se produce una identidad de criterios, separados normalmente en órdenes diferentes, entre las tasas y comisiones máximas que pueden cobrar y pagar los bancos y las cajas, aunque las diferencias se mantengan, y muy acentuadas, en lo relativo a la estructura de sus inversiones o, lo que es lo mismo, en los coeficientes de inversión obligatoria que unas y otras entidades han de mantener.

La vida del ICCA fue breve, y la Ley de Organización del Régimen del Crédito Oficial, de 19 de junio de 1971, ordenó su extinción, traspasando sus funciones al Banco de España con el pro-

pósito, entre otros, de acentuar el carácter financiero de las cajas de ahorros, contribuyendo de manera decisiva al proceso de inserción de las cajas en el ordenamiento financiero español.

Desde finales de 1939 hasta 1962, el número de cajas de ahorros existentes en España ha pasado de 98 a 84, en un proceso que recoge 15 nuevas fundaciones y 29 desapariciones por fusión o absorción.

En lo que se refiere a la normativa para la creación de cajas de ahorros, el Estatuto de 1929 determinaba la obligatoriedad de inscribirse en un registro especial instituido en el Ministerio de Trabajo, pero esta inscripción no tenía en absoluto efectos constitutivos, sino que era un mero instrumento administrativo para ejercer posteriormente el protectorado (control o intervencionismo) del Estado sobre las cajas. Este amplio margen de autonomía, del que los fundadores gozaban para erigir una nueva entidad, va a ser recortado en el Estatuto de 1933, que, en su artículo octavo, establece la obligatoriedad de obtener autorización previa como requisito indispensable para que los Estatutos de una nueva caja fuesen aprobados y ésta fuese inscrita en el Registro Especial de Cajas de Ahorros. Sin embargo, este requisito no lleva consigo normativa alguna respecto a las características que debe reunir una fundación, por lo que la voluntad de los fundadores no tiene más límite que el derecho común. Con esta escasa normativa como referencia, las cajas que hasta 1962 se fundan son las siguientes: Gerona (1940), Valladolid (1940), Sureste de España (1940), Insular de la Palma (1943), Cuenca (1945), Asturias (1946), Alhama de Murcia (1949), Málaga

(1949), Huelva (1949), Logroño (1950), Tarragona (1952), Córdoba (1953), Alicante (1954), Albacete (1960) y Toledo (1961). Todas ellas, excepto la del Sureste y la de Alhama de Murcia, tendrán como protagonistas de su fundación a las diputaciones provinciales (el Cabildo Insular en el caso de la de La Palma), en un proceso, por consiguiente, que ha tenido un eminente carácter público.

También la normativa de *fusiones* es escasa en este período. El artículo 11 del Estatuto de 1933 posibilita que «cualquier Caja o entidad de ahorro pueda agregarse a otra autorizada, transmitiéndole sus operaciones o bienes o fusionándose ambas para constituir una nueva», con la autorización correspondiente del Ministerio protector, sin que una sola norma modifique esta situación hasta 1975. Con este marco de referencia, los protagonistas de un proceso que ha afectado a 29 cajas han sido los siguientes:

- *Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares*: Mollet del Vallés, Lluchmayor, Campos del Puerto (1940), Artá (1941), Castellar del Vallés (1942), Vilasar, San Feliú de Codinas, La Pobla de Lillet, Darnius (1943), Les Salines (1944), Castelló de Ampuria (1945), San Lorenzo de Morunys (1945), Calonge, Bisbal del Penedés (1946) y Maó (1955).

- *Caja de Ahorros del Sureste de España*: Cartagena, Alicante, Murcia, Yecla, Jumilla, Elche y Sindicato Agrario de Yecla (1940), y Caudete (1941).

- *Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Valencia*: Alcira (1940), Villarreal (1941), Alberique (1942), Játiva (1943) y Gandía (1945).

- *Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja*: Monte de Logroño (1942), Haro (1943), Huesca (1946) y Teruel (1957).

- *Caja de Ahorros y Monte de Piedad de La Coruña y Lugo*: La Coruña y Lugo (1944).

- *Caja de Ahorros de Asturias*: Oviedo y Gijón (1946).

Las normas que han regulado la *expansión de las cajas de ahorros* han seguido siempre, casi con carácter inmediato, a las relativas a la expansión bancaria, si bien no han adquirido un carácter normativo generalizado hasta la década de los años sesenta. Así, la legislación sobre expansión bancaria de 1945 no va a tener una norma correspondiente para el sector de las cajas, y aunque no se trate de una norma en sentido estricto, la primera vez que el gobierno se preocupa de la expansión de las cajas es en 1946, cuando una orden circular del Ministerio de Trabajo, de 13 de febrero, insta a los consejos de Administración a iniciar la expansión geográfica de estas entidades. A la vez, una orden comunicada, no publicada en el *B.O.E.*, fechada el 25 de febrero de 1946, establecía las normas elementales y los procedimientos a seguir antes de conseguir autorización para la apertura de una oficina de una caja de ahorros. La validez de esta orden suscitó multitud de problemas que hubieron de sustanciarse ante el Tribunal Supremo, quien en 1954, 1955 y 1963 fue dictando sentencias que crearon una jurisprudencia práctica, a falta de normas más concretas.

Con este marco de referencia, las cajas de ahorros superaron las 1.000 oficinas en 1950, las 2.000 en 1956, y las 3.000 en 1962, lo que supone pasar de 0,4

a una oficina por cada 10.000 habitantes en la década de los años sesenta. La región con mayor densidad de oficinas, en 1950, era el País Vasco, con 248 (un 22,72 por 100 de la totalidad de las existentes), seguido de Cataluña, con 229 (un 20,97) y Andalucía, con 135, equivalentes al 12,36 por 100 del total. Entre las tres regiones totalizaban 612 oficinas, el 56 por 100 de las existentes en el país. En 1961, la primera región en cuanto a número de oficinas de cajas es Andalucía (683, esto es, el 22,77 por 100), seguida de Castilla la Vieja (442, el 14,07 por 100) y Cataluña (366, el 12,20 por 100). Entre estas tres primeras, totalizan 1.491 oficinas de cajas de ahorros, lo que supone el 50 por 100 de las existentes en el país (25).

En nuestro propósito de dar una visión general del sector a lo largo de su historia, hemos de limitarnos ahora tan sólo a analizar brevemente algunas magnitudes que debieran merecer una consideración mayor. Nos referiremos a las que se consignan en el cuadro n.º 4. El *saldo de depósitos de ahorro* de las cajas ha pasado de 3.361 a 110.750 millones de pesetas entre 1941 y 1962, en un crecimiento homogéneo, pero que se va acelerando desde la década de los años cincuenta. Lo que más interesa del mismo es el análisis de la cuota de mercado que estos depósitos representan. Hasta 1947, los depósitos de las cajas están entre el 17 y el 18 por 100 de la totalidad del ahorro del país; entre 1948 y 1956, esta cuota se sitúa entre el 19 y el 21 por 100; entre 1957 y 1959, pasa a estar entre el 22 y el 23 por 100, para superar el 24 por 100 desde el año 1960. Ello quiere decir que de cada 100 pesetas en depósitos que existen en el país, 24 (24,5 en 1962) están

CUADRO N.º 4

DEPOSITOS E INVERSIONES FINANCIERAS DE LAS CAJAS DE AHORROS (1941-1962)

AÑO	DEPOSITOS		CARTERA DE VALORES		PRESTAMOS Y CREDITOS	
	Millones de pesetas	Cuota Mercado	Millones de pesetas	%/ahorro	Millones de pesetas	%/ahorro
1941	3.361	19,30	2.635	78,40	624	18,57
1942	3.453	17,50	2.821	81,70	710	20,56
1943	4.130	18,20	3.413	82,64	820	19,85
1944	4.905	18,20	4.020	81,96	918	18,72
1945	5.908	18,40	4.810	81,42	1.058	17,91
1946	7.029	17,50	5.630	80,10	1.358	19,32
1947	8.445	17,90	6.661	78,88	1.996	23,64
1948	10.119	19,30	7.488	74,00	2.815	27,82
1949	11.805	19,80	8.369	70,89	3.349	28,37
1950	13.979	20,20	9.742	69,69	3.967	28,38
1951	16.923	20,30	11.701	69,14	4.587	27,11
1952	20.517	20,90	14.705	71,67	5.287	25,77
1953	24.176	21,20	17.421	72,06	6.178	25,55
1954	28.506	21,50	20.287	71,17	7.077	24,83
1955	33.663	21,40	23.740	70,52	8.480	25,19
1956	39.624	21,10	27.662	69,81	10.313	26,03
1957	46.946	22,10	31.656	67,43	13.374	28,49
1958	54.981	22,40	36.387	66,18	17.061	31,03
1959	61.117	23,20	39.797	65,12	18.538	30,33
1960	74.266	24,00	47.501	63,96	20.809	28,02
1961	89.587	24,10	55.940	62,44	23.929	26,71
1962	110.750	24,50	64.234	58,00	34.217	30,90

en las cajas de ahorros, que representan ya una cuarta parte del ahorro nacional.

La principal actividad financiera de las cajas en este período, orientadas por la legislación vigente, es *la inversión en valores*, públicos en su mayor parte, que, con un ritmo de crecimiento mucho menor que el del ahorro, pasan de 2.635 a 64.234 millones de pesetas entre 1941 y 1962, cayendo su porcentaje sobre el ahorro nada menos que veinte puntos entre estas dos fechas; así, si en 1941 las inversiones en valores absorbían el 78,4 por 100 de los depósitos de las cajas, en 1962 este porcentaje se ha reducido hasta el 58 por 100. Para realizar una adecuada interpretación de estos datos, no debemos dejar de repetir que el Decreto de 9 de marzo de 1951 determinaba que

el 60 por 100 de los recursos totales depositados en las cajas habría de invertirse necesariamente en fondos públicos admitidos a cotización oficial en cualquiera de las bolsas, y que una cantidad no inferior a las tres cuartas partes de dichos fondos estaría representada por títulos de la deuda flotante o consolidada del Estado español, o por títulos que gozasen de la garantía o del aval del propio Estado.

La reducción se hace, en gran medida, en beneficio de *la inversión en préstamos y créditos*, que en estos años pasa de 624 a 34.217 millones, equivalentes a un 18,57 y un 30,90 por 100 del saldo de ahorro, respectivamente. Una mayor dotación del disponible y el aumento de la inversión inmobiliaria que exige la expansión de las cajas absorben la di-

ferencia existente entre el 20 por 100 en que disminuye la cartera de valores y el 12 por 100 en que aumenta la de préstamos. Pero está claro que la gran protagonista de las inversiones de las cajas de ahorros en esta etapa fue la deuda pública, y que esta situación no deriva de una determinada opción por parte de las cajas, sino de una imposición gubernamental, que encontró en los recursos ajenos de las cajas la más fácil fuente de financiación para las apremiantes necesidades de la hacienda española.

VI. LAS CAJAS DE AHORROS EN EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL

El período que va de 1963 a 1990 se caracteriza por la inte-

gración de las cajas de ahorros, hasta su culminación total, en el sistema financiero nacional.

En lo que se refiere al número de entidades, el sector, que parecía estar definitivamente constituido al promulgarse la Ley de Bases de 1962, sufrirá aún modificaciones numéricas importantes, que han dado como resultado la reducción del número de cajas de 84, que eran entonces, a 77 en 1985, en un proceso que contempla 11 fundaciones y 18 absorciones y fusiones. La continuidad de este proceso de concentración en años recientes ha conducido a que el número de cajas de ahorros, a finales de 1990, se sitúe en 64.

La elemental situación normativa anterior se verá alterada por la publicación de la Orden Ministerial de 24 de junio de 1964, que recoge algunas de las soluciones arbitradas sobre el tema por parte de la propia jurisprudencia. Las autorizaciones las concederá el Ministerio de Hacienda, con carácter discrecional, tras la constitución de un fondo de dotación indisponible, cuya cuantía está en función del número de habitantes del municipio donde radique la sede central. Este fondo de dotación se incrementó en 1969 (26), pero no es hasta 1975 (27) cuando se regula de manera mucho más precisa el proceso de creación de una caja de ahorros con un criterio de coherencia interna (personalidad y garantías que pueden ofrecer los promotores y constatación de la inexistencia o insuficiencia de entidades de análoga naturaleza en la zona) y externa (implantación de un control administrativo especial durante los dos primeros años y fijación de coeficientes de garantía). A la vez, el fondo de dotación se eleva a cuantías que oscilan entre los

150 y los 750 millones de pesetas.

El proceso autonómico abierto en España, a raíz de la promulgación de la vigente Constitución, ha permitido que muchas de las competencias atribuidas hasta ese momento al gobierno central hayan pasado a manos de las comunidades autónomas. La totalidad de éstas ha asumido competencias en lo que se refiere a creación, fusión, liquidación y expansión de cajas de ahorros.

Las nuevas cajas creadas en esta etapa lo han sido en los siguientes lugares: Murcia (1965), Zamora (1965), Guadalajara (1967), Lugo (1968), Granada (1975), Alicante y Murcia (1976), Galicia (1978), Jaén (1981), Valencia (1983), Canarias (1984), Avila (1985), Alava (1990), Cataluña (1990), Extremadura (1990), Guipúzcoa (1990), León, Palencia, Valladolid y Zamora (1990), Sevilla y Huelva (1990), y Vizcaya (1990). De ellas, siete son cajas provinciales promovidas por las diputaciones y las once restantes proceden de procesos de fusión realizados entre cajas preexistentes (28).

La normativa para regular los *procesos de fusión*, prácticamente inexistente hasta entonces, tuvo su concreción en 1975 en una norma que regula, con un propósito alentador, el procedimiento a seguir hasta conseguir que el Ministerio de Hacienda autorice la fusión entre distintas cajas de ahorros (29). Por otra parte, el Decreto de 27 de agosto de 1977, regulador de los órganos de gobierno de las cajas, estableció algunos requisitos para llevar a cabo una fusión y, finalmente, en 1979, se regulará el doble procedimiento de fusión por absorción o por creación de una nueva entidad,

que ha servido de base para todos los movimientos de fusión posteriores (30).

En todo caso, interesa destacar que las fusiones entre cajas de ahorros no han sido un problema nuevo en el mundo del ahorro, sino que, al contrario, desde 1940 a 1990, han sido nada menos que 66 entidades las que se han visto afectadas por procesos de fusión o absorción, que comenzó mucho antes de que dicho fenómeno adquiriera la relevancia que ha adquirido en los últimos años. Y todo ello, como hemos visto, sin que exista hasta fecha reciente una normativa reguladora ni promotora al respecto; han sido procesos basados sencillamente en la oportunidad y en el sentido común, sin relación alguna con presiones políticas o tendencias coyunturales. Además, de las 66 concentraciones registradas hasta esa fecha, únicamente diez han afectado a cajas de fundación pública. Quiere esto decir que el proceso de fusiones ha sido dirigido casi en su totalidad por las cajas de fundación privada.

Por lo que se refiere a la *expansión*, la situación un tanto caótica en que terminaba la etapa anterior tendrá su fin en 1964 (31). El Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros elaborará anualmente unos planes de expansión, en función de la necesidad de oficinas existente en los distintos puntos del territorio nacional, y las adjudicará a las cajas que las solicitan de acuerdo con un criterio numérico-económico, de capacidad de expansión, y con otro geográfico, dando preferencia a las cajas operantes en un solo partido judicial o provincia frente a las restantes. La Orden de 1964 será el texto básico regulador de la expansión de las cajas, si bien su contenido será frecuentemen-

CUADRO N.º 5

EVOLUCION DEL NUMERO DE OFICINAS DE LAS CAJAS DE AHORROS

Año	Oficinas	Oficinas/100 Km ²	Depósitos por oficina (millones)
1965	3.425	0,68	59,87
1970	5.074	1,00	106,20
1975	6.373	1,26	241,14
1980	8.288	1,64	451,70
1985	10.797	2,14	729,08
1990	13.720	2,72	1.319,19

te sometido a modificaciones, aunque seguirá subsistiendo la capacidad de expansión como el rasgo más importante a considerar, de manera que estará prácticamente vigente hasta 1975 (32); esta nueva norma modifica los criterios para calcular la capacidad de expansión y anula la publicación de los planes de expansión; desde ahora corresponde a las cajas la iniciativa de solicitar al Banco de España la apertura de las oficinas en las que estuvieran interesadas. En 1979, una nueva Orden permitirá la apertura libre de oficinas en todo el territorio de la comunidad autónoma de origen, y a las cajas que reúnan unos determinados requisitos de tamaño se les permite la apertura de oficinas en Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza y Bilbao (33). En 1985, un nuevo marco legal vino a introducir el régimen de autorización previa del Banco de España o de las comunidades autónomas para aquellas cajas que tuvieran una insuficiencia en el coeficiente de recursos propios. Por último, el Real Decreto 1582/1988, de 19 de diciembre, permite la libre expansión de las cajas de ahorros en todo el territorio del Estado.

Con esta cobertura jurídica, el número de oficinas de las cajas de ahorros, que a finales de 1965

era de 3.425, pasa, de acuerdo con el resumen que se recoge en el cuadro n.º 5, a 13.720 a finales de 1990; ello significa pasar de 0,68 oficinas por cada 100 kilómetros cuadrados a 2,72 y, de la mano del incremento de recursos, pasar de menos de 60 millones de pesetas por oficina a casi 1.320.

En lo que se refiere a *legislación de carácter orgánico general*, la mitad de la década de los setenta contempla una reforma de orden menor, representada por el Decreto de 3 de abril de 1975, por el que se regulaba la participación sindical en los consejos de las cajas y el régimen de incompatibilidades de los consejeros y directores de estas entidades.

Mucho más trascendental es la reforma abordada por el Real Decreto 2.290/1977, encaminado, según sus autores, a dotar a las cajas de ahorros de un alto grado de libertad en su operatoria y de representatividad en sus instituciones. Las funciones conferidas hasta ahora a los consejos de Administración se desglosan en un conjunto de organismos —Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Control, Comisión de Obras Sociales y Comisión Revisora del Balance— en las que se da participación a los

impositores, a las entidades de carácter científico, cultural o benéfico existentes en la zona de actuación de cada caja y a los empleados de las entidades. En la vieja tensión entre particularidad y uniformismo, vigente desde el siglo XIX en la legislación sobre cajas de ahorros, el Decreto 2.290/1977 viene a significar el triunfo del segundo, al imponer a todas las cajas de ahorros un modelo de organización que deja muy escaso margen a la iniciativa particular y diseñar los órganos de gobierno de todas ellas de acuerdo con un patrón común.

En cuanto a la operatoria de las cajas, el Real Decreto

...atendiendo al criterio de libertad que debe prevalecer en la organización del sistema financiero, suprime las limitaciones que hasta ahora se habían venido manteniendo, sin otra aparente justificación que un evidente deseo de tutela ante riesgos no distintos por su naturaleza a los que constituyen el ámbito obligado de toda entidad crediticia. Alcanzado hoy por las cajas de ahorros un grado notable de desarrollo, parece llegado el momento de levantar las prohibiciones referidas para que sea cada Entidad la que libremente decida la especialización a que su vocación y capacidad de gestión la conducen, sin otras limitaciones que las generales de las restantes instituciones financieras privadas.

En consecuencia, se establece que las cajas de ahorros podrán realizar en lo sucesivo las mismas operaciones que las autorizadas a la banca privada. La principal modificación en este sentido es la posibilidad de efectuar descuento de papel comercial que, por otra parte, era una petición que se había hecho ya tradicional en todas las conclusiones de las asambleas anuales celebradas por la Confederación.

Ocho años después, y respondiendo a la promesa efectuada por el PSOE en su programa electoral, el 2 de agosto de 1985 fue promulgada la Ley de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros. La importancia que el gobierno dio a la nueva norma sobre las cajas queda expresa en el rango de Ley que se le otorgó, cuando los principales hitos reguladores de las cajas, si exceptuamos la brevísima Ley de Bases de 1880, se habían aprobado siempre en forma de Decreto (34)

Tres objetivos afirma perseguir el gobierno con la reforma: democratización, profesionalización y adaptación a la nueva organización territorial del Estado. La aplicación de los principios de la democratización, conseguidos literalmente con el Decreto 2.290/1977, pretende llevarla a cabo la Ley en el máximo órgano de gobierno y decisión de las cajas, la Asamblea General,

... mediante la representación en la misma de aquellos estamentos sociales más íntimamente vinculados a su actividad, es decir, las corporaciones municipales de su ámbito de acción..., los impositores, como proveedores de los recursos con que aquéllas operan; el personal, que hace posible con su trabajo el normal desarrollo de la actividad, gestión de cuyo resultado dependen profesionalmente, y la corporación fundadora, en tanto que ente fundador, cuando realmente exista y se mantenga activa.

En resumen, desaparece de los órganos de gobierno de las cajas la representación de las entidades culturales y sociales, se admite la representación de sus entidades fundadoras, se disminuye muy sensiblemente la representación de los impositores y la del

personal y, en cierta medida, se municipalizan las cajas, al conceder a los ayuntamientos una participación de un 40 por 100 en sus órganos de gobierno, más la parte proporcional en las cajas que no tengan reconocida entidad fundadora. Por otra parte, desaparecen como órganos rectores la Comisión de Obras Sociales y la Comisión Revisora del Balance, unificando las funciones que a éstas correspondían en el Consejo de Administración. Además, frente a la revalorización de la figura del Director General que se contenía en el Decreto de 1977, la Ley de 1985 produce el efecto contrario, al privar a éste de voto en las reuniones de los órganos de gobierno en que participa y suprimir su derecho de suspensión temporal de los acuerdos del Consejo de Administración, y más aún cuando la Ley crea la figura opcional del Presidente ejecutivo, difícilmente compatible con las tareas que hasta ese momento venían ejerciendo los directores generales.

No es posible analizar aquí la compleja legislación relativa a los coeficientes obligatorios, pero tampoco podemos ignorarlos, porque sin su conocimiento puede que no se entienda nada de la estructura de las inversiones de las cajas.

El Decreto de 9 de marzo de 1951 estableció la obligatoriedad de invertir el 60 por 100 de los recursos ajenos de las cajas en valores estatales, y la norma, sin modificación alguna, se va a mantener vigente durante más de trece años. En 1964 se va a abrir esta financiación privilegiada a los particulares, vía préstamos, pero con la orientación que el propio gobierno determine (35); se reduce la inversión en valores del 60 al 50 por 100 de los depósitos, pero se crea un coeficiente

de inversión en préstamos sociales del 30 por 100, de manera que los recursos de libre disposición de las cajas pasan del 40 al 20 por 100 de sus depósitos. Con ligeras variaciones, esta situación se va a mantener vigente hasta 1977; en todo este período, el coeficiente de inversión en valores oscilará entre el 40 y el 50 por 100, y el de préstamos entre el 30 y el 35 por 100.

En 1977 (36), se da un paso decisivo en la reducción de los coeficientes obligatorios, al establecerse el coeficiente de valores en un 41 por 100 y el de préstamos en el 23; pero, además, se autoriza, desde el 1 de enero siguiente, una reducción mensual del 0,25 por 100, hasta llegar en ambos coeficientes al 25 y al 10 por 100, respectivamente, con lo que las cajas pasarían a disponer libremente del 65 por 100 de sus depósitos. En esta tendencia se mantuvieron ambos coeficientes, con un importe global del 35 por 100 de los depósitos, hasta su unificación, precisamente en este porcentaje, mediante la Ley de 25 de mayo de 1985. Posteriormente, un Real Decreto de 27 de febrero de 1987 estableció el porcentaje de inversión obligatoria en el 11 por 100, con un mínimo del 10 por 100 para pagarés del Tesoro, lo que supuso un cambio muy importante en la configuración de este coeficiente para el que, finalmente, el Real Decreto de 13 de enero de 1989 estableció un calendario de reducción gradual que prevé su total desaparición el 31 de diciembre de 1992.

Pero la reducción de la financiación a los sectores seleccionados no siempre ha significado la renuncia del gobierno a disponer de su propia financiación privilegiada por la vía del coeficiente de caja, con sus tramos

remunerado o no, y por la vía de los depósitos obligatorios en el Banco de España, que se estableció a finales de 1983 en un máximo de un 20 por 100 de los recursos computables de las cajas de ahorros. En marzo de 1990, se produce un cambio profundo en el coeficiente de caja; éste se descompone en dos tramos: el primero no es remunerado, y se fija en el 5 por 100 de los pasivos computables (ampliable hasta el 7 por 100), y el segundo se fija en el 12 por 100, y su cobertura son certificados del Banco de España al 6 por 100 de interés, con vencimiento entre marzo de 1993 y septiembre del año 2000, lo que supone su práctica desaparición.

En resumen, en la vida de los coeficientes de inversión obligatoria pueden apreciarse cuatro etapas de tendencia dispar:

1) La primera se inicia en 1951 y dura hasta 1973; se trata de una etapa de intervencionismo creciente, en la que los porcentajes de inversión obligatoria sobre los pasivos computables comienzan ya situados en un 60 por 100, para irse elevando, cuando se crea el primer coeficiente de préstamos y el de caja, hasta el 84 por 100 de los mismos; la característica principal de esta etapa es el control sobre la cartera de valores de las cajas y sobre los préstamos de características preferenciales, que benefician a una clientela seleccionada.

2) La segunda etapa habría de situarse entre enero de 1973 y finales de 1982; es una fase de descenso permanente de los coeficientes de inversión obligatoria, aunque con distinto ritmo de intensidad, que hace bajar el porcentaje de recursos ajenos controlado por las autoridades económicas desde un 84 por 100 a

menos del 50 por 100; es una etapa de liberalización de muchas restricciones operativas y expansivas, y de la mano de este proceso liberalizador se va a producir un desarrollo creativo espectacular en estas instituciones.

3) Desde comienzos de 1983 hasta 1988, se observa una tercera etapa en la que, un riguroso control sobre las masas monetarias, que tuvo unas repercusiones inmediatas en la caída de los índices de inflación, llevó a las autoridades económicas a frenar el proceso de liberalización y a elevar de nuevo las inversiones obligatorias de las cajas; la innovación ahora más importante es que, en líneas generales, se ha mantenido la liberalización alcanzada en las inversiones en valores y en préstamos sociales, habiéndose actuado en cambio drásticamente sobre el coeficiente de caja, mucho más flexible y fácil de manejar, que pasó de un 5 a un 20 por 100 máximo de los recursos ajenos de las cajas de ahorros.

4) Finalmente, 1989 y 1990 marcan un cambio definitivo en los coeficientes obligatorios, con la desaparición programada del coeficiente de inversión y la reducción del coeficiente de caja a niveles más razonables desde un punto de vista técnico. Esta nueva orientación viene exigida por la adaptación de las normas bancarias españolas a la práctica de los países de la Comunidad Europea, de cara a la necesaria homogeneización de las condiciones competitivas en un mercado financiero único.

En el cuadro n.º 6 se han recogido unos datos mínimos sobre la historia cuantitativa de las cajas españolas en este período. De él se desprenden algunas claras conclusiones.

La primera, el *fortísimo incremento de los recursos ajenos*, que pasan de 110.750 millones a 18,1 billones de pesetas. Con ser este dato significativo, lo es mucho más el hecho de que las cajas han incrementado su cuota de mercado —es decir, su peso en el sistema financiero nacional— desde el 24,5 al 39,1 por 100, casi quince puntos, que es la misma proporción en la que, en el mismo período, ha disminuido la cuota de la banca privada.

Respecto a las inversiones, *la cartera de valores sigue siendo*, a principios del período, *la partida más importante*, y lo seguirá siendo, aunque perdiendo progresivamente ventaja, *hasta 1973*. Desde 1974, son los préstamos los que toman un relevo que no va a parar de acentuarse hasta 1983. Efectivamente, los valores, que comienzan representando un 58 por 100 del saldo de ahorro, terminarán el período con un 17 por 100, aunque en cifras absolutas hayan pasado de 64.234 millones a 3,1 billones de pesetas. Los préstamos han pasado, en el mismo período, de 34.217 millones a 10,4 billones, y ello representa haber avanzado desde el 30,9 por 100 de los depósitos hasta el 57,44, con lo que ello significa de transferencia de inversiones desde el sector público hacia el sector privado, como consecuencia de la política de disminución de los coeficientes de inversión obligatoria. La situación más favorable para la cartera de préstamos tiene lugar en 1983, en que éstos llegan a representar el 57,89 por 100 del saldo de ahorro; desde entonces, sin embargo, la caída va a ser importante, más de doce puntos en dos años, como consecuencia de las nuevas medidas sobre el coeficiente de caja que progresiva-

CUADRO N.º 6

DEPOSITOS E INVERSIONES FINANCIERAS DE LAS CAJAS DE AHORROS (1962-1990)

AÑO	DEPOSITOS (*)		CARTERA DE VALORES		PRESTAMOS Y CREDITOS	
	Millones de pesetas	Cuota Mercado	Millones de pesetas	%/ahorro	Millones de pesetas	%/ahorro
1962	110.750	24,5	64.234	58,00	34.217	30,90
1963	134.950	25,4	79.640	59,01	46.406	34,39
1964	166.501	25,4	94.700	56,88	55.784	33,50
1965	205.039	26,2	113.453	55,33	72.691	35,45
1966	245.760	27,7	132.239	53,81	90.367	36,77
1967	295.001	28,5	157.459	53,38	113.309	38,41
1968	363.992	29,8	183.483	50,41	151.220	41,54
1969	444.403	30,2	216.615	48,74	197.221	44,38
1970	538.850	31,2	251.919	46,75	243.519	45,19
1971	671.647	31,6	311.896	46,44	293.739	43,73
1972	817.992	30,8	393.169	48,07	358.253	43,80
1973	998.826	29,9	484.372	48,49	455.569	45,61
1974	1.193.858	29,9	541.954	45,40	584.011	48,92
1975	1.536.778	31,3	648.158	44,12	712.112	48,47
1976	1.882.774	32,0	814.509	45,14	887.031	49,16
1977	2.275.243	32,5	877.900	40,06	1.119.877	51,11
1978	2.744.757	32,8	1.017.737	37,08	1.363.120	49,66
1979	3.258.631	32,6	1.119.245	34,35	1.515.711	46,51
1980	3.743.693	31,6	1.262.316	33,72	1.746.738	46,66
1981	4.399.918	31,5	1.580.559	35,92	2.021.600	45,95
1982	5.389.938	32,2	1.461.850	27,12	2.903.700	53,87
1983	6.166.970	31,5	1.510.946	24,50	3.569.814	57,89
1984	7.618.125	31,6	1.672.016	21,95	3.754.819	49,29
1985	9.127.809	34,0	1.816.128	19,90	4.139.747	45,35
1986	10.255.469	35,5	2.713.599	26,46	4.850.676	47,30
1987	11.273.890	35,2	2.733.613	24,25	6.080.068	53,93
1988	13.576.818	37,5	3.282.087	24,17	7.595.035	55,94
1989	16.281.649	39,1	2.992.852	18,38	9.137.421	56,12
1990	18.099.303	39,1	3.095.599	17,10	10.396.606	57,44

(*) No incluye pasivos por operaciones de seguros

mente se fueron implantando, y a las que ya se ha hecho breve referencia. Desde 1985, el peso relativo de la cartera de préstamos retoma su trayectoria hasta 1990.

En esta etapa, por consiguiente, las cajas han experimentado un avance cuantitativo importantísimo, llegando a controlar el 40 por 100 del sector financiero del país, en un proceso cronológico que comprende tres criterios cualitativos diferentes:

1) Cuando los coeficientes de inversión obligatoria así lo im-

pusieron, las cajas orientaron su actividad hacia las inversiones de cartera, dedicando la mayor parte de sus activos a financiar la deuda pública y las empresas que, a juicio de las autoridades económicas, merecían un tratamiento especial, entre las que las dependientes del Instituto Nacional de Industria gozaron de preferencia. Contribuyeron las cajas de esta forma al mantenimiento de unos sectores que entonces se consideraron prioritarios en la vida nacional.

2) Cuando la presión disminuyó, las cajas iniciaron, lenta

pero decididamente, la reconversión de sus inversiones hacia el sector privado, concretando esta política en el incremento relativo que, desde la mitad de la década de los setenta, experimenta la cartera de préstamos y créditos como actividad primordial en el interés inversor de las cajas.

3) Por último, y desde 1984, una política impuesta nuevamente por la autoridad monetaria ha permitido que, a través del coeficiente de caja, el activo de las cajas se convierta en una herramienta de lucha contra la inflación, por una parte, y en un

CUADRO N.º 7

DISTRIBUCION ANUAL DE LOS BENEFICIOS DE LAS CAJAS DE AHORROS
(Millones de pesetas)

Periodo	IMPUESTO DE SOCIEDADES		RESERVAS		OBRA SOCIAL		TOTAL
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	Beneficios
1947-1969	2.084,50	6,78	14.133,20	46,53	14.497,00	47,19	30.714,70
1970-1981	20.667,00	7,39	145.544,00	51,97	113.796,00	40,64	280.007,00
1982-1986	65.068,00	14,27	280.334,00	61,43	110.928,00	24,30	456.330,00
1987-1990	175.819,00	23,62	397.667,00	53,43	170.780,00	22,95	744.266,00
TOTALES	263.738,50	17,46	836.513,02	55,39	410.001,00	27,15	1.510.252,07

apoyo a las necesidades del sector público, por otra; pero ahora en un plano completo de igualdad en relación con los restantes miembros del sistema financiero nacional y, tal como se ha dicho, con una tendencia a la reducción desde 1989 en los coeficientes obligatorios, aunque la autoridad monetaria haya utilizado, en los últimos años, otros instrumentos más burdos, como el control cuantitativo del crédito, que ha afectado discriminatoriamente a las posibilidades de expansión crediticia de las cajas, como medio de control del gasto nominal de la economía.

VII. LA APLICACION SOCIAL DE LOS BENEFICIOS DE LAS CAJAS

Un aspecto muy importante en la vida de las cajas españolas es el de su Obra Benéfico-Social, aspecto que es sustancialmente diferente al resto de los países, y por el que las cajas de ahorros, entidades sin accionistas, devuelven a la sociedad parte de lo que de ella reciben.

No es éste, sin embargo, el aspecto de las cajas que más interesaba en este artículo; y de ahí

el escaso tratamiento que de él se realiza. Y es que, más importante que la denominada Obra Benéfico-Social, es la función que en su otra vertiente, la empresarial, han desempeñado las cajas, y a la que en las páginas anteriores se ha ido haciendo referencia. Cuando las cajas tuvieron que cumplir una función benéfica, lo hicieron; cuando se demandó de ellas una función social, asumieron con rapidez el nuevo compromiso; desempeñaron un incipiente papel económico cuando eso es lo que de ellas se exigió, y se convirtieron en piezas fundamentales del sistema financiero en cuanto las circunstancias jurídicas lo permitieron. Ese es el papel auténticamente importante que, desde el punto de vista benéfico, social, económico y financiero han desempeñado las cajas de ahorros a lo largo de su historia.

Sin embargo, la Obra Benéfico-Social propiamente dicha, la que procede no de su actuación fundamental, sino de la aplicación de los beneficios obtenidos con ella, tiene también su trascendencia. El Decreto de 29 de junio de 1853 reguló por primera vez los excedentes de las cajas, al determinar que éstos se dedi-

carian a compensar las pérdidas que se produjeran en los montes de piedad, a formar un fondo de emulación o de recompensa a los jornaleros más constantes en el hábito del ahorro, a desempeñar las prendas de menor cuantía gratuitamente y a incrementar los intereses abonados por las cajas a sus clientes. Más difusa está esta concepción en la Ley de 29 de junio de 1880, si bien la ley considera a las cajas como instituciones de beneficencia, dejando la interpretación sobre los límites de ésta a la competencia concreta de sus consejos de Administración. En nada modifican esta situación los Estatutos de 1926 y 1929, pero será el de 1933 el que determine el alcance social de las cajas, al establecer que un porcentaje de los beneficios anuales, comprendido entre el 50 y el 75 por 100, deberán las cajas dedicarlo a realizar una acción coadyuvante del Estado, a través de una obra social, benéfica y cultural complementaria de su actuación fundamental.

En 1947 (37), se anuncia la necesidad de que la obra social de las cajas se desarrolle de acuerdo con un plan conjunto. Poco después (38), una nueva norma legal vendrá a regular de manera bas-

tante definitiva, 30 años, esta cuestión, al determinar los sectores de preferente atención (instituciones sanitarias, escolares, culturales y construcción de viviendas); el porcentaje de dotación se establece entre el 25 y el 50 por 100 de los beneficios anuales, y de esta cantidad se destinará el 85 por 100 a lo que se denomina obra social propia, y con el 15 por 100 restante se creará un fondo común que quedará a disposición del Ministerio de Trabajo para la realización de una obra conjunta a nivel nacional.

En 1975 (39), se modifica la cuantía de la dotación máxima posible a dedicar a obra social anualmente en función del coeficiente de garantía de cada caja (entre el 25 y el 50 por 100), debiendo dedicarse obligatoriamente el resto a reservas. En 1977 (40), se separa el control económico de las cajas de su actuación tipicamente social mediante la creación de la Comisión de Obras Sociales como órgano de gobierno de las mismas, y se consigue, tras muchos años de polémica, la supresión del 15 por 100 que las cajas venían destinando a ese fondo nacional, y del que nunca recibieron justificación satisfactoria.

Desde 1978, se inician una serie de recomendaciones del Banco de España encaminadas al fortalecimiento de los recursos propios de las cajas, reservas y fondos para insolvencias, en detrimento, como es lógico, de las dotaciones que se venían realizando a obras sociales, y que tendrán su concreción jurídica en 1983 (41), cuando se establece el porcentaje mínimo de dotación a reservas entre el 50 y el 80 por 100 de los beneficios anuales, según el coeficiente de garantía. Y esta política de capitalización se verá aumentada aún más en

1985, mediante la Ley de 25 de mayo sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información, que ha obligado a reestructurar la obra social de la mayor parte de las cajas españolas.

El cuadro n.º 7 ofrece una información de síntesis respecto a qué han hecho las cajas de ahorro con los beneficios que han obtenido en los cuarenta años comprendidos entre 1947 y 1990, divididos en cuatro períodos que marcan sendas tendencias, que se manifiestan siempre en una disminución de las dotaciones de la obra social y en un aumento de los impuestos y de la dotación a reservas.

En síntesis, las cajas han obtenido en este período unos beneficios de 1,5 billones de pesetas corrientes, de los que el 55,39 por 100 se ha dedicado a incrementar los fondos de reserva como garantía para los impositores; el 17,46 por 100, al pago de impuestos, y el 27,15 por 100, equivalente a 410.000 millones de pesetas, a obras sociales. De ellos, las obras sanitaria, docente, de protección a la infancia y cultural han absorbido la mayor parte, sin olvidar las aportaciones igualmente importantes que ha recibido la protección a la tercera edad, la mujer, la familia, la agricultura, las entidades benéficas, las corporaciones públicas, el deporte o la investigación científica (42).

NOTAS

(*) El autor agradece a la Redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, y concretamente a Victorio Valle, sus sugerencias durante la elaboración de este artículo. No obstante, el resultado final es de su exclusiva responsabilidad.

(1) VELLÓSILLO, Faustino (1972), «La instauración de las cajas de ahorros en España en el siglo XIX y la ideología de la época», *Boletín de Documentación del F.I.E.S.*, vol. IV, fascículo 4.º, págs. 693-696.

(2) FORNIÉS CASALS, J. F. (1989), «Los períodos de la historia de las cajas de ahorros españolas y los grupos sociales fundadores», I Simposio de Historia de Cajas de Ahorros, Madrid, comunicación mecanografiada. También (1985), «Las cajas de ahorros españolas en su 150 aniversario: del pasado hacia el futuro», *Fuentes para la Historia de las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad españoles*, III, febrero, páginas 95-108.

(3) VELLÓSILLO, F. (1989), «La introducción de la idea de las cajas de ahorros en España», I Simposio de Historia de Cajas de Ahorros y Montes de Piedad, Madrid, comunicación mecanografiada.

(4) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1975), *Crédito, banca y cajas de ahorros*, Tecnos, Madrid, pág. 333.

(5) TORTELLA, G. (1973), *Los orígenes del capitalismo en España*, Tecnos, Madrid.

(6) MONTERO CARNERERO, M. (1983), *Bases documentales para la investigación del pres-*

tamo y la usura en la sociedad del siglo XIX, Madrid CECA, serie Monografías.

(7) Información oral y escrita practicada en virtud de la Real Orden de 5 de diciembre de 1883 por la Comisión de Reformas Sociales, Memoria acerca de lo que son las casas de préstamos, presentada por el Síndico del gremio, Juan de Dios Blas, Madrid, 1884.

(8) GONZÁLEZ MORENO, J. M. (1983), *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Madrid, pág. 63.

(9) GONZÁLEZ MORENO, J. M. (1989), «Orígenes de la legislación específica de Cajas de Ahorros en el siglo XIX», I Simposio de Historia de Cajas de Ahorros y Montes de Piedad, Madrid, comunicación inédita.

(10) Utilizamos datos publicados en *Historia cuantitativa de las Cajas de Ahorros españolas en 1874-1900*, Madrid, CECA, 1983, así como otros inéditos de José LÓPEZ YEPES y Manuel TITOS MARTÍNEZ, *Historia de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid*, estudio inédito elaborado en 1990.

(11) TITOS MARTÍNEZ, M. (1989), «La Caja de Madrid en el siglo XIX: ¿Actividad asistencial o financiera?», *Revista de Historia Económica*, VII, número 3, págs. 557-587.

(12) Artículo 2.º del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929.

(13) GONZÁLEZ MORENO (1983), *obra citada*, páginas 69-70.

(14) En la *Memoria* de la Confederación Española de Cajas de Ahorros correspondiente al año 1933, puede verse un resumen de las reacciones que la promulgación del Decreto-Ley de 1926 produjo entre las cajas españolas.

(15) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1975), *obra citada*, págs. 350-351.

(16) Tomo I, 1874-1900, Madrid, 1986; tomo II, 1901-1927, Madrid, 1986; tomo III, 1928-1935, Madrid, 1987; Colección Temas Económicos.

(17) FORNIÉS CASALS, J. F. (1989), *obra citada*.

(18) FERNÁNDEZ JARDÓN, F. (1985), «Consideraciones legales en torno a los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros», en *Evolución y desarrollo de las Cajas de Ahorros Confederadas, 1977-1982*, Madrid, págs. 50-51.

(19) POVEDA, Raimundo, «Las financiaciones privilegiadas de las entidades de depósito», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, Suplementos sobre el Sistema Financiero*, n.º 11.

(20) *Boletín Oficial del Estado*, 4-4-1951.

(21) J. CLAVERA y otros (1973), *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Madrid.

(22) GONZÁLEZ MORENO (1983), *obra citada*, página 117.

(23) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1975), *obra citada*, págs. 394-395.

(24) *Ibidem*, 396-397.

(25) «La red de oficinas de Cajas de Ahorros en España, 1950-1985», (1986), CECA, *Temas Económicos*, n.º 39, agosto.

(26) Orden de 10-4-1969.

(27) Decreto de 3-7-1975, modificado por Real Decreto 184/1987, de 30 de enero.

(28) Ya en 1991, se ha producido la fusión de las cajas provinciales de Alicante y Valencia,

y se ha aprobado la fusión de las cajas de Ronda, Antequera, Provincial de Málaga, Almería y Cádiz, formando una nueva entidad con la denominación de Unicaja.

A estas fusiones, habría que añadir, como manifestación del proceso de concentración que se viene produciendo en años recientes, las absorciones de la Caja de Torrente por la del Mediterráneo, de la Caja de Ceuta por la de Madrid y de la Provincial de Granada por la Caja de Ahorros General de Granada.

(29) Citada en nota 27.

(30) Orden Ministerial de 7-2-1979.

(31) Orden de 24-6-1964.

(32) Orden de 7-2-1975.

(33) Orden de 20-2-1979.

(34) Las importantes sentencias n.ºs 48 y 49, de 22 de marzo de 1989, declararon inconstitucionales determinados preceptos de la LORCA y fijaron interpretaciones en otros.

(35) Orden de 20-8-1964.

(36) Orden de 23-7-1977.

(37) Decreto de 6-6-1947.

(38) Decreto de 17-10-1947.

(39) Decreto de 3-7-1975.

(40) Decreto de 27-8-1977.

(41) Decreto de 9-3-1983.

(42) TITOS MARTÍNEZ, Manuel (1990), «El papel de la Obra Social en el contexto económico de las cajas de ahorros», en *La Obra Social de las cajas de ahorros españolas*, Madrid, CECA, páginas 61-135.