

# Las Cajas de Ahorro andaluzas: situación actual y perspectiva futuras

*Rosario Cañabate Pozo*

Profa. Dra. de Derecho Mercantil. Universidad de Almería

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA a. Breve mirada histórica a la creación de las Cajas de Ahorros andaluzas. b. Las Cajas de Ahorros andaluzas en el momento actual. III. EL PAPEL DE LAS CAJAS DE AHORROS ANDALUZAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. a. La obra social de las Cajas de Ahorros. b. La intervención en la actividad de desarrollo económico y social de la comunidad autónoma. IV. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA. a. Breve reseña normativa de la regulación de las Cajas de Ahorros de Andalucía. b. La nueva regulación para las Cajas de Ahorros andaluzas. V. UNA APROXIMACIÓN A LOS RETOS ACTUALES DE LAS CAJAS DE AHORROS ANDALUZAS. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

## PRELIMINAR

El objeto del presente trabajo es la aproximación a la realidad de las Cajas de Ahorros andaluzas a través de un breve recorrido histórico desde su origen al momento actual. Se trata de ofrecer una panorámica que ayude a conocer el papel que han desempeñado en el desarrollo de la Comunidad, los cambios fundamentales que han tenido que afrontar y su configuración presente para poder determinar su importancia dentro del *mini-sistema* financiero andaluz y su preparación para afrontar los retos futuros. En general, se puede afirmar que las grandes transformaciones del sistema financiero español, así como la incorporación de España a la Unión Europea obligan a reflexionar entre otros temas sobre la actividad, el funcionamiento, el tamaño, la competitividad, las estrategias y la incorporación de nuevas tecnologías del conjunto de Entidades de Crédito dentro del sistema financiero español, y en particular, de las Cajas de Ahorros andaluzas.

Por ello aunque nuestro objeto se circunscriba al ámbito localista andaluz de las Cajas de Ahorros puede servir además para aproximarnos, en general, a la experiencia que afrontan el conjunto de Cajas de Ahorros españolas en los inicios del siglo XXI. Dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las Cajas de Ahorros ocupan una posición importante colaborando como las demás Cajas en sus respectivos ámbitos autonómicos, en el progreso y desarrollo social, económico y cultural de dicha Comunidad, por lo que bien merece dedicar a continuación unas páginas para la reflexión sobre dichos aspectos.

### I. INTRODUCCIÓN

El sistema financiero español está formado por un conjunto muy diverso de instituciones que se califican comúnmente como Entidades de Crédito dentro de las cuales las Cajas de Ahorros ocupan un lugar muy destacado, controlando actualmente más de la mitad del sistema financiero y adaptándose continuamente a las exigencias de un mercado, como es el del crédito, altamente cambiante. Algunos de los cambios más significativos que se han producido en dicho sector tienen su causa en la liberalización del marco legal que se inicia en los años setenta, así como en la actuación expansiva de la competencia y en la progresiva internacionalización del sistema financiero que se ha acompañado del desarrollo de la tecnología bancaria, lo que ha determinado en las Cajas de Ahorros y en las demás Entidades de Crédito una preocupación constante por adaptarse a las nuevas exigencias.

Junto con las Cajas de Ahorros comparten la calificación de Entidades de Crédito, en sentido amplio, los Bancos, las Cooperativas de Crédito, el Instituto de Crédito Oficial, la Confederación Española de Cajas de Ahorros y los Establecimientos Financieros de Crédito, habiéndose ampliado con posterioridad a las Entidades de dinero electrónico<sup>1</sup>. En definitiva, el legislador ofrece una amplia lista de entidades diversas que se caracterizan *grosso modo* por la principal actividad crediticia que desarrollan aunque independientes en su organización empresarial y en sus fines, fundamentalmente.

---

<sup>1</sup> El concepto de Entidad de Crédito está recogido en el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, de adaptación del Derecho vigente en materia de Entidades de Crédito al de las Comunidades Europeas, artículo 1.2, conforme con la redacción dada por el artículo 5 de la Ley 3/1998, de 14 de abril, de adaptación española en materia de Entidades de Crédito a la Segunda Directiva de coordinación bancaria, teniendo en cuenta además, la disposición adicional séptima del Real Decreto Ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. Asimismo, la Ley 44/2002, ha ampliado el concepto de Entidad de Crédito a las entidades de dinero electrónico.

A esos efectos, las Cajas de Ahorros presentan unas peculiaridades distintivas notables con respecto a las demás Entidades de Crédito, las cuales se manifiestan fundamentalmente en su labor social y actualmente ya no tanto en su labor financiera. Dichas peculiaridades distintivas derivan directamente de su condición institucional de fundaciones de naturaleza privada. No obstante, las Cajas de Ahorros en su tarea financiera deben contribuir a evitar la exclusión financiera de los servicios bancarios, o también, han de colaborar con el desarrollo regional y en un mismo orden de ideas, los beneficios obtenidos con su labor financiera han de convertirse en un medio al servicio de actividades sociales para la comunidad a la que preferentemente atienden, una vez cubiertas las necesidades de autofinanciación que garantizan en las Cajas de Ahorros unos determinados niveles de solvencia.

Toda esa labor han de desarrollarla en plenas condiciones de igualdad con las demás Entidades de Crédito, con respecto a las cuales se ha ido produciendo una progresiva equiparación; de esta manera, a partir de la Reforma Fuentes Quintana (Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, de regulación de los órganos de gobierno y de las funciones de las Cajas de Ahorros), las Cajas de Ahorros van a poder realizar la misma actividad que los bancos, lo cual les ha permitido demostrar sus excelentes posibilidades operativas al tiempo que devuelven a la sociedad parte de los beneficios que obtienen a través de la vía de la obra social. No obstante, habrá que esperar hasta 1988 para que desaparezcan los coeficientes de inversión obligatoria a que estaban sometidas las Cajas de Ahorros respecto de los recursos suministrados por sus clientes, los cuales desaparecerán definitivamente en 1992, cuando se produce también una importante rebaja en el coeficiente de Caja.

Asimismo, las Cajas de Ahorros tenían limitada la posibilidad de apertura de oficinas fuera de la Comunidad Autónoma de origen, habiendo superado con anterioridad la imposibilidad de apertura de oficinas fuera de la provincia en la que habían sido creadas<sup>2</sup>. La libertad plena de expansión de las

---

<sup>2</sup> El régimen de expansión de las oficinas de las Cajas de Ahorros se encontraba regulado en la Orden Ministerial de 7 de febrero de 1975, en la que se establecían dos ámbitos de actuación diferentes para las Cajas de Ahorros: el ámbito habitual y el ámbito complementario. El ámbito habitual estaba referido al territorio de la provincia en la que se situaba la sede social de la Caja de Ahorros, frente al ámbito complementario que distinguía por una lado, las plazas de otras provincias donde la Caja estaba establecida con más de tres oficinas abiertas, y por otro lado, el territorio de una provincia en que no tuviese sede central ninguna Caja de Ahorros. Cuatro años más tarde, se produce una reforma en la materia a través de la Orden Ministerial de 20 de diciembre de 1979, que profundiza la reforma liberalizadora de expansión de las Cajas de Ahorros iniciada en 1975. De ésta manera se amplía la definición del ámbito habitual de actuación y tam-

Cajas de Ahorros para la apertura de sus oficinas en todo el territorio español se produce en diciembre de 1988, a través del Real Decreto 1582/1988, de 29 de diciembre, que modificó las normas de expansión territorial de las Cajas de Ahorros fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma correspondiente a su sede social, y con la que se posibilitó también, la competencia entre las diferentes Cajas de Ahorros, que estaba impedida por las limitaciones geográficas mencionadas. Por el contrario, los bancos tenían plena libertad de expansión desde el año 1974. En Andalucía, en concreto, la Orden de la Consejería de Economía y Planificación de 12 de enero de 1984 reguló la expansión de las Cajas de Ahorros andaluzas.

Los hechos últimos que acabamos de anunciar provocaron un alto grado de identificación de las Cajas de Ahorros con sus entornos de origen, especializándose además con las necesidades de dichos clientes, lo que unido a la obra social de las Cajas de Ahorros ha supuesto unos rasgos diferenciadores con respecto a las demás Entidades de Crédito. Todo ello ha contribuido en el mantenimiento desde sus orígenes al momento actual de sus peculiares señas identificativas destinadas a la promoción del ahorro, al desarrollo económico de una determinada zona y a la realización de obra sociales (Estatuto de 14 de marzo de 1933), por lo que han sido calificadas en numerosas ocasiones como la banca al por menor al orientar sus actividades hacia las familias, las PYMES, y hacia las entidades territoriales, fundamentalmente<sup>3</sup>.

Recientemente, las Cajas de Ahorros acaban de verse sometidas a importantes modificaciones en su régimen jurídico, lo que les obliga nuevamente a adaptarse a dichas exigencias legales, que suponen la continuación en su acercamiento progresivo a las demás Entidades de Crédito. Sin embargo, se mantiene por el momento su peculiar conformación jurídica, que ha quedado salvaguardada pese a las importantes modificaciones introducidas. En concreto nos referimos a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma

---

bién se introducen nuevos matices respecto del ámbito complementario. El ámbito habitual pasa de estar definido por el territorio regional frente al ámbito provincial, y el ámbito complementario diferencia entre los territorios provinciales en los que habitualmente prestaba sus servicios una entidad de sede social diferente, exigiendo para ello más de cincuenta oficinas abiertas en dichos territorios, del ámbito complementario que exigía para poder abrir nuevas oficinas fuera de la región de su sede central, poseer abiertas entre tres y cincuenta oficinas en dicha provincia, y finalmente se posibilitó la apertura de oficinas en algunos lugares situados fuera de la región donde radicaba su sede central.

<sup>3</sup> En tal sentido, cfr., GUZMÁN CUEVAS, J., "La innovación financiera y las fusiones de Cajas de Ahorros", *Boletín económico ICE*, octubre, 1990, p. 195.

del Sistema Financiero (LMRSF) y a la Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas (Ley de Transparencia Financiera)<sup>4</sup>.

Dichas Leyes acometen una reforma importante de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Normas Básicas sobre los Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA) y exigen con posterioridad la adaptación a la misma por las Leyes autonómicas sobre Cajas de Ahorros respectivas; en nuestro caso, de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, modificada por la Ley 19/2002, de 21 de diciembre, para adaptarla a las exigencias de la Ley Financiera. Dicha normativa modificadora del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, ha sido reformada nuevamente por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, en concreto respecto de la comisión de retribuciones y de inversiones de las Cajas de Ahorros incluidas ambas por la Ley de Transparencia Financiera (Disposición adicional cuarta), incluyéndose además, una nueva reforma de la LORCA respecto de la composición orgánica de las Cajas de Ahorros con oficinas abiertas en más de una Comunidad Autónoma (artículo 101 de la Ley 62/2003)<sup>5</sup>.

Con todo se aprecia como el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros está siendo sometido a importantes modificaciones jurídicas, las cuales merecen ser abordadas desde la óptica de su significación para las Cajas de Ahorros andaluzas al conformar una parte importante de nuestro sistema financiero autonómico.

---

<sup>4</sup> El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 2,3,5,10,15 y 17 del artículo 8 de la Ley Financiera y contra la disposición final primera de la misma (recurso número 893/2003); asimismo el Presidente del Parlamento Andaluz ha interpuesto también un recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1,2,4,5,6,9,10,11,12,14,15 y 17 del artículo 8 de la Ley Financiera y contra las disposiciones transitorias número 10 y 11 y disposición final primera (recurso número 488/2003). Se unen a éstos dos recursos el interpuesto con anterioridad por el Presidente del Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía (recurso número 453/2000), y en concreto contra las letras b,c,y f del apartado primero del artículo 44 y los apartados 2º y 3º de la disposición adicional primera. Con relación a este último recurso el Tribunal Constitucional acordó levantar la suspensión del artículo 44.1,b,c y f, y la mantuvo respecto de la disposición adicional primera 2º y 3º (Auto 178/2000, de 13 de julio).

<sup>5</sup> Vid., *BOE* núm.313, de 31 de diciembre de 2003.

## II. LAS CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA.

Las Cajas de Ahorros aparecen legalmente en España con la Real Orden de 3 de abril de 1835, en virtud de la cual se instaba a los Gobernadores Civiles a la creación de Cajas en las respectivas provincias y para lo cual fue decisivo el espíritu filantrópico de muchos de sus fundadores animados por los propios Gobernadores Civiles<sup>6</sup>. Parece que la primera Caja de Ahorros propiamente dicha que se constituye en nuestro país es la Caja de Ahorros de Madrid fundada en 1838 (aprobada a través del Real Decreto de 25 de octubre de 1838, publicada en la Gaceta de 31 de octubre de 1838 y puesta en funcionamiento el 1 de febrero de 1839), aunque también parece ser, que con anterioridad incluso, a la propia Orden de 1835 se constituyó una entidad similar en Jerez de la Frontera gracias a la iniciativa del Conde Villacreces (1834) y en Valencia gracias a la iniciativa de su gobernador civil, Don Juan Antonio Castejón.

Si compartimos la opinión de aquellos que sostienen que la iniciativa del Conde de Villacreces fue una incipiente Caja de Ahorros<sup>7</sup>, podríamos afirmar que en Andalucía han estado instaladas desde el inicio de su configuración jurídica las Cajas de Ahorros, aunque parece más bien, que la iniciativa del Conde de Villacreces no puede ser considerada como una verdadera Caja al estar probada su condición de banquero privado y no siempre su condición filantrópica en cuanto característica principal unida a las Cajas de Ahorros<sup>8</sup>. Ade-

---

<sup>6</sup> Respecto de los orígenes de las Cajas de Ahorros, vid., LAGARES CALVO, M.J., y NEIRA AGRA, J.M., "Diego Medrano y las Cajas de Ahorros Españolas", *Economistas*, núm. 98, 2003, p. 19, en donde describe la secuencia de hechos que conducen a la Real Orden de 3 de abril de 1835, sobre creación de Cajas de Ahorros. Igualmente, respecto de los orígenes de las Cajas de Ahorros, vid., PEE, núm.97, 2003, *in toto*, 287 pp., en donde se abordan los aspectos relativos al contexto histórico y económico del nacimiento de las Cajas de Ahorros, los modelos europeos en el origen de las Cajas españolas y por último, y en concreto, el origen de las Cajas de Ahorros españolas y las causas de su aparición tardía respecto de las Cajas europeas.

<sup>7</sup> Para GONZÁLEZ MORENO, J.M., *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, 1983, p. 29, aquella puede considerarse como un primer esbozo de lo que luego serían las Cajas de Ahorros.

<sup>8</sup> La Real Orden de 1835, la puso como ejemplo para la constitución de otras entidades de características similares, si bien, era el propio Conde de Villacreces el que acreditaba con su solvencia la garantía de la entidad y quien decidía sobre la aplicación de sus recursos, en tal sentido, cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía, tres siglos de historia 1740-2000*, 2003, p. 21. Cfr., CASARES MARCOS, A., *La historia de las Cajas de Ahorros: origen y evolución*, 2000, pp. 118-120.

más de ello, su período de existencia fue muy breve, e incluso, cuando se funda con posterioridad la Caja de Ahorros de Jerez de la Frontera, ni siquiera se menciona a aquella como su precesora en el tiempo.

No obstante, pronto se constituyeron otras Cajas de Ahorros en Andalucía, como consecuencia de la Real Orden de 17 de abril de 1839, que de nuevo instaba a las autoridades provinciales a la creación de dichas entidades para fomentar el ahorro, y se crearon así, las Cajas de Ahorros de Granada, de Sevilla y de Cádiz. Todas éstas entidades andaluzas se regulaban fundamentalmente por sus propios Estatutos ya que no será hasta 1880, a través de la Ley de 29 de junio de dicho año, cuando el Gobierno se reserve la facultad de aprobar sus Estatutos y promueva nuevamente la instalación de Cajas de Ahorros en las provincias donde aún no hubieran sido constituidas; de ésta manera, será a partir de éste momento cuando se constituyan la mayoría de las Cajas de Ahorros que han existido en España, y en concreto, en Andalucía<sup>9</sup>.

En cualquier caso, las Cajas de Ahorros de Andalucía han constituido y constituyen un conjunto de entidades que se han caracterizado por su implicación con la sociedad andaluza a la que prestan y dedican su labor financiera y fundamentalmente, su labor social. Son esas características propias de las Cajas de Ahorros las que provocan que los beneficiarios de los excedentes distribuidos sean la propia sociedad y no los accionistas o cooperativistas como ocurre en el caso de los bancos o de las cooperativas de crédito, respectivamente. Asimismo, las Cajas de Ahorros nacen con la finalidad de fomentar el ahorro entre las clases medias y bajas de la sociedad y tendrán también como misión, la de evitar la exclusión financiera en los servicios financieros, entre otros.

Por todo ello, las Cajas de Ahorros andaluzas deben ser abordadas desde el prisma de su implicación con dicha Comunidad Autónoma, aunque sin llegar a admitir su actuación paralela y dirigida por los poderes públicos y en concreto del poder autonómico respectivo, y en nuestro caso del andaluz. Ello tiene su causa en la tradicional indefinición jurídica de las Cajas de Ahorros y en la carencia de propietarios en su seno organizativo, que en unos casos a través de la dirección política y en otros a través de la propia configuración orgánica, permitía una amplia mayoría política en sus órganos de go-

---

<sup>9</sup> El modelo que se siguió para la constitución de la mayoría de las Cajas de Ahorros fue el de la Caja de Ahorros de Madrid debido fundamentalmente al éxito alcanzado por esta institución desde su mismo origen, que se encontraba unida al Monte de Piedad de Madrid.

bierno y por tanto, en las decisiones de las Cajas de Ahorros, como hemos de ver al analizar, en concreto, la regulación normativa de las Cajas de Ahorros de Andalucía.

### a. Breve mirada histórica a la creación de las Cajas de Ahorros Andaluzas

Las Cajas de Ahorros andaluzas han sido muy numerosas a lo largo de la historia<sup>10</sup>, lo que se debe al propio ordenamiento jurídico favorecedor de la creación de dichas entidades que impulsó su creación desde el inicio mismo de su regulación (Real Orden de 3 de abril de 1835 y Real Orden de 17 de abril de 1839). Su aparición se debe en concreto, a la actuación de particulares, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Círculos de Obreros así como la Iglesia, fundamentalmente. Respecto del proceso de gestación en Andalucía, se pueden diferenciar las Cajas de Ahorros que se fundan en el siglo XIX frente a aquellas que lo hacen en el siglo XX, asumiendo éstas últimas un papel diferente respecto de aquel con el que inician su andadura. En efecto, si las Cajas que hacen su aparición en el siglo XIX tienen como misión fundamental el fomento del ahorro y la concesión de préstamos con garantía prendaría como vía de apoyo a las clases menos privilegiadas o pudientes por el contrario las Cajas de Ahorros del siglo pasado apuestan claramente por la inversión crediticia y por su consolidación como verdaderas instituciones financieras, olvidando o mejor dejando atrás, algunas labores típicas de su consolidación inicial.

Respecto de las Cajas de Ahorros que hacen su aparición en el Siglo XIX, se encuentran la Caja de Ahorros de Santa Rita de Granada, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Sevilla, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Cádiz, Caja de Ahorros del Circulo industrial de Jaén, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Jerez de la Frontera, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Málaga, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Linares, Caja de Ahorros del Fomento de las Artes de Granada, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cádiz, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Jaén, Caja de Ahorros del Casino de Artesanos de Jaén, Caja de Ahorros del Círculo Católico de Obreros de Granada, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Granada y Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Almería.

---

<sup>10</sup> Hemos contabilizado un total de 26 Cajas de Ahorros fundadas en Andalucía, excluyendo del computo a la iniciativa del Conde de Villacreces de 1834, de las cuales sólo se mantienen actualmente un total de seis Cajas de Ahorros, habiendo desaparecido la mayoría, como hemos de ver, en virtud de su fusión con otras Cajas de Ahorros; si bien es cierto, que otras han desaparecido como consecuencia de su extinción y sólo una de ellas de vio afectada por una grave situación de crisis financiera.

De todas ellas sólo se mantienen actualmente la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba (CajaSur) así como el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Granada (La General). El resto de las Cajas de Ahorros que hemos enunciado desaparecieron en su mayoría y sólo algunas de ellas, como hemos de ver más adelante, participaron en procesos de fusiones.

Por su parte, las Cajas de Ahorros que se fundan en el siglo XX son la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Andujar, Caja de Ahorros y Préstamos de Antequera, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, Caja de Ahorros Provincial de Sevilla, Caja de Ahorros Provincial de Málaga, Caja de Ahorros Provincial y Monte de Piedad de Huelva, Caja de Ahorros Provincial de Córdoba, Caja de Ahorros Provincial de Granada, Caja de Ahorros Provincial de Jaén, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla y Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera. De todas ellas sólo se mantienen actualmente, la Caja de Ahorros Provincial de Sevilla (San Fernando), la Caja de Ahorros Provincial de Jaén, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla (El Monte) y el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera (Unicaja). El resto de las Cajas de Ahorros enunciadas desaparecieron en su mayoría como consecuencia de los procesos de fusión en los que participaron.

En relación con las entidades fundadoras de las Cajas de Ahorros actualmente existentes en Andalucía y siguiendo para ello un orden cronológico inverso a su creación, hemos de referirnos en primer lugar, al Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera (Unicaja), que se constituye en 1991 a raíz de un importante proceso de fusión entre todas ellas. El Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda se creó en 1909 a iniciativa de la Marquesa de Moctezuma, que así lo dejó establecido en su testamento. Esta entidad fue bastante floreciente y pronto se extendió su ámbito de actuación no sólo por Andalucía y en concreto, por Málaga, Cádiz y Jaén, sino que también llegó a tener una oficina abierta en Madrid y múltiples entidades en distintos lugares de Ciudad Real<sup>11</sup>. Por su parte, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cádiz nace igualmente de la iniciativa testamentaria de Don Diego Fernando Montañés en 1884, al que se unieron el cabildo catedralicio y también el propio Ayuntamiento<sup>12</sup>. La Caja de Ahorros y Mon-

---

<sup>11</sup> Cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., pp. 27-28.

<sup>12</sup> En Cádiz existió con anterioridad otra Caja de Ahorros que se debió a la iniciativa del propio ayuntamiento en 1845, sin que se conozcan realmente cuáles fueron las causas de su desaparición, en tal sentido, cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., pp. 25-26.

te de Piedad de Almería se crea en 1900, por acuerdo del Obispo de la Diócesis Santos Zárate y Martínez valiéndose del legado testamentario de Doña Francisca Jiménez Delgado. Por su parte, la Diputación de Málaga fundó en 1949 la Caja de Ahorros Provincial de Málaga<sup>13</sup>, y finalmente, la Caja de Ahorros y Préstamos de Antequera se debe en 1904 a la iniciativa de dos clérigos que aunaron a la burguesía local de la zona en tal proyecto.

En segundo lugar, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla (El Monte) surge en 1990 de la fusión de ambas entidades; el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Sevilla nace en 1842 gracias a la iniciativa de Don Francisco Moreno Zaldarriega<sup>14</sup> y por su parte, la Caja de Ahorros Provincial y Monte de Piedad de Huelva aparece en 1949 siendo fundada por la Diputación Provincial de Huelva.

En tercer lugar, la Diputación Provincial de Jaén acordó en 1981 la creación de la Caja de Ahorros Provincial de Jaén, que se erige como la última de las Cajas de Ahorros fundadas en Andalucía y también en el resto de España, sin proceder de un previo proceso de fusión. No obstante, hubo numerosos intentos de creación de éste tipo de entidades que por diversas circunstancias quedaron frustrados<sup>15</sup>, sin embargo ello no quiere decir que en la provincia

---

<sup>13</sup> En Málaga existieron también otras Cajas de Ahorros fundadas con anterioridad a ésta y nos referimos en concreto a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Málaga que se fundó en 1863, cuyos antecedentes históricos se sitúan unos años antes a través de la iniciativa de la Sociedad Económica de amigos del País (1846), y para la que fue decisiva la aportación económica que realizó Isabel II. Esta entidad desaparece en 1898 como consecuencia de diversas irregularidades, cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero de Andalucía...*, op. cit., P. 23.

<sup>14</sup> Cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero de Andalucía...*, op. cit., pp. 22-23, en donde se refiere en concreto a esta última entidad que se funda el 18 de mayo de 1842, e inicia su actividad el 5 de agosto de ese mismo año, siendo muy importante su crecimiento, de forma que, ya en el año 1869 abre sucursales en Córdoba y en Huelva, y se considera que es la Caja de Ahorros más grande de Andalucía durante todo el siglo XIX. Esta entidad se convierte en entidad benéfica a través de las Reales Ordenes de 6 de noviembre de 1919 y de 13 de enero de 1920 y el 20 de marzo de 1922 entraron en vigor sus nuevos estatutos, de forma que puede afirmarse, que ésta nueva etapa en la que abandonan el régimen jurídico que las presidía como sociedades por acciones, puede considerarse como una nueva fundación de la entidad. Esta entidad continua su andadura hasta el año 1990, cuando se produce su fusión con la Caja de Ahorros Provincial de Huelva y nace, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla, conocido comúnmente como El Monte.

<sup>15</sup> En tal sentido pueden destacarse el Circulo Industrial y Caja de Ahorros de Jaén (1857-1866), que más bien debemos situarla a medio camino entre un casino obrero y una institución de ahorro popular y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Linares (1879-1896) que debió su iniciativa a Don Francisco de Villanueva pero que debido a un desfallo quedó disuelta a los po-

de Jaén no operaran otras Cajas, ya que lo hacían las Cajas de Ahorros de Córdoba desde 1944 y las Cajas de Ahorros de Granada y de Ronda desde 1954<sup>16</sup>.

En cuarto lugar se encuentra la Caja de Ahorros Provincial de Sevilla (San Fernando), que se crea por acuerdo de la Diputación Provincial de Sevilla en 1930, pero que dos años más tarde se acuerda su disolución y que es reabierta posteriormente en el año 1937 a partir del cual se inicia su expansión hacia otras provincias limítrofes como Huelva y Cádiz<sup>17</sup>. Esta entidad participa posteriormente, en 1993 en un proceso de fusión por absorción a través del cual se integra en la Caja de Ahorros Provincial de Sevilla la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Jerez de la Frontera que había sido constituida en 1863 a iniciativa del Ayuntamiento. A partir de la referida operación se cambia la denominación por la de Caja de Ahorros Provincial de San Fernando de Sevilla y Jerez.

En quinto lugar debemos situar al Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Granada (La General), cuya fundación se atribuye a la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Granada en 1892. No obstante, con anterioridad a dicha fecha existieron otras Cajas de Ahorros que se debieron a la sociedad El Fomento de las Artes (1882-1884), a la iniciativa de Don José Aguilera (1881-1884), al Círculo Católico de Obreros de Granada (1891-1892) y en fechas más recientes, a la iniciativa de la propia Diputación Provincial (1975-1991), que fundó la Caja Provincial de Granada pero que en 1991 es absorbida por La General de Granada<sup>18</sup>.

En sexto y último lugar se encuentra la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba (CajaSur) cuya fundación se debe a la Iglesia Católica en 1878<sup>19</sup>. Dicha entidad es fundada por el Cabildo de la Catedral de Córdoba,

---

cos años de su constitución. Otras iniciativas fueron la Caja de Ahorros del Casino de Artesanos de Jaén (1892-1900) y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Andujar (1903-1909), cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero de Andalucía...*, op. cit., p. 25.

<sup>16</sup> Cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero de Andalucía...*, op. cit., p. 29.

<sup>17</sup> Cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero de Andalucía...*, op. cit. pp.28 y 23.

<sup>18</sup> Cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero de Andalucía...*, op. cit. p.26.

<sup>19</sup> Cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero de Andalucía*, pp. 24-25. En concreto, la aportación inicial del Cabildo de la Catedral de Córdoba a CajaSur fue de 500.000 reales de vellón que equivaldrían a unos 4000 millones de las antiguas pesetas, tal y como lo ha recogido, MARTÍN GARCÍA, M<sup>a</sup>.M., "Régimen jurídico de las Cajas de Ahorro y autonomía confesional",

siendo ésta la única Caja de Ahorros andaluza de fundación eclesíastica, junto con la Caja de Ahorros de Burgos (Burgos-Castilla-León) creada en 1908 y la Caja de Ahorros de la Inmaculada (Zaragoza-Aragón), que se constituye en 1905; ambas son también de fundación eclesíastica, y se mantienen en la actualidad<sup>20</sup>. La Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba absorbe en 1995 a la Caja Provincial de Córdoba que había sido fundada por la Diputación Provincial de Córdoba en 1953 y es a partir de dicha operación cuando comienza su denominación común como CajaSur.

---

en *La financiación de la libertad religiosa*, 2002, p.420. Dicho animo de liberalidad se ha visto compensado tradicionalmente con la concesión a los fundadores de las Cajas de Ahorros de grandes prerrogativas con relación al ente que se crea, las cuales se manifestaban en materias tales como la conformación de los estatutos (a la hora de determinar su organización, administración y gobierno) que sin embargo han ido mermando en razón fundamental a la actividad crediticia que desarrollan las Cajas de Ahorros y de la equiparación operativa y funcional con respecto a los Bancos. El camino para llegar a esa situación de progresiva restricción de la voluntad del fundador comenzó con el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, de regulación de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros y continuó con la LORCA, en ese sentido, como ha señalado GONZALEZ MOERNO, J.M., *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas...*, op. cit., p. 185, “*la figura jurídica del fundador se agota en el momento de la perfección del negocio fundacional*”, aún cuando las Cajas de Ahorros de fundación eclesíastica sean las que más han mantenido dicha autonomía estatutaria hasta el momento actual.

<sup>20</sup> A lo largo de la historia de las Cajas de Ahorros han existido otras Cajas de Ahorros de fundación eclesíastica, muchas de las cuales han desaparecido al fusionarse con otra u otras Cajas de Ahorros. En ese sentido nos podemos referir a la Caja de Ahorros del Mediterráneo que absorbe en 1992 a la Caja de Ahorros de Alicante y de Valencia, si bien con anterioridad en 1990 ya había absorbido a la Caja de Ahorros de Torrent; en la Caja de Ahorros del Mediterráneo se mantienen como entidades fundadoras a la Diputación Provincial de Alicante y de Valencia y al Circulo Católico de Torrent. Asimismo, en 1985 se produjo la fusión de las dos Cajas de Ahorros de Ávila, la Central de Ávila y la General de Ávila para constituir la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Ávila las cuales fueron fundadas por el Consejo Diocesano de Acción Social Católica y por la Asociación de Misericordia, respectivamente. Otro ejemplo lo constituye Bancaja que surge del proceso de fusión entre las Cajas de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante en 1991, si bien hemos de resaltar que en 1989, la Caja de Ahorros de Valencia había absorbido a la Caja de Ahorros de Segorbe que había sido fundada por el obispo de la diócesis y que en 1993 Bancaja absorbe a la Caja de Ahorros y Socorro de Sagunto, que también había sido fundada por la Iglesia Católica. Asimismo, han sido también fundadas por la Iglesia Católica, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cáceres en 1905 y la Caja de Ahorros de Plasencia en 1911, ambas Cajas de Ahorros se fusionaron en 1991 dando lugar a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Extremadura; por último, fue también fundada por la Iglesia Católica la Caja de Ahorros Popular de Valladolid en 1916, ésta entidad se integró en Caja España de Inversiones en 1990, que fue el resultado de la fusión de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de León, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Palencia y la Caja de Ahorros Provincial de Zamora con la Caja Provincial de Valladolid y con la Caja de Ahorros Popular de Valladolid.

Con todo lo expuesto se puede concluir que el origen fundacional de nuestras Cajas de Ahorros es diverso y que se debe fundamentalmente a la iniciativa privada o particular<sup>21</sup> junto a las propias y respectivas Diputaciones Provinciales<sup>22</sup>, sin olvidar a la Iglesia Católica y a algunos Ayuntamientos y Cámaras de Comercio, fundamentalmente<sup>23</sup>. Asimismo se advierte, que a través de las fusiones que se han protagonizado entre las Cajas de Ahorros se diluye, según nuestro parecer, la tradicional clasificación de las Cajas de Ahorros como entidades de naturaleza pública o privada en función de su origen fundacional<sup>24</sup>, ya que conforme a lo expuesto, a través de la fusión se integran o se fusionan Cajas de Ahorros de diverso origen fundacional en la mayoría de las actuales Cajas de Ahorros existentes en Andalucía; ese es el caso de entidades tales como Unicaja, El Monte, San Fernando, La General y CajaSur<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Dentro de las Cajas de Ahorros de fundación privada se encuentran el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cádiz, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Almería, la Caja de Ahorros y Préstamos de Antequera y el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Sevilla.

<sup>22</sup> Dentro de las Cajas de Ahorros cuya fundación se atribuye a las Diputaciones Provinciales respectivas se encuentran, la Caja de Ahorros Provincial de Málaga, la Caja Provincial de Ahorros y Monte de Piedad de Huelva, la Caja de Ahorros Provincial de Jaén, la Caja de Ahorros Provincial de San Fernando de Sevilla, la Caja de Ahorros Provincial de Granada y la Caja Provincial de Ahorros de Córdoba.

<sup>23</sup> Por ese orden a la Iglesia se debe la fundación de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba; al Ayuntamiento se debe la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Jerez de la Frontera, que siguió en su configuración el modelo instaurado inicialmente para la configuración de la Caja de Sevilla en 1842 a través de una sociedad por acciones, y la misma fue declarada en suspensión de pagos en 1909, si bien una vez solventada aquella difícil situación se inicia para esta entidad una segunda etapa a partir de 1911, a través de la Real Orden de 26 de enero de 1911, que aprobó el plan de reorganización y supuso la reanudación de sus operaciones. La Caja de Ahorros de Jerez de la Frontera continua su existencia hasta el año 1993 que es absorbida por la Caja de Ahorros de San Fernando de Sevilla, cfr., en tal sentido, TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero de Andalucía...*, op. cit., p. 23-24; en último lugar a la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Granada se debe la fundación del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Granada.

<sup>24</sup> Cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., "La creación de las Cajas de Ahorros. Motivaciones, protagonistas y evolución numérica", PEE, núm. 74-75, 1998, p. 309.

<sup>25</sup> Tradicionalmente han existido diferentes criterios para la clasificación de las Cajas de Ahorros, que se califican comúnmente como criterio dualista, unitario o ecléctico. En función del primero, las Cajas de ahorros serían públicas o privadas dependiendo de su origen fundacional público o privado, y dentro de los partidarios de dicha corriente podemos situar a MARTÍN RE-TORTILLO, S., *Crédito, Banca y Cajas de Ahorros*, 1975, p. 364 y ss.; En función del segundo de los criterios clasificadores, las Cajas de Ahorros serán todas públicas o todas privadas, y dentro de los

Respecto del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, hemos de señalar, como es sabido, que dicha circunstancia fundacional ha provocado numerosos enfrentamientos entre el gobierno central y el gobierno autonómico andaluz, lo que ha conllevado que aquel las haga depender directamente del Ministerio de Economía, argumentando para ello que en su regulación se encuentran sometidas a un Tratado Internacional (el concordato de 3 de enero 1979 sobre asuntos jurídicos)<sup>26</sup>.

En tal sentido, la LMRSF en el apartado decimoquinto del artículo 8 modifica la disposición adicional segunda de la LORCA estableciendo que la aprobación de los Estatutos, de los Reglamentos que regulen la designación de los miembros de los órganos de gobierno y del presupuesto anual de la obra social será competencia del Ministerio de Economía cuando así lo acredite la Caja interesada ante el referido Ministerio. La modificación normativa introducida por la LMRSF tiene su causa en la Ley 15/1999, de 16 de diciembre de Cajas de Ahorros de Andalucía, y en concreto en su disposición adicional primera<sup>27</sup>. En virtud de la normativa autonómica andaluza se introdu-

---

que sostienen su carácter unitario público podemos situar a GARCÍA TREVILJANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, 1967, p. 1227 y SOSA WAGNER, *Organización y control del sector empresarial en España*, 1971, pp 40 y ss; entre los que sostienen el carácter unitario privado de las Cajas de Ahorros podemos situar a GONZÁLEZ MORENO, J. M., *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas...*, op. cit., p. 147, y en el mismo sentido, GUAITA., *Derecho Administrativo especial*, Tomo III, 1967, p. 158 y NÚÑEZ LAGOS, "Aspectos jurídicos del control administrativo sobre las entidades de crédito y ahorro privado", *RDP*, 1977, p. 4. En último lugar, en función del criterio ecléctico se viene sosteniendo que las Cajas de Ahorros deben clasificarse a raíz de su actividad y de su pertenencia al sector del crédito, y considerarlas como fundación-empresa de tipo mixto en los que se conjugan aspectos dotacionales y fundacionales, y en tal sentido podemos situar como partidario de dicha postura a FRAN I SAGUER, *Intervención administrativa sobre Bancos y Cajas de Ahorros*, 1992, pp. 131 y ss.

<sup>26</sup> En realidad existen un total de cinco acuerdos diferentes, que versan sobre la renuncia a la presentación de obispos y al privilegio del fuero de fecha de 28 de julio de 1976 y otros cuatro acuerdos de fecha de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos, asuntos económicos, enseñanza y asuntos culturales, y asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos. Es el acuerdo sobre asuntos jurídicos el que permite a la Iglesia la creación de fundaciones que se regirán por sus normas estatutarias y que gozarán de los mismos derechos y beneficios que los entes clasificados como de beneficencia privada (artículo 5.2).

<sup>27</sup> Así lo ha entendido CASARES MARCOS, A., "La unidad de régimen jurídico de las Cajas de Ahorros: las Cajas de fundación eclesiástica", *RAP*, núm.161, 2003, p. 433, al entender que la LMRSF constituye una aprobación ad hoc, para la resolución de un conflicto concreto que tiene su origen en las grandes polémicas suscitadas entre Cajasur y el gobierno autonómico andaluz y a su vez con el propio gobierno central.

ce el principio de proporcionalidad respecto de la representación en cada grupo de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, incluyendo por tanto, a las Cajas de fundación eclesiástica, y en concreto, y como ya hemos anticipado, a Cajasur<sup>28</sup>. De esa manera, la composición, competencias, funcionamiento, representación y demás circunstancias que afectan a los órganos de gobierno quedan sometidas a la disciplina contenida en la Ley autonómica de Cajas de Ahorros.

El Gobierno de la Nación interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley andaluza (recurso de inconstitucionalidad núm. 453/2000), y en concreto contra los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la Ley 15/1999, de Cajas de Ahorros de Andalucía. Dicho recurso fue admitido a trámite por Providencia de 15 de febrero de 2000, y supuso la suspensión de los referidos apartados de la disposición adicional primera, así como del artículo 44.1, b, c, y f. Con posterioridad el Tribunal Constitucional en Auto 178/2000, de 13 de julio, mantiene la suspensión de los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la Ley 15/1999, al entender que su mantenimiento supone la pérdida para la Iglesia Católica de su posición relevante en los órganos de gobierno de Cajasur, y de esa forma “*en la toma de decisiones de tanta trascendencia como las de aprobar la fusión, disolución y liquidación de la Caja, así como la escisión o cesión global de activo y del pasivo o aprobar y modificar los Estatutos y Reglamentos de la Entidad*”. Esta línea de tratamiento diferenciado para las Cajas de Ahorros de fundación eclesiástica es la mantenida en la LMRSF, en los términos que ya han sido adelantados, y permite a las mismas el depender del Ministerio de Economía cuando así lo soliciten las Cajas interesadas ante el referido Ministerio<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> La disposición adicional primera de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía establece que, “*1. En el caso de Cajas de Ahorros domiciliadas en Andalucía cuyos Estatutos a la entrada en vigor de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, recojan como entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento y duración del ejercicio del cargo de los representantes de esta entidad en los órganos de gobierno se regirán por lo establecido en dichos Estatutos de 17 de enero de 1985, debiendo existir, en todo caso, al menos, un representante de cada uno de los otros grupos que componen dichos órganos. 2. Excepto en lo referente al nombramiento y duración del mandato a que se refiere el apartado anterior, la composición, competencias, funcionamiento, representación y demás circunstancias que afectan a los órganos de gobierno se regirán por lo previsto en el Título V de la presente Ley. 3. En todo caso, la aplicación del apartado 1 de la presente disposición deberá respetar la proporcionalidad de la representación de cada grupo prevista en los artículos 57.2, 72.2, 82.1 y 45 de la presente Ley*”.

<sup>29</sup> En concreto, conforme a los Estatutos de CajaSur vigentes en el momento de la aprobación de la Ley 15/1999, de Cajas de Ahorros de Andalucía, la representación de la Iglesia Católica en los órganos de gobierno de la referida entidad en su condición de entidad fundadora es en la Asamblea General del 56%, frente a las Corporaciones Municipales cuya representación es del

## b. Las Cajas de Ahorros andaluzas en el momento actual

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, como ya hemos adelantado, existen actualmente un total de seis Cajas de Ahorros (la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba <CAJASUR>, la Caja General de Ahorros de Granada, la Caja Provincial de Ahorros de Jaén, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera <UNICAJA>, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla, y la Caja San Fernando de Sevilla y Jerez)<sup>30</sup> frente a las 14 que existían a principios de los años noventa, en concreto en 1988<sup>31</sup>. Es una de las autonomías que cuenta con un mayor número de Cajas de Ahorros, pues sólo Cataluña cuenta con un número superior de diez Cajas de Ahorros, y Castilla-León posee igualmente seis Cajas de

---

44%, de la Diputación Provincial de Córdoba de un 8%, de los impositores de un 44% y de los empleados de un 8%; en el Consejo de Administración la representación de la Iglesia Católica es de un 6%, de las Corporaciones Municipales es de un 4%, de la Diputación Provincial es de un 2%, de los impositores es de un 4% y de los empleados es de un 1%; por último en la Comisión de Control la representación de la Iglesia Católica es de un 3%, de las Corporaciones Municipales es de un 4%, de la Diputación Provincial es de un 1%, de los impositores es de un 1% y de los empleados es de un 1%. Conforme con la normativa autonómica que en su día se aprobó, su aplicación significaba un importante cambio en la composición de los órganos de gobierno de la referida entidad, y en concreto, suponía, que las Corporaciones Municipales pasaban a poseer una representación en la Asamblea General, en el Consejo de Administración así como en la Comisión de Control de un 56%, un 6% y un 3%, respectivamente; por su parte, la Junta de Andalucía tendría una representación en los referidos órganos de gobierno del 34%, del 3% y del 2%, respectivamente; la Iglesia Católica pasaba a tener una representación del 9%, del 1% y del 1%, respectivamente; la Diputación de Córdoba la tendría en un 5%, en un 1% y en un 1%; los impositores la tendrían en un 45%, en un 5% y en un 1%, y finalmente los empleados pasaban a poseer una representación del 2%, del 1% y del 1%, en los respectivos órganos de gobierno. Ello posibilitaba, sin duda, la adopción de acuerdos importantes en el seno de la referida entidad sin contar con el consentimiento de la Iglesia Católica frente a lo que había venido siendo tradicional.

<sup>30</sup> Las referidas Cajas de Ahorros poseen sus respectivas sedes sociales en Córdoba, en Granada, en Jaén, en Málaga, en Sevilla y en Sevilla.

<sup>31</sup> Las Cajas de Ahorros andaluzas eran la Caja de Ahorros de Jerez, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Sevilla, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cádiz, la Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Almería, la Caja de Ahorros y préstamos de Antequera, el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, todas ellas de origen fundacional privado, frente a las de origen fundacional público entre las que se encontraban, la Caja Provincial de Ahorros de San Fernando, la Caja Provincial de Ahorros de Málaga, la Caja Provincial de Ahorros y Monte de Piedad de Huelva, la Caja Provincial de Ahorros de Córdoba, la Caja Provincial de Ahorros de Granada y la Caja Provincial de Jaén.

Ahorros<sup>32</sup>; el resto de las autonomías posee un número inferior, en donde todas las Comunidades uniprovinciales cuentan con una sola Caja de Ahorros, excepto Baleares que cuenta con dos Cajas de Ahorros<sup>33</sup>. El total de Cajas de Ahorros existentes en España es de cuarenta y seis, aun cuando la CECA actúa también como otra Caja de Ahorros más, sin perjuicio de sus funciones características en cuanto Caja de Cajas<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Las Cajas de Ahorros domiciliadas en Cataluña son la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (Caixa), la Caja de Ahorros de Cataluña, la Caixa D´estals de Girona, La Caja de Ahorros Comarcal de Manlleu, la Caja de Ahorros de Manresa, la Caja de Ahorros Layetana, la Caja de Ahorros de Sabadell, la Caja de Ahorros Provincial de Tarragona, la Caja de Ahorros de Terrasa y la Caixa D´estals del Penedés. Por su parte, las Cajas de Ahorros domiciliadas en Castilla y León son la Caja de Ahorros de Ávila, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad del Círculo Católico de Obreros de Burgos, la Caja de Ahorros Municipal de Burgos, Caja España de Inversiones, la Caja de Ahorros de Salamanca y Soria, y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia.

<sup>33</sup> Las Cajas de Ahorros de Baleares son la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de las Baleares con sede social en Palma de Mallorca y la Caja de Ahorros de Pollensa, que es la Caja de Ahorros más pequeña en relación con el conjunto de Cajas de Ahorros españolas y que mantiene una fuerte raíz local.

<sup>34</sup> Las Cajas de Ahorros españolas son la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM) con sede en Alicante, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Ávila con sede en Ávila, el Monte de Piedad y Caja General de Badajoz con sede en Badajoz, la Caja D´estals y Pensions de Barcelona (Caixa) con sede en Barcelona, la Caixa D´estals de Catalunya con sede en Barcelona, la Bilbao Bizkaia kutxa (BBK) con sede en Bilbao, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad del Círculo Católico de Obreros de Burgos con sede en Burgos, la Caja de Ahorros Municipal de Burgos con sede social también en Burgos, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Extremadura con sede en Cáceres, la Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante con sede en Castellón, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba (CajaSur) con sede en Córdoba, la Caja de Ahorros de Galicia con sede en La Coruña, la Caja de Ahorros de Castilla La Mancha con sede en Cuenca, la Caja D´estals de Girona con sede en Girona, la Caja General de Ahorros de Granada con sede en Granada, la Caja de Ahorros Provincial de Guadalajara con sede en Guadalajara, la Caja Provincial de Ahorros de Jaén con sede en Jaén, Caja España de Inversiones con sede social en León, la Caja de Ahorros de la Rioja con sede en Logroño, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid con sede en Madrid, Unicaja con sede en Málaga, la Caixa D´estals Comarcal de Manlleu en Manlleu, la Caixa D´estals de Manresa con sede en Manresa, la Caixa D´estals Laietana con sede en Mataró, la Caja de Ahorros de Murcia en sede en Murcia, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Ontinyent en Ontinyent, la Caja de Ahorros de Asturias con sede en Oviedo, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de las Baleares con sede en Palma de Mallorca, la Caja Insular de Ahorros de Canarias con sede en Las Palmas de Gran Canaria, la Caja Ahorros y Monte de Piedad Navarra con sede en Pamplona, Caixa Pollensa en Pollensa, la Caixa D´estals de Sabadell con sede en Sabadell, la Caja de Ahorros de Salamanca y Soria (Caja Duero) con sede en Salamanca, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián con sede en San Sebastián, la Caja General de Ahorros de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife, la Caja de Ahorros de Santander y Cantabria con sede social Santander, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia con sede en Segovia, la Caja Provincial de San Fernando de Sevilla y Jerez en sede en Sevilla, el Mon-

Se ha producido en este sentido una importante reducción cuantitativa del número de Cajas de Ahorros en Andalucía en pocos años. La causa principal se puede encontrar en los numerosos procesos de fusión a que se han visto sometidas dichas entidades y en las que han participado exclusivamente las Cajas de Ahorros de la propia Comunidad, en lo que podemos calificar como fusiones interautonómicas frente a las fusiones extraautonómicas de Cajas de Ahorros domiciliadas en distinta Comunidad Autónoma. Fusiones de ésta última naturaleza no se han realizado aún en nuestro país frente a los numerosos procesos de fusiones interautonómicas producidos en el sector de las Cajas de Ahorros y que han supuesto la desaparición de un número considerable de Cajas de Ahorros frente a su elevado número en etapas o épocas anteriores<sup>35</sup>. En tal sentido, Andalucía ha sido la Comunidad Autónoma en la que se ha producido el mayor grado de concentración de Cajas de Ahorros a través de la técnica jurídica de la fusión, en la que se han realizado cinco procesos de fusión produciéndose el mayor de los mismos en 1991 con la integración de cinco Cajas de Ahorros en Unicaja; fusión ésta última, a la que nos referiremos a continuación, al centrarnos en los procesos de fusión realizados en Andalucía.

---

te de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla con sede también en Sevilla, la Caixa D'estalvis de Tarragona con sede en Tarragona, la Caixa D'estalvis de Terrasa con sede en Terrasa, la Caixa de Ahorros de Vigo, Ourense e Pontevedra (Caixa Vigo) con sede en Vigo, la Caixa D'estalvis del Penedés con sede social en Villafranca del Penedés, la Caja de Ahorros de Vitoria y Álava (Caja Vital Kutxa) con sede en Vitoria, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja (Ibercaja) con sede en Zaragoza y la Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón (CAI) con sede también en Zaragoza.

<sup>35</sup> Las Cajas de Ahorros han tenido una gran tradición en nuestro país y así desde que en el año 1838 se fundara la Caja de Ahorros de Madrid, su proliferación fue considerable; hasta el año 1900 se fundaron un total de 66 Cajas de Ahorros de las cuales sólo once desaparecieron por diferentes causas, y su instauración se centró en Cataluña y Valencia con un total de catorce Cajas de Ahorros cada una de ellas y también en Andalucía con seis Cajas de Ahorros frente a Castilla y León y Galicia con cinco Cajas de Ahorros cada una, la región Vasco-Navarra con cuatro Cajas de Ahorros, Aragón con tres, Extremadura con dos y Madrid, Asturias y Santander con una sola Caja de Ahorros, sobre estos aspectos, cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., "La creación de las Cajas de Ahorros: motivaciones, protagonistas y evolución...", op. cit., pp. 314-318, en donde afirma además, que hasta el año 1939 no se puede conocer muy bien cuales fueron las Cajas de Ahorros que se crearon o desaparecieron, aun cuando no han faltado autores que sostienen la existencia de hasta un total de 193 Cajas de Ahorros operando en España en 1926. Asimismo sostiene que entre 1940 y 1997 se han creado en España un total de 37 nuevas Cajas de Ahorros, aún cuando algunas de ellas procedan de procesos de fusiones entre Cajas de Ahorros previamente existentes, de manera que de la fusión nace una nueva entidad pero supone a su vez la desaparición de las Cajas fusionadas o bien de las absorbidas, y por ello las Cajas de nueva creación fueron realmente 20 Cajas de Ahorros. De hecho la última Caja de Ahorros constituida de forma originaria, es decir, sin provenir de un proceso de fusión es una Caja de Ahorros andaluza, en concreto, nos referimos a la Caja de Ahorros Provincial de Jaén que se constituye en 1981.

No obstante la disminución cuantitativa desde el punto de vista cualitativo de las Cajas de Ahorros andaluzas, éstas merecen un lugar destacado tanto dentro de la economía en general, como de la Comunidad Autónoma en particular. Y es que con carácter general, aún habiéndose superado las limitaciones legales a la libre expansión geográfica y operativa, dichas entidades desarrollan su labor fundamentalmente en el entorno andaluz y así, no resulta extraño que la Caja San Fernando tenga presencia en cuatro provincias andaluzas (Sevilla, Cádiz, Huelva y Córdoba) a través de sus más de 360 oficinas y ninguna fuera del ámbito autonómico andaluz, aún cuando dicha situación no sea predicable del conjunto de Cajas de Ahorros andaluzas, pues algunas de ellas, como Unicaja se han expandido fuera del propia Comunidad Autónoma a través de la técnica de apertura de nuevas oficinas. La referida entidad financiera es la que cuenta con el mayor número de oficinas de todas las Cajas de Ahorros andaluzas, las cuáles ascienden ya a un total de 801 oficinas, que se encuentran en su mayoría en Andalucía, aunque existen más de 100 oficinas abiertas fuera de dicha Comunidad Autónoma.

En el mismo sentido, y en su política de expansión por la zona del Mediterráneo, CajaSur ha inaugurado recientemente oficinas en la provincia de Valencia (en la capital) y de Barcelona (Tarrasa y Hospitalet de Llobregat), por lo que dicha entidad cuenta con un número elevado de oficinas que asciende a 450 sucursales distribuidas por siete Comunidades Autónomas (Andalucía, Extremadura, Madrid, Castilla-La Mancha, Murcia, Valencia y Cataluña). Dentro del ámbito autonómico andaluz CajaSur posee la presencia más significativa en Córdoba, como es de suponer, y después en las provincias de Jaén y de Málaga. Por su parte, la Caja General de Ahorros de Granada cuenta con más de 400 sucursales, con casi el 100% de su red ubicada en Andalucía, si bien es cierto que, en los últimos años se ha producido su expansión hacía Madrid, Barcelona y Melilla, fundamentalmente. Asimismo, El Monte continua con su política de expansión a través de la apertura de nuevas oficinas y anunció recientemente la apertura de 16 nuevas oficinas, con lo que su número total ascenderá a casi 400 oficinas. Dichas oficinas se encuentran expandidas fundamentalmente en Andalucía (en Almería, Huelva, Málaga, Loja –en Granada- y Martos –en Jaén), y el resto está en Cataluña, en concreto en Barcelona (dos sucursales en El Prat de Llobregat y en Santa Coloma de Gramanet), Madrid, Extremadura y Castilla-La Mancha. La Caja de Ahorros andaluza que cuenta con un menor número de oficinas es la Caja de Ahorros Provincial de Jaén que sólo alcanza a una treintena.

Con carácter general las Cajas de Ahorros intentan la apertura de sus oficinas en Madrid o Barcelona (en las grandes ciudades) e igualmente se observa como tendencia en las Cajas de Ahorros que la apertura de oficinas co-

mienza generalmente en las Comunidades limítrofes, sin descuidar lógicamente la Comunidad de origen en la que mantienen casi siempre la mayor proporción de sucursales (a esos efectos, Unicaja, la General y Cajasur, están presentes en todas las provincias andaluzas, si bien es Unicaja la que posee una representación mayor)<sup>36</sup>. Tradicionalmente sólo dos Cajas de Ahorros (Caixa y Caja Madrid) podrían considerarse con clara vocación nacional, aunque existan algunas más que actualmente también han conseguido prácticamente su implantación a nivel nacional.

Como anunciamos con anterioridad, las fusiones de las Cajas de Ahorros andaluzas se realizaron todas ellas en la década de los noventa y partir de esos momentos parece que el auge de las fusiones se ha visto ralentizado, en general también, para el conjunto de las Cajas de Ahorros; por el contrario, la estrategia a partir de esos momentos ha consistido más bien en la adquisición de redes bancarias, a través de las cuales se ha incrementado notablemente el número de sucursales de las Cajas de Ahorros, aún cuando recientemente, sólo han sido treinta y nueve nuevas oficinas las que se han creado como consecuencia de dicho procedimiento en el año 2001 y ninguna en 2002<sup>37</sup>. A través de ésta técnica algunas Cajas de Ahorros foráneas han aumentado su presencia en la Comunidad Autónoma (así por ejemplo, la Caixa adquiere al Banco Granada Jerez, lo que le ha supuesto ampliar sus redes de sucursales en ésta Comunidad, Caja Madrid es también otra entidad que pretende ampliar sus sucursales Andalucía) y con ello se ha aumentado del mismo modo el grado de competencia entre las diferentes entidades, que como sabemos, estaba tradicionalmente impedida entre Cajas de Ahorros, por las limitaciones geográficas a la expansión de las mismas.

La adquisición por las Cajas de ahorros de redes bancarias, viene planteando desde hace ya algún tiempo la asimetría imperfecta que se produce entre las referidas Entidades de Crédito, al no poder hacer lo mismo los bancos respecto a las Cajas de Ahorros. Siendo ello cierto, no es menos cierto también, que los propios bancos son benefactores de tal situación, ya que las adquisiciones se han limitado a pequeñas entidades bancarias, algunas prácticamente inactivas, y con el beneplácito de las entidades bancarias.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Cfr., MEDEL CÁMARA, B, y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., "Las Cajas de Ahorros andaluzas: evolución reciente y situación actual", *Boletín económico de Andalucía*, núm. 19, 1995, p. 185.

<sup>37</sup> Cfr., ANDUJAR AUGUSTÍN, C., y SERRANO MARTÍNEZ, R., "Red de oficinas y cuota de mercado de las Cajas de Ahorros", *Economistas*, núm. 98, 2003, p. 127.

<sup>38</sup> Cfr., SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J., "Las modificaciones en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros", en *Comentario a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre...*, op. cit., p. 444.

Las Cajas de Ahorros andaluzas se han tenido que preparar así, para esa fuerte amenaza que puede suponer la penetración de otras entidades en su Comunidad Autónoma a través de diversas técnicas (apertura de nuevas oficinas, adquisición de redes bancarias) y una de las estrategias que se han seguido ha consistido en la realización de operaciones de fusión entre Cajas de Ahorros (fusiones defensivas), lo que les ha permitido a su vez adquirir una mayor dimensión, planteándose incluso, la necesidad de una Caja única en la región, que por el momento ha resultado un intento fallido que había sido planteado por el propio gobierno andaluz. La afirmación anterior respecto de la penetración en Andalucía de Cajas foráneas podemos sostenerla a partir de los datos reales de los que disponemos de oficinas de Cajas de Ahorros foráneas instaladas en Andalucía. A esos efectos en el año 2000 las Cajas de Ahorros con sede social en Andalucía tenían 2287 oficinas tanto dentro como fuera de la Comunidad Autónoma, mientras que en Andalucía había un total de 2772 oficinas de Cajas de Ahorros, de las que casi 500 oficinas corresponderían a Cajas foráneas<sup>39</sup>.

Respecto de las operaciones concretas de fusión que se han realizado, como ya hemos señalado con anterioridad, fue en la década de los noventa en la que se protagonizaron los mayores procesos de fusión. Así, en 1990 se fusionaron la Caja Provincial de Ahorros y Monte de Piedad de Huelva con el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Sevilla para crear el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla<sup>40</sup>. La Caja Provincial de Huelva adolecía de ciertas dificultades financieras para cubrir sus niveles de solvencia y por ello se recurrió a la fusión con la Caja de Ahorros de Sevilla que se encontraba en una mejor situación financiera.

En 1991, la Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada se fusiona con la Caja Provincial de Granada dando como resultado la Caja de

---

<sup>39</sup> Cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., p. 34. A partir de 1991 el número de oficinas de las Cajas de Ahorros de Andalucía comienza a ser inferior al número de oficinas de Cajas de Ahorros existentes en la Comunidad Autónoma, con lo cual resulta evidente que el total de oficinas de las Cajas de Ahorros andaluzas abiertas fuera de la propia Comunidad es inferior al número de oficinas de Cajas de Ahorros abiertas en Andalucía por Cajas de Ahorros pertenecientes a otras Comunidades Autónomas.

<sup>40</sup> Vid., la Orden de 12 de junio de 1990 (BOJA núm. 54, de 29 de junio), de la Consejería de Hacienda y Planificación de la Junta de Andalucía, que autoriza la fusión por creación, aprueba los estatutos propuestos por las Cajas fusionadas y ordena la inscripción de la nueva Caja de Ahorros en el Registro de Cajas de Ahorros.

Ahorros y Monte de Piedad de Granada<sup>41</sup>. A través de la referida operación de fusión por absorción de la General respecto de la Caja provincial de Granada se saldó igualmente la difícil situación financiera que atravesaba ésta última entidad.<sup>42</sup>

También en 1991 el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Almería, Ronda, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cádiz, la Caja de Ahorros Provincial de Málaga así como la Caja de Ahorros y Préstamos de Antequera se fusionan y se crea el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Almería, Ronda, Cádiz, Málaga y Antequera –Unicaja<sup>43</sup>. Éste ha sido el proceso de fusión de mayor envergadura de los realizados en Andalucía que implicó a un número considerable que entidades, lideradas por la Caja de Ronda, y que sumaban en el momento de la fusión el 40% de los empleados, oficinas, activos y beneficios generados por la totalidad de las Cajas de Ahorros andaluzas<sup>44</sup>.

En 1993 comenzaron los trámites para la fusión de la Caja de Ahorros de San Fernando y de la Caja de Ahorros de Jerez para crear la Caja de Ahorros de San Fernando que fue una realidad en agosto de 1994<sup>45</sup>. Ambas Cajas de

---

<sup>41</sup> Vid., la Orden de 20 de diciembre de 1990 (BOJA núm. 4 de 18 de enero), que autoriza la fusión por absorción, aprueba el cambio de denominación social, así como las modificaciones a los Estatutos sociales y el Reglamento de procedimiento regulador del sistema de designación y elección de los miembros de los órganos de gobierno y que finalmente ordena también su inscripción en el Registro de Cajas de Ahorros.

<sup>42</sup> Cfr., GARCÍA ROA, J., “Pautas de comportamiento estratégico reciente de las Cajas de Ahorros andaluzas”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 47, 1997, p. 97, en donde señala que dicha fusión recibió una ayuda del fondo de garantía de depósitos de las Cajas de Ahorros de 2000 millones de pesetas a tipo cero mediante la suscripción de obligaciones subordinadas perpetuas.

<sup>43</sup> Vid., la Orden de 13 de marzo de 1991 (BOJA núm.20, de 15 de marzo), que autoriza la fusión, su denominación, la aprobación de los Estatutos y del Reglamento de procedimiento regulador del sistema de designación y elección de los órganos de gobierno, así como su inscripción en el Registro de Cajas de Ahorros.

<sup>44</sup> Cfr., GARCÍA ROA, J., “Pautas de comportamiento estratégico reciente de las Cajas de Ahorros...”, op. cit., p.92.

<sup>45</sup> Cfr., MEDEL Y CÁMARA, B., y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ; J.M., “Las Cajas de Ahorros andaluzas: evolución reciente y situación actual”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 19, 1995, pp. 176 y 181. Asimismo, vid., la Orden de 15 de abril de 1993 (BOJA núm. 42 y 43 de 24 y 27 de abril), de la Consejería de Economía y Hacienda que autoriza la absorción, aprueba el cambio de denominación social, y las modificaciones a los Estatutos sociales y al Reglamento del procedimiento regulador de designación y elección de los miembros de los órganos de gobierno de la entidad absorbente, y que acuerda proceder a la inscripción de la referida entidad en el Registro de Cajas de Ahorros.

Ahorros poseían una dimensión parecida pero eran diferentes en cuanto a actividad y rentabilidad, por lo que la Junta de Andalucía y el propio Banco de España animaron a Caja de Jerez para su integración en la Caja de San Fernando de Sevilla.

Por último, en 1994 comenzaron los trámites para la fusión por absorción de la Caja Provincial de Ahorros de Córdoba por el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, operación ésta que culmina en 1995 y que constituye la última operación de fusión realizada entre Cajas de Ahorros en la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>46</sup>. De esa forma, la única Caja de Ahorros andaluza que no ha participado en una operación de fusión ha sido la Caja de Ahorros Provincial de Jaén.

A través de dichas fusiones interautonómicas se ha producido una recomposición importante de mapa autonómico andaluz de Cajas de Ahorros aunque se especula desde hace algún tiempo con la posibilidad de nuevas operaciones de fusión, para afrontar fundamentalmente el reto de la dimensión de las Cajas de Ahorros;<sup>47</sup> aún cuando las Cajas andaluzas son solventes, están tecnológicamente avanzadas y poseen un importante arraigo en sus respectivos ámbitos de actuación como para no tener que recurrir a nuevas operaciones de fusión. No obstante, entendemos como ha sostenido la doctrina, que ello se debe en gran parte a los procesos de fusión que se han realizado, pues las fusiones han sido indispensables en orden a racionalizar el sistema de Cajas de Ahorros andaluzas<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Vid., la Orden de 29 de diciembre de 1994 (BOJA núm. 4 de 12 de enero), de la Consejería de Economía y Hacienda que autorizó la fusión por absorción, aprobó el cambio de denominación social, las modificaciones de sus Estatutos sociales y del Reglamento de procedimiento regulador del sistema de designación de los órganos de gobierno de la entidad absorbente. En cuanto a los objetivos concretos que se señalaron para esta operación de fusión por absorción del Monte de Córdoba de la Caja Provincial de Córdoba, cfr., RODERO FRANGANILLO, A., "Las fusiones de Cajas de Ahorros: el caso de las Cajas cordobesas", IX Reunión de Asepelt España, 1995, p. 117, que recoge los relativos a la permanencia de una Caja cordobesa, la ampliación de los campos de actuación a operaciones de mayor dimensión, la mejora de la competitividad y de la capacidad de gestión, el proporcionar mayores oportunidades a los empleados y ampliar la cooperación con las administraciones públicas.

<sup>47</sup> Se ha especulado con la posible fusión de las Cajas de Ahorros sevillanas, así como con la fusión de la Caja General de Granada y la de Jaén, vid., Diario Expansión de 30 de mayo de 2000.

<sup>48</sup> Cfr., RODERO FRANGANILLO, A., "Las fusiones de Cajas de Ahorros: el caso de las Cajas cordobesas", op. cit., p.113.

Los objetivos principales que se persiguieron a través de las operaciones de fusión realizadas fueron esencialmente económicos, los cuales han sido sintetizados diferenciando la mejora de la competitividad de las instituciones en el marco de la integración europea, el incremento de la eficiencia, la reducción de coste unitarios, el fortalecimiento de la posición en el propio mercado como mecanismo defensivo, la consecución de una mayor cuota de mercado consiguiendo economías de escala y permitiendo acceder a operaciones y actividades que exigen un mayor tamaño que se consigue a través de la fusión, la racionalización y especialización de la red de sucursales y la reestructuración de las Cajas que se fusionan, optimizando los procesos productivos<sup>49</sup>; por todo ello, la fusión se ha presentado como vía adecuada para solucionar muchas situaciones difíciles las Cajas de Ahorros andaluzas. Y es que en realidad en todas las fusiones practicadas participó alguna Caja de Ahorros con problemas de solvencia, e incluso, ya habían sido animadas a fusionarse algunas de ellas por las autoridades monetarias y por el Fondo de Garantía de Depósitos<sup>50</sup>.

No obstante muchos de esos objetivos que han servido, en general, a todas las Cajas de Ahorros para justificar las operaciones de fusión pueden ser cuestionados, y así sucede con el tamaño de las Cajas de Ahorros, que no siempre es condición necesaria para acceder a nuevas operaciones o para alcanzar una mayor cuota de mercado, puesto que en realidad, no existe un tamaño óptimo para las Cajas sino que éste dependerá de cada estrategia concreta que se pretenda desarrollar, de la clientela a la que se pretenda acceder, de las líneas de negocio que se deseen obtener o de los ámbitos territoriales que se quieran cubrir. Y por ello no está demás señalar que, las Cajas de Ahorros han actuado tradicionalmente en mercados geográficos localizados, en donde el

---

<sup>49</sup> Cfr., BENEROSO DÁVILA, I., "Las Cajas de Ahorros en el marco de la economía andaluza", *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 19, 1995, p.165. En la misma línea, vid., TERRÓN MUÑOZ, F., "En torno a las fusiones de las Cajas de Ahorros andaluzas", *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 12, 1989, pp. 64 y 66, quien resalta las relativas a la reducción de costes, racionalización de las redes de sucursales y prestación de servicios a costes competitivos, obtención de economías de escala o economías de alcance, diversificación de riesgo, así como la fusión como mecanismo para evitar la entrada a posibles competidores.

<sup>50</sup> Cfr., GARCÍA ROA, J., "Pautas de comportamiento estratégico reciente de las Cajas de Ahorros...", op. cit., p.108, que lo excepciona respecto de la fusión de las Cajas cordobesas y que sostiene que todas las fusiones estuvieron lideradas por una Caja de Ahorros más rentables o más fuerte o de mejor posición en términos de dimensión, por lo que a través de la fusión se pretendía afianzar su posición, a través de procesos de fusión con entidades con dificultades o con menor tamaño, pero bien implantadas en su zona de actuación.

tamaño no ha sido siempre un factor condicionante de su estrategia competitiva. Por el contrario, las Cajas de Ahorros pequeñas han podido permanecer en el mercado debido en parte al gran conocimiento de dicho entorno en el que se encuentran especializadas, y ese puede ser el caso de la Caja de Ahorros Provincial de Jaén en comparación con las demás Cajas de Ahorros andaluzas.

A parte de dichas motivaciones económicas, las fusiones entre las Cajas de Ahorros andaluzas se ha realizado partiendo del principio básico del mantenimiento del empleo y de la no movilidad del personal, y por supuesto, una vez resueltos algunos de los agentes obstaculizantes de las mismas como han sido, los órganos electivos (Presidente, Consejo de Administración y Asamblea General) la tecnoestructura (altos y medios mandos directivos, sin olvidar las negociaciones con sindicatos y comités de empresa) y los intereses económicos y políticos del territorio en que se desarrollan las actividades de las Cajas que se van a fusionar (locales o provinciales)<sup>51</sup>. Resulta destacable a los efectos señalados, que no obstante los procesos de fusiones realizados el número de empleados de las Cajas de Ahorros no ha resultado reducido sino que por el contrario ha crecido permanentemente<sup>52</sup> y es que la Ley 15/1999, de Cajas de Ahorros de Andalucía ha regulado expresamente que, la fusión deberá favorecer la consecución de los principios generales de actuación que rigen la actuación de las Cajas de Ahorros entre los que se incluye el fomento del empleo (artículos 14 y 3 de la Ley 15/1999).

Desde el punto de vista jurídico, la fusión exige también el cumplimiento de un procedimiento ordenado e imperativo en atención a los efectos jurídicos excepcionales que con la misma se producen y que en gran medida son igualmente determinantes de su elección frente a otros institutos jurídicos dis-

---

<sup>51</sup> A todos ellas se ha referido TERRÓN MUÑOZ, F., "En torno a las fusiones de las Cajas de Ahorros andaluzas", op. cit., p. 66.

<sup>52</sup> A nivel nacional el número de empleados de las Cajas de Ahorros siempre ha sido creciente en comparación con otras entidades financieras (bancos), si bien en Andalucía, aún cuando el crecimiento ha sido constante ha sido también menor en comparación con el conjunto de Cajas de Ahorros españolas. En un orden decreciente, la entidad que cuenta con un número más elevado de empleados es Unicaja que asciende a 4150 empleados, le sigue CajaSur con número de empleados de 2211, en tercer lugar se encuentra la Caja de San Fernando con un total de 2084 empleados, en cuarto lugar se encuentra La General con 2049 empleados, en quinto lugar está el Monte con 1982 empleados y en último la Caja Provincial de Jaén con 133 empleados. Los datos son los correspondientes al año 2000 y han sido recogidos por TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., p. 34 y pp. 88-89.

tintos, que pueden servir para conseguir unos objetivos económicos similares pero no los efectos propios que el ordenamiento jurídico otorga a la fusión entre Cajas de Ahorros: sucesión a título universal y disolución sin liquidación como consecuencia de aquella, manteniéndose siempre el fin institucional propio de las Cajas, en el que entendemos que, debe quedar incluido el mantenimiento de las obras sociales a que se dedicaban las Cajas de Ahorros participantes en la operación de fusión. Ello ha estado presente en algunos procesos de fusión realizados en los que se han constituido fundaciones específicas para mantener de forma diferenciada la obra social de las Cajas de Ahorros participantes en la fusión, o bien han supuesto la inclusión de reglas para la territorialización de la obra social de la Caja que surge de la fusión<sup>53</sup>.

Junto a la fusión, la LMRSF abre ahora nuevas posibilidades de actuación conjunta para las Cajas de Ahorros, dichas alianzas se presentan como vías óptimas frente al auge de las fusiones entre Cajas de Ahorros de etapas recientes. No obstante, la colaboración entre Cajas de Ahorros no es una medida nueva introducida por la LMRSF, aunque tal vez sea una medida que sirva para potenciar la colaboración entre Cajas de Ahorros ubicadas en la misma o en distinta Comunidad Autónoma. A tal efecto, la LMRSF introdujo un nuevo apartado quinto al artículo 31 de la LORCA, que en su virtud sanciona la posibilidad de que las Cajas de Ahorros puedan establecer mediante resolución de su Consejo de Administración, acuerdos de colaboración o cooperación y alianzas con otras Cajas de Ahorros.

Junto a esta medida, se modifica también el artículo 19 de la LORCA, que con carácter básico, ha previsto la delegación de facultades de gestión del Consejo de Administración en los órganos de gobierno de las entidades que constituyan y articulen alianzas entre Cajas de Ahorros, o en el seno de la propia CECA, para reducir los costes operativos de las entidades que se integren, para aumentar su eficiencia o también, para participar con volumen suficiente en los mercados internacionales de capital. En definitiva, se trata de una delegación excepcional de facultades a favor de órganos de gobierno ajenos a la propia Caja y que por tanto, es diferente de la delegación de facultades recogida en el artículo 20 de la LORCA, relativa a la delegación de facultades del Consejo de Administración en Comisiones ejecutivas del propio Consejo o en el Director General.

---

<sup>53</sup> Cfr., VALERO, F.J., (Coord), "La experiencia internacional en el cambio de las Cajas de Ahorros", en *Presente y futuro de las Cajas de Ahorros*, Analistas Financieros Internacionales (Dir.), 2003, p.318.

La exclusión de la competencia entre las Cajas de Ahorros debido al régimen jurídico limitativo de la expansión territorial, propició un clima apto para el desarrollo de técnicas de colaboración entre Cajas de Ahorros, que se ha desarrollado no sólo a través de organismos nacionales sino también a través de organismos internacionales (CECA, Instituto Internacional de Cajas de Ahorros, Agrupación Europea de Cajas de Ahorros, o de Federaciones de Cajas de Ahorros,...), y que les han permitido paliar los problemas derivados, a veces, de su escaso tamaño y reducida dimensión<sup>54</sup>. Sin lugar a dudas, la CECA ha desempeñado una importante labor tanto en los aspectos relativos a la representación de las Cajas de Ahorros confederadas como en los relativos a la promoción de servicios para las mismas<sup>55</sup>, destacando además, su actuación como entidad financiera de las Cajas desde el año 1971 en el que desaparece el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros, que había sido creado por el Estatuto de 1933<sup>56</sup>.

El Real Decreto 2290/1977, delimitó claramente cuáles eran las finalidades de la CECA y sus órganos de gobierno y fue la LORCA la que supuso un cambio importante en los aspectos relativos a su organización (limitando la reelección de los cargos y la retirada del director general de los órganos de gobierno). Si bien, debe destacarse especialmente la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social de 27 de diciembre de 2001, que reformó el régimen jurídico de la CECA (artículo 29 LORCA), al permitir que en adelante, sus órganos de gobierno se rijan por sus Estatutos para evitar la aplicación de la LORCA a la Confederación, que es en realidad, una asociación de Cajas y no una Caja de Ahorros propiamente dicha.

---

<sup>54</sup> En tal sentido, la CECA les ha proporcionado a las Cajas de Ahorros servicios operativos importantes, a través de la red SICA, o también en aspectos relacionados con los nuevos medios de pago y los nuevos canales de distribución.

<sup>55</sup> Cfr., COMIN, F., “La Confederación Española de Cajas de Ahorros: asociación representativa, Caja de Cajas y proveedora de servicios (1928-2003)”, *Economistas*, núm. 98, 2003, “Las Cajas de Ahorros en España”, pp. 36-45.

<sup>56</sup> La Ley de Ordenación y Régimen del Crédito Oficial, de 19 de junio de 1971, supuso la desaparición de ICCA, y con ello, el traspaso de sus funciones de alta dirección, control e inspección al Banco de España, de manera que los servicios que aquel desempeñaba para las Cajas de Ahorros pasan a la CECA, a la que se atribuyen entre otros, la adquisición y negociación de valores y la inversión de fondos por cuenta ajena, si las Cajas lo solicitan, facilitar el giro y transferencia de fondos y libretas entre las Cajas, actuar como agencia subsidiaria de las Cajas en las imposiciones y reintegros de la clientela de aquéllas, conceder préstamos a las Cajas.

No obstante, la evolución legislativa de las Cajas de Ahorros hacía su plena equiparación con el resto de Entidades de Crédito, así como la competencia entre Cajas de Ahorros han determinado que ese clima apto para la colaboración entre Cajas de Ahorros en el seno de la CECA haya pasado a un clima de mayor confrontación, al que se une la existencia de federaciones regionales de Cajas de Ahorros con intereses diferentes. Las discrepancias se han planteado en torno a los servicios a demandar de la CECA, en donde las pequeñas y medianas entidades reclamaban más servicios operativos y financieros frente a las grandes Cajas de Ahorros que no querían la competencia de la propia Confederación y participar en la financiación de servicios que no demandaban. Parece por tanto, que las divergencias se plantearon en torno a su función de banca al por mayor y no en los aspectos relativos a la representación de las Cajas de Ahorros. Dicha situación supuso la distribución de sus funciones en tres áreas diferenciadas: asociativa, operativa y financiera, destacándose especialmente su labor en el desarrollo tecnológico y en la prestación de servicios operativos y financieros, lo que ha determinado que se haya afirmado incluso, la posible existencia de fusiones virtuales, esto es, aquellas que permiten aprovechar las economías de escala a través de los servicios proporcionados por la CECA, sin que la fusión se produzca realmente. Ello podría hacerse a través de la creación de servicios nuevos pero comercializados por separado por las diferentes Cajas de Ahorros.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía la Ley 15/1999 regula de forma más detallada los fines y el funcionamiento de la Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía (artículos 91-101), que es un órgano de cooperación institucional cuya finalidad es propiciar la coordinación en la operatoria de las Cajas de Ahorros, potenciar la imagen de las mismas y facilitar la cooperación para una mejor prestación de servicios, fundamentalmente<sup>57</sup>. La normativa andaluza pretende el impulso de la misma ya que históricamente no ha tenido una gran relevancia aunque si ha sido un foro importante de discusión para lograr la colaboración entre Cajas de Ahorros e incluso a través de

---

<sup>57</sup> La constitución de la Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía se produce en 1930, aunque tres años antes se celebró una reunión preparatoria para su constitución en la que se aprobó su reglamento para ser sometido a la aprobación de las Cajas de Ahorros. En la Federación se integraron inicialmente el Monte de Sevilla, las Cajas de Cádiz, Córdoba, Jerez de la Frontera, la Caja de Seguros Sociales y de Ahorros de Andalucía Occidental y la Caja de Previsión Social de Andalucía Oriental. En los años que siguieron a la constitución de la Federación se fueron incluyendo las demás Cajas de Ahorros Andaluzas que culminan su incorporación en torno a 1940, respecto del proceso de creación de la Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía, cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., pp.29-30.

la cual se ha discutido el reparto del territorio en relación con la apertura de sucursales de las Cajas de Ahorros, se han aclarado los trámites para la creación de nuevas Cajas de Ahorros, se han realizado campañas de imagen para las Cajas andaluzas o se han intentado armonizar los precios y los productos a ofrecer por las Cajas de Ahorros<sup>58</sup>.

En cualquier caso, las Cajas de Ahorros andaluzas siguen manteniendo actualmente una fuerte vinculación con sus territorios tradicionales de actuación y presentan un perfil de Cajas de tamaño intermedio, con un fuerte número de oficinas<sup>59</sup>, prácticamente en todas las localidades andaluzas<sup>60</sup>. La mejor etapa financiera para las Cajas de Ahorros andaluzas en materia de ahorro se produce en el quinquenio comprendido entre 1985 y 1990, siendo en el año 1995 cuando la situación que describimos resultó totalmente desfavorable y a partir de ese momento se observa una mejora pero lenta para el conjunto de las Cajas de Ahorros andaluzas<sup>61</sup>. Si atendemos a la cuenta de resultados de las Cajas andaluzas (beneficios antes de impuestos) en comparación con el ta-

---

<sup>58</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 15/1999, confirma el impulso que se quiere dar a la Federación de Cajas de Ahorros "...como instrumento para su mejor desarrollo y el más eficaz cumplimiento de su función al servicio de la economía regional. Las Cajas de Ahorros españolas cuentan con una dilatada experiencia en el terreno de la cooperación, uno de los pilares básicos de su funcionamiento y una de las claves de su consolidación y avance dentro del sistema financiero nacional. Aun cuando las Cajas andaluzas vienen colaborando en el seno de la Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía, existen sólidas razones que avalan la intensificación de dicha cooperación. Al respecto pueden traerse a colación argumentos como la identidad de su naturaleza institucional, la existencia de una vocación territorial compartida o la necesidad de disponer de una capacidad de actuación de una dimensión dada ante proyectos determinados. La perspectiva casi inmediata de la formación de un gran espacio europeo asentado en la realización de la Unión Monetaria Europea y las exigencias derivadas del mismo no hacen sino reforzar la conveniencia de las estrategias de cooperación".

<sup>59</sup> Cfr., RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., y GARCÍA GÓMEZ, A.M., "Cajas de Ahorros. Algunas observaciones a su evolución", *Cuadernos económicos de Granada*, núm. 10, 1999, p.172.

<sup>60</sup> El total de oficinas de las Cajas de Ahorros por provincias es el siguiente: Sevilla con un total de 619 oficinas; Málaga con 393; Granada con 386; Cádiz con 344; Córdoba con 323; Jaén con 322; Almería con 199; y Huelva con 186. El número total de oficinas de Cajas de Ahorros instaladas en Andalucía es de 2772 y el total en España es de 19026. Los datos están referidos al año 2000 y han sido recogidos por TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., p. 85.

<sup>61</sup> La inversión crediticia de las Cajas de Ahorros en Andalucía es superior al volumen de créditos que formalizan desde el año 1985 y de ahorro, así los préstamos vienen superando los saldos de ahorro, lo que viene a significar que nos encontramos ante una Comunidad Autónoma que es captadora neta de inversión crediticia, sobre éstos aspectos cuantitativos cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., p. 33.

maño de las Cajas por volumen de depósitos la relación que resulta es del todo favorable para las mismas en relación con el conjunto de las Cajas de Ahorros, lo cual quiere decir que la situación de aquella se sitúa por encima de la media nacional<sup>62</sup>.

### III. EL PAPEL DE LAS CAJAS DE AHORROS ANDALUZAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

La implicación de las Cajas de Ahorros andaluzas en el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, y, por ende, en proyectos e inversiones de interés estratégico y social es un aspecto importante de su conformación. A tal efecto, las Cajas de Ahorros vienen participando en proyectos de inversión regionales financiando iniciativas que pueden resultar provechosas para el desarrollo regional. Ello es fruto de la fuerte y tradicional vinculación territorial de las Cajas de Ahorros a las respectivas Comunidades Autónomas de su sede o domicilio social, si bien es cierto, que dicho criterio de territorialidad podemos entenderlo revisado a partir del proceso de expansión de las Cajas de Ahorros hacia otras Comunidades Autónomas distintas de las de su origen, pero ciertamente no hasta el punto de eliminar dicha vinculación<sup>63</sup>.

Dicha afirmación podemos mantenerla sobre la base de la presencia en cada provincia de sus respectivas Cajas de Ahorros y de la expansión priorita-

---

<sup>62</sup> En el años 2003, los grupos consolidados de las Cajas de Ahorros obtuvieron unos resultados de 4.846,4 millones de euros después de impuestos. El beneficio bruto del año 2003 alcanzó los 5.940 millones de euros, vid., AHORRO, núm. 396, 2004, pp. 16-18. En el año 2002, los beneficios antes de impuestos para las Cajas de Ahorros andaluzas se situaron para CajaSur en 8000 millones, para La General en 10.752 millones, para la Caja Provincial de Jaén en 795 millones, para Unicaja en 26.565 millones, para El Monte en 8.723 millones y para la Caja de San Fernando en 9.617 millones, lo cual supone un total para Andalucía de 64.452 millones frente al total de las Cajas de Ahorros españolas que ascendió a 676.682 millones, cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., pp.80-81.

<sup>63</sup> En tal sentido, hasta que comienzan a sentirse las medidas liberalizadoras, las Cajas de Ahorros centraban sus actividades en ámbitos locales y provinciales, y todo lo más en ámbitos regionales, ya que realmente, si atendemos al origen de éstas instituciones, creadas en definitiva para el desarrollo de su zona de origen, las necesidades de expansión no se dejaron sentir hasta etapas más recientes. En tal sentido, cfr., FUENTELESAZ LAMATA, L., y GÓMEZ VILLASCUERNA, J., "Liberalización y ámbito geográfico de actuación: un análisis para las Cajas de Ahorros", *PEE*, núm. 74-75, 1998, p. 191, y en sentido similar, TEDDE, P., "La naturaleza de las Cajas de Ahorros: sus raíces históricas", *PEE*, núm. 46, 1991, pp. 2-11.

ria dentro de la Comunidad Autónoma de origen y con posterioridad hacía otras limítrofes, lo cual se observa en algunas Cajas de Ahorros, si bien, por el momento no es aún una tendencia generalizada para todas las Cajas de Ahorros. En concreto tal vez, constituya una excepción Almería, capital y provincia, que a diferencia, por ejemplo, de sus vecinas Málaga o Granada, podemos observar como en primer lugar, no cuenta con una Caja de Ahorros domiciliada en su provincia<sup>64</sup>, y en segundo lugar, Unicaja con sede social en Málaga y en la que se integró el Monte de Piedad y la Caja de Ahorros de Almería en 1991, no posee una presencia económica importante debido fundamentalmente a la presencia de Cajamar, que es la entidad almeriense con más fuerza y peso significativo dentro de la provincia de Almería.

No obstante lo dicho, en Andalucía la presencia de oficinas de las Cajas de Ahorros es muy superior a la de los Bancos y ello es debido en parte, al principio de territorialidad al que ya nos hemos referido, unido a la necesidad de mayores cuotas de financiación como consecuencia del menor nivel de renta per cápita frente a otras Comunidades Autónomas<sup>65</sup>. Siendo ello así, se puede afirmar que las Cajas de Ahorros contribuyen a financiar el desarrollo económico de las regiones donde se encuentran ubicadas<sup>66</sup>. Además de ello, a través de las Cajas de Ahorros se consigue salir de la situación de exclusión financiera en la que se encuentran pequeños municipios que sólo cuentan con sucursales bancarias de las Cajas de Ahorros<sup>67</sup>, en donde el mantenimiento de dichas oficinas no obedece necesariamente a criterios rentables, sino a la propia configuración jurídica de las Cajas de Ahorros en cuanto tales Cajas de Ahorros.

---

<sup>64</sup> En esa misma situación se encuentra Cádiz y Huelva, y también las provincias de Lugo, Orense, Zamora, Valladolid, Palencia, Soria, Huesca, Teruel, Lleida, Toledo, Ciudad Real y Albacete. Y es más significativo aún, que Toledo y Valladolid que albergan la capital de su respectiva Comunidad Autónoma, no cuenten con una Caja en su provincia.

<sup>65</sup> Actualmente sólo en las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias y el País Vasco, el número de oficinas bancarias supera al de Cajas de Ahorros, en Andalucía por el contrario se ha aumentado el número de oficinas de las Cajas de Ahorros, al igual que en Cataluña o Madrid, en donde las oficinas de las Cajas de Ahorros superan a las de los bancos, cfr., ANDUJAR AGUSTÍN, C., y SERRANO MARTÍNEZ, R., "Red de oficinas y cuota de mercado de las Cajas...", op. cit., pp. 133-134.

<sup>66</sup> Cfr., VALERO, F.J., (coord.), "Presente y futuro de las Cajas de Ahorros", en *Presente y futuro de las Cajas de Ahorros*, op. cit., pp.167-177.

<sup>67</sup> A partir de 1998 los bancos reducen de forma significativa su número de oficinas mientras que las Cajas de Ahorros las aumentan considerablemente, en los últimos cinco años las Cajas de

Y es que, esa realidad de intentar evitar las situaciones de exclusión financiera era ya una de las características originarias de las Cajas de Ahorros que se ha mantenido hasta nuestros días, aunque aminorada. Se viene sosteniendo así, la importante función social que cumplen las Cajas de Ahorros sin descuidar lógicamente su vertiente financiera o económica propiamente dicha, si bien, se ha llegado a afirmar incluso, que la actividad financiera tiene también un enfoque social, y que en definitiva, la vertiente financiera o mercantil de las Cajas está inseparablemente unida a la vertiente social, participando tanto en el impulso del desarrollo económico como en el impulso del desarrollo social. Con ello lo que se ha querido significar es que la función social de las Cajas de Ahorros no sólo se ciñe al cumplimiento de la obra social sino que incluye además, las propias funciones financieras de las Cajas de Ahorros en el ejercicio de su actividad mercantil<sup>68</sup>, o por lo menos debería incluirlas en atención a su configuración jurídica.

Por nuestra parte pensamos más bien, que la actividad financiera y social de las Cajas de Ahorros constituyen dos realidades diferentes, íntimamente unidas pero no identificables en el mismo enfoque social. A tales efectos, el fin social de las Cajas de Ahorros se cumplimenta a través de la realización de obras sociales exigidas y configuradas legalmente y la actividad financiera de las Cajas de Ahorros sirve a aquel fin a través de los excedentes configurados también legalmente, que derivados de la referida actividad se destinan a aquellos fines, lo cual no significa que esa actividad financiera tenga un mismo enfoque social en el momento actual. Posiblemente ello sería predicable de etapas anteriores en la andadura de las Cajas de Ahorros, como hemos visto en el Siglo XIX pero no sea del todo cierto a partir del Siglo XX, cuando la actividad financiera de las Cajas de Ahorros se equipara plenamente a la actividad bancaria de sus principales competidores, los bancos. En otro caso, la actividad financiera de los bancos también tendría un enfoque social.

No obstante lo dicho, es cierto sin embargo que desde el punto de vista del desarrollo económico es significativa la participación de las Cajas de Aho-

---

Ahorros han abierto más de 3600 nuevas oficinas. En concreto, las Cajas de Ahorros mantienen el 30'1% de sus oficinas en poblaciones de menos de 10.000 habitantes, el 20'9% en poblaciones de entre 10.000 y 50.000 habitantes, el 22'8% en poblaciones entre 50.000 y 250.000 habitantes y el 26'2% en poblaciones de más de 250.000 habitantes, vid., BALADO GARCIA, C., "El amplio papel social de las Cajas de Ahorros. La eficiencia económica y el liderazgo social, *Economistas*, núm. 98, 2003, p. 192.

<sup>68</sup> Cfr., CASTELLÓ MUÑOZ, E., "La obra social en la singladura de las Cajas de Ahorros del siglo XXI", *Economistas*, núm. 98, 2003, p. 206.

ros en los planes de vivienda de protección oficial, encaminada a lograr que los ciudadanos cuenten con diferentes ofertas competitivas entre sí, en la concesión de créditos hipotecarios o en la financiación de la pequeña y mediana empresa, entre otros<sup>69</sup>. Asimismo, desde un punto de vista del desarrollo social resulta destacable igualmente su participación en la exclusión social, en la difusión y extensión de la cultura, en el apoyo a la formación profesional, en la creación de una amplia red de atención a los mayores, en la recuperación del patrimonio histórico-artístico o en la promoción del uso equilibrado del medio ambiente, fundamentalmente<sup>70</sup>.

Por todo ello, se ha llegado incluso a situar a las Cajas de Ahorros dentro del “tercer sector” habida cuenta de su peculiar conformación en cuanto instituciones privadas y no lucrativas al servicio de la provisión de bienes y servicios, y no perfectamente ubicadas en ninguna categoría de las personas jurídicas reconocidas por nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 35 del C.c (Corporaciones, Asociaciones y Fundaciones)<sup>71</sup>. Dentro de las mismas, las Cajas de Ahorros se asemejan a las fundaciones aún cuando realizan la actividad

---

<sup>69</sup> En lo que se refiere en concreto a la actividad inversora de las Cajas de Ahorros andaluzas, ésta se ha centrado en los préstamos, que han llegado a absorber a la mayoría de los recursos propios y ajenos de las Cajas, siendo muy superior a la de las demás Cajas de Ahorros españolas. Los préstamos industriales de las Cajas de Ahorros andaluzas no han sido realmente significativos en comparación con los destinados al sector de la vivienda (a través de préstamos hipotecarios) y al sector agrario (a través de préstamos de mediación, concertados con el Banco de Crédito Agrícola), cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., p. 32.

<sup>70</sup> Sobre éstos aspectos, vid., BALADO GARCÍA, C., “El amplio papel social de las Cajas de Ahorros. La eficiencia económica...”, op. cit., pp. 193-194, y p. 202. Ello se constata también, a partir del porcentaje de oficinas de las Cajas de Ahorros en Andalucía que es superior al peso que el saldo de ahorro captado por las Cajas en esta Comunidad ha tenido sobre el conjunto nacional y concretamente, para los últimos sesenta años se puede afirmar que en Andalucía el número de oficinas ha sido mayor en relación con la población, justificándose dicha situación en razón a las condiciones geográficas y de renta del territorio andaluz, sobre éstos últimos aspectos, cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., pp. 33-34.

<sup>71</sup> En ese sentido, el Tribunal Constitucional en sentencia la 49/1988, de 22 de marzo, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LORCA, manifestó de manera un tanto confusa que, las Cajas de Ahorros podrían quedar encajadas en la figura jurídica de la fundación por exclusión de las demás formas de personificación jurídica reconocidas en el artículo 35 del C.c., a las que se asemejan por constituir una organización de bienes y no de personas con fines lucrativos. La contradicción del Tribunal Constitucional se evidencia cuando una vez reconocido que las Cajas de Ahorros encajan en la figura de la fundación a los efectos del artículo 35 C.c., sin embargo la niega a los efectos del artículo 34 de la C.E., que reconoce el Derecho a la fundación para fines de interés general (fundamentos jurídicos núm. 6 y 8 de la STC 49/1988).

típica del resto de Entidades de Crédito, por lo que su ubicación concreta habría que situarse en el ámbito de la Fundación-Empresa con fines de interés general. Para el cumplimiento de ésta finalidad última las Cajas de Ahorros desempeñan una importante labor a través de su obra social, y es precisamente ésta última acción la que legitima a parte de la doctrina para situar a las Cajas de Ahorros dentro del “tercer sector”<sup>72</sup>. En efecto, se ha entendido que se trata de instituciones privadas sin ánimo de lucro que persiguen un fin de interés general, que para lograrlo acometen una importante labor social que se promueve, financia y administra directamente por las Cajas de Ahorros<sup>73</sup>.

Siendo ello así, es preciso profundizar un poco más en la labor social de las Cajas de Ahorros realizada a través de su obra social dado que se trata, según nuestro parecer, de un elemento definidor propio de las Cajas de Ahorros pero no excluyente para el resto de Entidades de Crédito. En tal sentido, las demás Entidades de Crédito pueden, si lo desean, constituir fundaciones para acometer fines de interés de general pero no están obligadas a hacerlo, mientras que las Cajas de Ahorros necesariamente han de acometer dicha labor en su propio seno o constituyendo a veces, fundaciones específicas para el desarrollo de su labor social, ya que en caso contrario no serían Cajas de Ahorros<sup>74</sup>. La realización de las referidas obras sociales les aporta a las Cajas de Ahorros una buena imagen ante la sociedad a la que sus principales competidores, los bancos, no quieren renunciar y por ello es frecuente la constitución por éstos de fundaciones destinadas a fines de interés general<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> El tercer sector o el denominado a veces también “sector no lucrativo”, sería un nuevo sector diferenciado del primer sector público y del segundo sector privado con fines lucrativos; éste tercer sector sería por el contrario privado y no lucrativo, en el que tendrían cabida entidades muy diferentes tales como las Fundaciones, las Asociaciones, Entidades religiosas, deportivas, Mutualidades, Colegios profesionales, o también, la obra social de las Cajas de Ahorros, tal y como lo señala, ALAMINOS MINGORANCE, C., *Régimen jurídico-administrativo de las Cajas de Ahorros en España*, 2002, p. 179, si bien, sostiene su negativa respecto de la inclusión de la obra social de las Cajas de Ahorros dentro del tercer sector (pp. 179-180).

<sup>73</sup> Cfr., CABRA DE LUNA, M.A., *El tercer sector y las Fundaciones de España hacia el nuevo milenio*, 1998. p.84.

<sup>74</sup> En ese mismo sentido, vid., ALAMINOS MINGORANCE, C., *Régimen jurídico-administrativo de las Cajas de Ahorros...*, op. cit., p. 239 y GARCÍA GARNICA, M<sup>a</sup>.C., “La actividad de empresa y las fundaciones a la luz de la Ley 39/1994”, en *RDP*, 1999, p. 538.

<sup>75</sup> Cfr., FERNÁNDEZ COSTALES, J., “Las fundaciones y las entidades de crédito: las Cajas de Ahorros”, *Aranzadi Civil*, núm. 12, 2000, p. 33.

A esos efectos, la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía ha regulado que las fundaciones de las Cajas de Ahorros con domicilio social en Andalucía que gestionen total o parcialmente la obra social deberán inscribirse en el Registro de Cajas de Ahorros de Andalucía, adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda (artículo 21.4 Ley 15/1999), en el que se inscribirán además, y dicho sea de paso, las Cajas de Ahorros con domicilio social en Andalucía y las Cajas de Ahorros que, sin estar domiciliadas en Andalucía, tengan oficinas abiertas en dicha Comunidad.

Asimismo, el artículo 90.2 de la Ley 15/1999, admite por una parte, la posibilidad de que las Cajas de Ahorros andaluzas constituyan fundaciones para la gestión total o parcial del fondo destinado a la obra social, previa autorización de la Consejería de Economía y Hacienda, y por otra parte, impide que los fondos destinados a la obra social sean gestionados por fundaciones que no hayan sido creadas exclusivamente por las Cajas de Ahorros. En concreto los aspectos relativos a la obra social de las Cajas de Ahorros de Andalucía han sido desarrollados por el Decreto 138/2002, de 30 de abril (artículos 26 a 30).

La creación de esas fundaciones por parte de las Cajas de Ahorros debe obedecer a una mejor gestión, especialización y desarrollo de dicha labor, pues en caso contrario, no tendría sentido, según nuestro parecer, la creación por parte de un ente fundacional de otra fundación que además deberá atender iguales o similares finalidades a la fundación Caja de Ahorros<sup>76</sup>. Así lo ha defendido un sector de la doctrina, que recuerda además, que ello puede ser debido también a la obtención de posibles ventajas en el plano fiscal<sup>77</sup>.

### **a. La obra social de las Cajas de Ahorros**

Las Cajas de Ahorros destinan una parte significativa de sus beneficios a la realización de obras sociales en favor del conjunto de la sociedad espa-

---

<sup>76</sup> Cfr., NIETO ALONSO, A., *Fundaciones: su capacidad. Especial consideración a la realización de actividades mercantiles e industriales*, 1996, pp. 217 y ss., y PIÑAR MAÑAS, J.L., "El derecho de fundación como derecho constitucional", en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 9, 1996, pp. 167 y ss.

<sup>77</sup> Cfr., CASARES MARCOS, A., *Cajas de Ahorros: naturaleza jurídica...*, op. cit., pp. 449-450.

ñola<sup>78</sup>, o quizás mejor, de la comunidad donde operan<sup>79</sup>. En efecto, los órganos rectores de las Cajas de Ahorros cuando deciden el destino de sus beneficios y por ende la distribución del excedente anual destinado a la obra social, una vez cubiertas las reservas legales y atendidas sus obligaciones fiscales, lo hacen en atención a las demandas del conjunto de la sociedad, y en concreto, de la región donde se encuentran ubicadas<sup>80</sup>.

La Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía así lo ha regulado en el artículo 88.1 de la Ley 15/1999, en donde tras señalar las finalidades a las que se atenderán a través de la obra social de las Cajas de Ahorros recuerda que aquellas deberán favorecer el desarrollo socioeconómico de Andalucía<sup>81</sup>. Pero es que además, a parte de la labor social que desempeñan las Cajas de Ahorros andaluzas respecto del desarrollo socioeconómico de esta Comunidad, se encuentran también, las Cajas de Ahorros no domiciliadas en Andalucía pero con oficinas abiertas en ella, las cuales deberán destinar a dicha labor y con idénticas finalidades, “*como mínimo, la parte de su presupuesto anual de obra social proporcional a los recursos ajenos captados en Andalucía con respecto a los recursos totales de la*

---

<sup>78</sup> La Obra Social de Unicaja es la más importante del conjunto de las Cajas de Ahorros andaluzas, y según los datos de que disponemos el presupuesto para el año 2004 será de 54 millones de euros tal y como lo manifestó su Presidente Don Braulio Medel y de la misma se benefician unas 800.000 personas. Otros datos de los que disponemos son los relativos al año 2000, en donde igualmente la entidad que más cantidad destino a la realización de obras sociales fue Unicaja a la que le siguió CajaSur que invirtió en obra social 3.300 millones de pesetas; le sigue La General que destino un total de 2064 millones de pesetas; en ese mismo orden decreciente se sitúa el Monte con una cantidad de 2000 millones de pesetas; le sigue La Caja de San Fernando con un total de 1647 millones de pesetas y en último lugar se sitúa la Caja de Ahorros provincial de Jaén que destino a obras sociales un total de 137 millones de pesetas, cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., pp. 82-83.

<sup>79</sup> En ese sentido, cfr., VERDUGO GONZÁLEZ DE LA PEÑA, M.M<sup>a</sup>., “La Obra Social de las Cajas de Ahorros”, en *El sector no lucrativo en España*, 1993, p. 447, y p. 216.

<sup>80</sup> A éste respecto, vid., CASTELLÓ MUÑOZ, E., “La obra social en la singlatura...”, op. cit., p. 215.

<sup>81</sup> El artículo 88.1 de la Ley 15/1999, señala como finalidades para la obra social de las Cajas de Ahorros el fomento del empleo, el apoyo a la economía social y el fomento de la actividad emprendedora, así como la financiación de obras y actuaciones en los campos de los servicios sociales, la sanidad, la investigación, la protección y mejora del medio ambiente, la enseñanza, el patrimonio cultural e histórico y demás actuaciones en el campo de la cultura, así como cualesquiera otras de naturaleza análoga que favorezcan el desarrollo socioeconómico de Andalucía. En el mismo sentido, vid., el artículo 127.1, del Decreto 138/2002, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 15/1999, de Cajas de Ahorros de Andalucía.

entidad” (artículo 88.2 Ley 15/1999). En ese sentido, la labor social que desempeñan las Cajas de Ahorros es importante en sede autonómica, y de ahí también, el intento a veces de las autoridades autonómicas respecto del control de la obra social de las Cajas de Ahorros, que se erige como un importante atractivo para la financiación de los poderes autonómicos respectivos.

A éste respecto, le corresponde a la Administración autonómica una función de control y de supervisión de la obra social, que se ejercita a través de la Consejería de Economía y Hacienda respecto de la autorización de los acuerdos adoptados por las Asambleas Generales de las respectivas Cajas de Ahorros de los excedentes, distribución y presupuesto anual destinado a obras sociales, existiendo por tanto, un control público respecto de las dotaciones destinadas a la realización de su labor social, para evitar que se comprometa la solvencia de la entidad<sup>82</sup>. Del artículo 88.3 de la Ley 15/1999, se deriva que le corresponde el establecimiento de las directrices a seguir por las Cajas de Ahorros en materia de obra social, autorizando la realización de las nuevas actividades que se pretendan incluir en la obra social. No obstante el tenor literal del artículo 88.3 de la Ley 15/1999, establece que “*La Consejería de Economía y Hacienda establecerá las directrices a seguir en materia de obra social y otros fines....*”, aún cuando se añada que ello se hará “*dentro del más absoluto respeto a la libertad de las Cajas de Ahorros para la elección de las inversiones concretas*”, lo cual parece conllevar la continuación de la línea seguida en la regulación autonómica de otras Cajas de Ahorros en la intervención en la fijación del destino de los activos de sus Cajas<sup>83</sup>.

La LORCA se encargó de determinar la competencia en exclusiva para la Asamblea General respecto de la creación y disolución de obras benéfico-sociales, así como la aprobación de los presupuestos anuales y de su gestión y liquidación (artículo 11.6 LORCA y artículo 56 Ley 15/1999), correspondiendo al Consejo de Administración la administración y gestión financiera de la entidad, así como la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros una vez que desapareció la Comisión de Obras Sociales, que hasta éste momento, era la encargada de dar cumplimiento a dicha labor (artículo 13.1 LORCA y artículo 69 Ley 15/1999).

---

<sup>82</sup> Cfr., el artículo 128.1, del Decreto 138/2002, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía.

<sup>83</sup> En ese sentido, cfr., JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., “Notas sobre la Ley 15/1999, de 16 de diciembre de Cajas de Ahorros de Andalucía”, *RAAP*, núm 36, 1999, P. 257.

Según nuestro parecer, el principio de libertad para las Cajas de Ahorros a la hora de elegir el destino de los excedentes destinados a obras sociales es fundamental para un correcto funcionamiento de dichas instituciones, debiendo restringirse las facultades de la administración autonómica respecto de la gestión de la obra social limitándolas exclusivamente al ejercicio de facultades de supervisión y control, pero no de decisión del destino concreto de dichos recursos, que debe decidirse por las propias Cajas de Ahorros. Dicha opinión está avalada por la propia configuración jurídica de las Cajas de Ahorros, como entidades fundacionales de naturaleza privada y no como empresas públicas controladas por el poder público tanto en las decisiones financieras y estratégicas de la entidad como en el destino concreto de la obra social. La evolución normativa ha estado marcada sin embargo por una progresiva pérdida de autonomía en la gestión de la obra social a favor del dirigismo público, poniéndose asimismo de manifiesto, un empeoramiento respecto de los recursos destinados a obras sociales a favor de los recursos propios de la entidad como consecuencia de su actuación principal en el campo financiero.

No obstante, como decimos, éste aspecto concreto de la actividad de las Cajas de Ahorros está relacionado directamente con su conformación jurídica, y como consecuencia de ella, con los fines que persiguen las Cajas de Ahorros en cuanto entidades fundacionales. En definitiva, debido a su naturaleza fundacional, las Cajas de Ahorros carecen de ánimo de lucro en sentido subjetivo, lo que provoca que los beneficios de su actividad empresarial no puedan repercutir en el lucro particular de ninguno de los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas, ya que éstos no son accionistas a quienes se les tenga que repartir un dividendo; por el contrario, sus excedentes revierten en la solvencia de la entidad y en ofrecer a la comunidad en la que actúan una serie de prestaciones sociales conforme con las demandas que se plantean en la misma. En ese sentido, las Cajas de Ahorros deben actuar conforme al principio de economicidad y la obtención del lucro objetivo o de beneficios en las Cajas de Ahorros es necesaria a dichos efectos (incremento de recursos propios y mantenimiento de la obra social). Es más, los resultados de su actividad financiera son la fuente principal de ingresos para acometer dicha obra social.

Respecto de la evolución normativa a la que hacíamos referencia, tenemos que resaltar cuatro aspectos fundamentales, algunos ya anticipados. De un lado, los destinos concretos de la obra social y el incremento de la obra social en colaboración frente a las obras sociales propias, de otro, la pérdida de autonomía de las Cajas de Ahorros respecto de la obra social y finalmente, el detrimento de la obra social a favor de los recursos de las Cajas de Ahorros.

Por ese orden, en las Cajas de Ahorros se ha producido una importante evolución respecto de las actividades concretas a que se destinan parte de los beneficios de las Cajas. En ese sentido se pueden distinguir tres etapas diferentes en la evolución de la obra social de las Cajas de Ahorros: la benéfica, la benéfico-social y la socio cultural<sup>84</sup>. De manera que es evidente que la labor en la que se centraba la obra social de las Cajas de Ahorros en su origen dista mucho respecto de la que realizan en el momento actual<sup>85</sup>, como consecuencia del principio de mutación a que se ha visto sometida con base en las transformaciones socioeconómicas y demandas de la propia sociedad.<sup>86</sup> Dicho proceso evolutivo es adecuado en aras del cumplimiento del fin fundacional de las Cajas de Ahorros<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Cfr., CASTELLÓ MUÑOZ, E., “La obra social en la singlatura...”, op. cit., p.210, en donde señala que la primera etapa se caracteriza por su atención a labores sanitarias, atención a niños desnutridos, comida, ropa, calzado para pobres..., entre otras; la segunda etapa cumple una función subsidiaria respecto al Estado en aquellas tareas en las que el Estado no podía cubrir, tales como formación de la mujer, determinadas vacunas, residencias de ancianos, hospitales, educación especial, rehabilitación de edificios históricos..., y por último, en la tercera etapa se centra más en el desarrollo y promoción de la cultura. En el mismo sentido, CARBO, S., y COELLO, J., “Las Cajas de Ahorros españolas: 1977-1997”, en *Cuadernos de Información Económica*, núm. 124-125, 1997, p.114, y VERDUGO GONZÁLEZ DE LA PEÑA, M.M<sup>a</sup>., “La Obra Social de las Cajas de Ahorros”, op. cit.,p. 448.

<sup>85</sup> En ese sentido, cfr., TERRÓN MUÑOZ, F., “En torno a las fusiones de las Cajas de Ahorros andaluzas”, op. cit., 65, que considera que la obra social de las Cajas de Ahorros debe orientarse hacia instrumentos que generen empleo tales como la creación o participación en sociedades de capital riesgo y en la formación y reciclaje de empresarios y ejecutivos andaluces como factor de promoción de empresas y creación de empleo, patrocinando escuelas de formación empresarial.

<sup>86</sup> Cfr., VERDUGO GONZÁLEZ DE LA PEÑA, M.M<sup>a</sup>., “La Obra Social de las Cajas de Ahorros”, op. cit., p. 216, en donde afirma que la obra social ha ido evolucionando a medida que se han ido modificando las necesidades asistenciales, sanitarias, docentes, culturales..., de cada zona de actuación en cada momento concreto.

<sup>87</sup> En cuanto a la distribución concreta por sectores de la obra social realizada por las Cajas de Ahorros andaluzas hemos de señalar que hasta el año 1987 la labor docente ocupó el primer puesto en la realización de su actividad social por parte las Cajas de Ahorros, que se entendió como subsidiaria de la acción del Estado; con posterioridad, a partir de 1988-1990 las Cajas de Ahorros centraron su labor social en la promoción de la cultura y en el área asistencial (drogas, tercera edad...), de manera que la labor docente pasa a ocupar un tercer lugar; por último, las inversiones realizadas en el área sanitaria y de investigación han sido prácticamente nulas, pero habría que añadir nuevas facetas en los últimos años centradas en el medio ambiente y en la restauración patrimonial, cfr., TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía...*, op. cit., p. 33 y p. 84, en donde detalla en ésta última las cantidades destinadas en el año 2000 a la cultura (7698 millones de pesetas) a la labor docente incluyendo la investigación (3752 millones de pesetas) y a la tarea asistencia que incluye la labor sanitaria (2023 millones de pesetas).

En esa evolución se observa además, un incremento de las obras sociales que se realizan en colaboración frente a las obras sociales propias. Y es que como ya lo reguló la Orden de 19 de junio de 1979, la gestión y administración de las obras sociales puede realizarse a través de fundaciones o patronatos creados por las Cajas de Ahorros solas o en colaboración con otras entidades<sup>88</sup>.

Asimismo, las Cajas de Ahorros han mantenido siempre como principio básico de actuación el destino anual de una determinada cantidad a obras sociales, lo cual ha sido posible en parte, gracias a la labor legislativa, que manteniendo el destino de beneficios de las Cajas a obras sociales, a veces, éstos han sufrido un empeoramiento a favor de los recursos propios de las Cajas de Ahorros. No obstante, como ha puesto de manifiesto la doctrina<sup>89</sup>, se debe respetar la historia de las Cajas de Ahorros y conservar esta seña de identidad tan característica de nuestras Cajas de Ahorros, que sirve para diferenciarlas tanto respecto a los bancos como a las cooperativas de crédito, constituyendo su distintivo más característico<sup>90</sup>, y sin el cual, entendemos nosotros, no podría predicarse su carácter fundacional.

Así pues, en esa evolución normativa, a la que hacíamos referencia, a partir del Real Decreto de 21 de noviembre de 1929<sup>91</sup> y del Decreto de 14 de marzo de 1933, por el que se aprueba el Estatuto para las Cajas Generales de ahorro popular (artículos 2 y 22), se regula definitivamente la obra social, de forma que no puede hablarse en puridad de Cajas de Ahorros sino realizan una

---

<sup>88</sup> Conforme con la normativa jurídica vigente para Andalucía, vid., el artículo 88.4, de la Ley 15/1999, de Cajas de Ahorros de Andalucía y los artículos 129 y 131 del Decreto 138/2002, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 15/1999.

<sup>89</sup> Cfr., LÓPEZ YEPES, J., PALACIOS, L., SAGREDO, F., Y TITOS, M., *La obra social de las Cajas de Ahorros españolas. Orígenes y evolución histórica*, CECA, 1990.

<sup>90</sup> Cfr., CASARES MARCOS, A., *Cajas de Ahorro: naturaleza jurídica...*, op. cit., p. 431, y VERDUGO GONZÁLEZ DE LA PEÑA, M.M.<sup>a</sup>, "La Obra Social de las Cajas de Ahorros", op. cit., p. 216.

<sup>91</sup> El Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929 en el artículo 9 señalaba que las Cajas de Ahorros debían destinar los productos, si los tuvieran, después de descontados los gastos de administración autorizados, a constituir reservas, sanear el activo, estimular a los imponentes y realizar obras sociales y benéficas...". De esa forma, no podrá hablarse de la existencia de Cajas de Ahorros si las mismas no realizan una obra benéfico-social. Esta misma normativa se encargó de señalar la labor auxiliar de las Cajas de Ahorros respecto al Ministerio de Trabajo y Previsión orientando el destino de la obra social (artículos 14 y 15, y artículos 60 a 89, en donde se regula la obligación de constitución de reservas estatutarias para la garantía de los fondos de ahorro que administre y las inversiones a realizar las Cajas de Ahorros).

obra benéfico-social que será complementaria de su actuación fundamental crediticia<sup>92</sup>. Se combinan de esta forma su vertiente fundacional a través de la realización de obras sociales con su vertiente financiera primordial como Entidades de Crédito, aún cuando pronto se observe, el cambio de actuación de las Cajas de Ahorros, que trasciende de lo puramente benéfico a lo social.

En ese sentido, se ha sostenido doctrinalmente que “*el Estatuto de 1933 viene a representar, en cierto modo la culminación de ese proceso de configurar a las Cajas de Ahorros como entidades de carácter social*”,<sup>93</sup> delimitando el concepto de obra benéfico-social, pero dejando un gran margen de libertad a los fundadores respecto de la obra social y al margen del control del protectorado encomendado entonces al Ministerio de Trabajo. Además de ello, el Estatuto de 1933, sentó las bases respecto de su configuración financiera, regulando las inversiones de las Cajas de Ahorros (capítulo V del Estatuto de 1933), y definiéndolas como “*Instituciones de patronato oficial o privado, exentas de lucro mercantil regidas por Juntas o Consejos de actuación gratuita*”.

Conforme con el régimen jurídico recogido en el Estatuto de 1933, respecto de la distribución entre reservas y obra social, las Cajas de Ahorros debían destinar a la realización de obras sociales, como mínimo, la mitad de los excedentes netos después de impuestos y, como máximo, la totalidad de los citados benéficos netos, siempre y cuando el montante de reservas superara el 10% de los recursos ajenos de la entidad. De esa manera, se estimulaba la realización de obras sociales por parte de las Cajas de Ahorros<sup>94</sup>. La situación de autonomía respecto de la obra social de las Cajas de Ahorros no se alteró hasta la aprobación del Decreto de 6 de junio de 1947, que con marcado carácter intervencionista reguló la obra social de las Cajas y que fue derogado unos meses más tarde con la aprobación del Decreto de 17 de octubre de ese mis-

---

<sup>92</sup> El artículo 22 del Estatuto de 1933 reguló que las Cajas de Ahorros debían realizar obra social, benéfica y cultural complementaria de su actuación principal; regulando asimismo las inversiones de las Cajas de Ahorros y la constitución de reservas estatutarias y voluntarias (artículos 33 a 40 y 43 y 44).

<sup>93</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y Cajas de Ahorros*, op. cit., p. 337.

<sup>94</sup> Es por ello, que como señalan CARBO VALVERDE, S., RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F., “Tendencias recientes en la obra social de las Cajas de Ahorros españolas”, *PEE*, núm. 74-75, 1998, p. 227, hasta 1974 las cantidades invertidas en obra social fueron en aumento.

mo año<sup>95</sup>. Fue la Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de octubre de 1948, la que definió las obras benéfico-sociales, distinguiendo entre la propia y la ajena y permitiendo la constitución de Federaciones para acometer obras sociales conjuntas.

El Decreto 1838/1975, de 3 de julio, sobre creación de Cajas de Ahorros y distribución de beneficios líquidos, evidencia una reforma sustancial de la normativa reguladora de la obra social. Con este Decreto, se introducen reformas normativas importantes respecto del computo del coeficiente legal de recursos propios, potenciando la dotación de reservas en detrimento de la obra social<sup>96</sup>. Si bien, la época dorada de las obras sociales de las Cajas de Ahorros coincide en el tiempo con el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, regulador de los órganos de gobierno y funciones de las Cajas de Ahorros, también conocido como Decreto Fuentes Quintana. A través de ésta normativa se creó la comisión de obras sociales y se dedicó el Capítulo III a la distribución de excedentes y a las obras benéfico-sociales de las Cajas de Ahorros, que a partir de entonces dependerán en su aprobación del Ministerio de Economía<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> La independencia de la obra social de las Cajas de Ahorros se produce con ocasión de la negativa, en un primer momento, por parte de las Cajas de Ahorros a financiar la que sería más tarde, Universidad laboral de Gijón, cfr., NUÑEZ, C.E., "El Gasto en educación de las Cajas de Ahorros", *PEE*, núm. 74-75, 1998, p. 236. El Decreto de 17 de octubre de 1947 reguló que el 15% de los beneficios que las Cajas destinaban a la obra social se integraba en un fondo común que quedaba a disposición del Ministerio Trabajo, debiendo destinar a obra social entre el 25% y el 50% de los beneficios anuales. Por tanto existía un fuerte control respecto al destino de los recursos destinados a la obra social, estando indicado también, las preferencias que a través de la misma se debían de atender.

<sup>96</sup> Junto con el Decreto 1838/1975, se encuentran en la misma línea el Decreto 502/1983, de 9 de marzo y la Ley 13/1985, que fue desarrollado por el Real Decreto 1379/1985. Y en ese sentido, cfr., CARBO VALVERDE, S., RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F., "Tendencias recientes en la obra social de las Cajas...", op. cit., p 227, donde recogen que el volumen destinado a obras sociales en el período comprendido entre 1975 hasta 1986, se caracterizó por una caída importante debido a la potenciación de la dotación destinada a reservas.

<sup>97</sup> El artículo 22 del Real Decreto 2290/1977, regulo que "*las Cajas de Ahorros destinarán la totalidad de los excedentes que, conforme a las normas vigentes, no hayan de integrar sus reservas a la financiación de obras benéfico-sociales propias o en colaboración, de modo que las mismas se orienten hacia la sanidad pública, la investigación, enseñanza y cultura o los servicios de asistencia social y que los beneficios de ellas derivados se extiendan especialmente al ámbito regional de actuación de la Caja*". En el mismo artículo se regula que, "*la autorización definitiva de las obras benéfico-sociales de las Cajas de Ahorros, una vez aprobadas por sus Asambleas Generales, se concederá por el Ministerio de Economía a la vista de los datos contenidos en las correspondientes solicitudes y Memorias...*". Por su parte el artículo 23 regula la posibilidad de realizar las obras sociales de manera individual o en colaboración, siempre que se puedan sostener económicamente la obra social ya iniciada.

Lo más destacable, quizás sea, la creación dentro del organigrama de las Cajas de Ahorros de un órgano diferenciado, “Comisión de Obras Sociales”, encargado de proponer a la Asamblea General la realización de las obras sociales y la aprobación de sus presupuestos, así como también, será el órgano encargado de la gestión y administración de las mismas (artículo 15)<sup>98</sup>. De este órgano dependerá el Departamento de Obras sociales, que en la práctica existe hoy día en la mayoría de las Cajas de Ahorros, aún habiendo desaparecido de su organigrama la Comisión de Obras Sociales<sup>99</sup>. La referida normativa diferencia claramente las dos vertientes existentes en las Cajas de Ahorros, la social encomendada a la Comisión de Obras Sociales y la financiera encomendada al Consejo de Administración. Ésta vertiente última de las Cajas de Ahorros, se equiparara ahora con la de la banca y supuso nuevamente, el reforzamiento de las reservas de las Cajas de Ahorros, modificando los criterios de distribución de los excedentes<sup>100</sup>. De hecho esa doble realidad presente en las Cajas de Ahorros prácticamente desde el inicio de su andadura (realización de obra social y constitución de reservas), debido a su peculiar naturaleza jurídica, se han encontrado tradicionalmente unidas al tiempo que enfrentadas, pero como decimos, predominando ésta faceta última, ya desde el Estatuto de 1933.

Con posterioridad, la Orden de 19 de junio de 1979, precisó los destinos principales de la obra social, al tiempo que racionalizó y uniformizó la interpretación respecto de la normativa concerniente a la obra social de las Cajas de Ahorros que no era del todo clara en ese momento<sup>101</sup>. A parte de ello, la Orden de 1979 reconoció la posibilidad de que la gestión y administración de las obras benéfico-sociales se realizara a través de fundaciones o patronatos creados por la Cajas de Ahorros, solas o en asociación con entidades colaboradores (artículo 10). Asimismo, reguló la obligación para las Cajas de Ahorros de formular un presupuesto anual destinado a la obra benéfico-social.

---

<sup>98</sup> De la Comisión de Obras Sociales formaban parte el Director General y seis consejeros generales que no pertenecían ni al Consejo de Administración ni a la Comisión de Control.

<sup>99</sup> Con la LORCA desaparece del organigrama de las Cajas de Ahorros la Comisión de Obras Sociales, cuyas funciones pasan a ser desempeñadas por el Consejo de Administración, de manera que, ya no se diferencia de una manera tan clara entre las funciones financieras y las relativas a la obra social.

<sup>100</sup> Con esta nueva normativa, desaparecerá el fondo nacional que se encontraba a disposición del Ministerio de Trabajo conforme con la normativa contenida en el Decreto de 1947.

<sup>101</sup> La Obra Social debía orientarse a la sanidad pública, la investigación, enseñanza y cultura o servicios de asistencia social cuyos beneficios se extendieran en el ámbito de actuación de la Caja.

Deben resaltarse igualmente en la línea de reforzar las reservas y la solvencia de las Cajas de Ahorros, el Real Decreto 502/1983, de 9 de marzo, la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre recursos propios y el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, que desarrolló el título segundo de la Ley 13/1985, y hasta tal punto, que incluso este último reguló que las Cajas de Ahorros que no cumplieran con el coeficiente de garantía podrían llegar a no destinar absolutamente nada a obra social. Las Cajas de Ahorros debían destinar a reservas y fondos de provisión no imputables a riesgos específicos como mínimo, el 50% de sus beneficios después de impuestos.

La Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre recursos propios reguló en el artículo 11.5, que de forma excepcional, el Ministerio de Economía y Hacienda a propuesta del Banco de España y previa consulta de las autoridades a quienes corresponde la vigilancia de la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros puede autorizar una reducción del porcentaje legal destinado a reservas en beneficio de obras sociales cuando aquellas obras ya autorizadas propias o en colaboración no pudieran ser atendidas. Ésta misma Ley reguló que las Cajas de Ahorros debían destinar a reservas y a fondos de provisión no imputables a riesgos específicos, un 50% como mínimo, de sus excedentes líquidos. Dicho porcentaje podría ser reducido por el Banco de España cuando los recursos propios superasen en más de un tercio los mínimos establecidos (artículo 11.4 Ley 13/1985)<sup>102</sup>.

Con todo podemos confirmar el retroceso de las cantidades destinadas a obras sociales en favor de la solvencia de las Cajas de Ahorros, que recientemente ha vuelto a ser modificada, con ocasión de la LMRSF. En efecto, el apartado segundo del artículo 14 de la LMRSF, da una nueva redacción al artículo 11.4 de la Ley 13/1985, anteriormente aludido, que con carácter básico establece que *“las Cajas de Ahorros deberán destinar a reservas o fondos de provisión no imputables a riesgos específicos, un 50%, como mínimo, de aquella parte de los excedentes de libre disposición que no sea atribuible a los cuotapartícipes. Este porcentaje podrá ser reducido por el Banco de España cuando los recursos propios superen en mas de un tercio los mínimos establecidos”*. Como decimos se trata de una norma de carácter básico, que obligó la modificación de la Ley 15/1999, de Cajas de Ahorros de Andalucía. Dicha reforma se acomete a través de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras (BOE

---

<sup>102</sup> El artículo 11 de la Ley 13/1985 fue redactado conforme a la Ley 13/1992, de 1 de junio, sobre recursos propios y supervisión en base consolidada de las Entidades Financieras.

núm. 14 de 16 de enero de 2003), en definitiva, a través de la Ley de acompañamiento a los Presupuestos de la Comunidad autónoma de Andalucía.

En concreto, La Ley 10/2002, modifica a esos efectos los artículos 24.1 y 88.1, de la Ley 15/1999, en virtud de los cuales, las Cajas de Ahorros con domicilio en Andalucía deberán destinar anualmente la totalidad de los excedentes que no hayan de integrarse en reservas o fondos de provisión no imputables a riesgos específicos, o no sean atribuibles a los cuotapartícipes, a la creación y mantenimiento de la obra social. De esta manera, la reforma tiene su causa en las cuotas participativas de las Cajas de Ahorros, reguladas en el artículo 14 apartado segundo de la LMRSF, que da una nueva redacción al artículo 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros. Las cuotas participativas son recursos propios de las Cajas de Ahorros que se presentan como valores negociables que representan aportaciones dinerarias de duración indefinida, y que pueden ser aplicadas en igual proporción y a los mismos destinos que los fondos fundacionales y las reservas de la entidad. Las mismas conceden a sus titulares derechos de naturaleza exclusivamente económica y nunca de naturaleza política<sup>103</sup>.

## **b. La intervención en la actividad de desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma**

Las Cajas de Ahorros fomentan el crecimiento económico de la Comunidad Autónoma de Andalucía a través de la actividad que desarrollan en dicho ámbito; en ese sentido, se viene afirmando que son principalmente éstas, las que disponen de crédito abundante y las que son capaces de canalizar recursos y créditos al por menor para fomentar el desarrollo económico de su zo-

---

<sup>103</sup> Las cuotas participativas de las Cajas de Ahorros se introdujeron en nuestro ordenamiento jurídico en la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, a través de la cual se produce una modificación de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de inversiones obligatorias, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (artículo 7). El desarrollo reglamentario de las cuotas participativas se produjo con el Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo, que ha quedado derogado por el Real Decreto 302/2004, de 20 de febrero, sobre cuotas participativas de las Cajas de Ahorros (BOE núm. 54, de 3 de marzo). Con el Real Decreto 302/2004, se procede al desarrollo de lo establecido en la Ley 13/1985, conforme con la modificación que realiza a la misma la LMRSF, y su regulación se centra de un lado, en la seguridad jurídica y la claridad respecto de los derechos de los cuotapartícipes y de la propia entidad emisora y de otro lado, en la neutralidad respecto al régimen de captación de recursos en el mercado de valores como otras Entidades de Crédito.

na de actuación, lo cual supone de nuevo, una manifestación de su carácter social. Como ya adelantábamos, las Cajas de Ahorros andaluzas han adquirido algunas tomas de participación impulsadas, a veces por el propio gobierno autonómico y asimismo, es manifiesta la participación de las Cajas de Ahorros con la administración pública a efectos de canalizar ayudas públicas para determinados sectores. A esos efectos, las Cajas de Ahorros andaluzas apuestan definitivamente por el desarrollo industrial de la Comunidad participando en los sectores estratégicos de la misma, como lo son el de las nuevas tecnologías, comunicaciones, turismo, sector inmobiliario o agroindustrial, entre otras<sup>104</sup>.

Sin embargo, dicha situación que a priori sería recomendable para el desarrollo económico y social de las diferentes Comunidades Autónomas a través de las Cajas de Ahorros, ha centrado la atención del legislador recientemente, ante la preocupación por la participación de algunas Cajas de Ahorros en empresas de gran relevancia, la mayoría de ellas cotizadas, a través de su participación en los órganos de administración de dichas entidades (sociedades cotizadas)<sup>105</sup>. Dicha situación ha quedado plasmada en la reciente Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley de Mercado de Valores, y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas (Ley de Transparencia Financiera), que estando previsto inicialmente su ámbito de aplicación exclusivamente a las sociedades cotizadas ha supuesto con posterioridad su aplicación también al sector de las Cajas de Ahorros. Y es que, a partir de la LMRSF, las Cajas de Ahorros podrán emitir cuotas participativas en los términos regulados en el artículo 14, que da una nueva redacción al artículo 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

Por ello, las Cajas de Ahorros que las emitan estarán sometidas al principio de transparencia informativa que obligará a las mismas a hacer público

---

<sup>104</sup> A título de ejemplo, Unicaja consolidó en el año 2003 sus participaciones empresariales, adquiriendo participaciones empresariales de Islalink, que es una entidad que gestiona y administra el cable submarino que va desde Valencia a las Islas Baleares para la conducción de los cables de las empresas de telecomunicaciones. Asimismo, entre las empresas en las que han aumentado su volumen de inversión se encuentran Abetis, Endesa, o el Banco de Andalucía, fundamentalmente.

<sup>105</sup> En concreto podemos referirnos a la OPA de Gas Natural sobre Iberdrola, y a la Caixa como entidad financiera que se encontraba detrás de la referida operación.

con carácter anual un informe de gobierno corporativo. En el mismo orden de ideas, las Cajas de Ahorros participan en diversas sociedades cotizadas en las que ocupan posiciones de control estando representadas a tales efectos en sus órganos de gobierno; y siendo dicha situación patente en el caso de las Cajas de Ahorros andaluzas entendemos que se exija para éstas el sometimiento a dicha normativa, y en definitiva, a las exigencias derivadas del buen gobierno corporativo, que tiene su causa en los Informes Olivencia y Aldama, aún cuando persigan cada uno de ellos fines diferentes.

En efecto, el Informe y Código Olivencia de 1998 persiguió elaborar un código ético para las empresas y el Informe Aldama de 2002 persigue unos principios obligatorios en cuanto a la transparencia y seguridad. Se puede señalar que, éste nuevo Informe Aldama añade al Código de buen gobierno algunas recomendaciones tendentes a alcanzar una mayor transparencia para las entidades emisoras y una mayor responsabilidad a los consejeros y directivos, junto a otras nuevas recomendaciones no previstas en el Informe Olivencia, relativas a la responsabilidad social, a las opciones sobre las acciones, a la figura del auditor y a la utilización de internet para favorecer la participación del pequeño inversor.

En lo que ahora nos interesa, la Ley de Transparencia Financiera supone la creación en el seno del Consejo de Administración de las Cajas de Ahorros de una “comisión de inversiones”. Dicha comisión junto a la “comisión de retribuciones” que también debe constituirse en idéntico seno, son algunas de las comisiones previstas en los códigos de buen gobierno respecto de las sociedades cotizadas. En tal sentido, la Ley de Transparencia Financiera en la disposición adicional cuarta, apartado segundo incluye la reforma del artículo 20 de la LORCA, añadiendo dos nuevos apartados al mismo (bis y ter), que regulan la creación de las citadas comisiones (de retribuciones y de inversiones, respectivamente) con carácter imperativo frente a su creación potestativa para las sociedades mercantiles<sup>106</sup>.

La comisión de inversiones incluida en el artículo 20 ter de la LORCA ha resultado modificada recientemente por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Y de esa manera, conforme con la modificación introducida, la comisión de inversiones estará constituida por tres miembros elegidos por el Consejo de Administración de

---

<sup>106</sup> En tal sentido, cfr., SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J., “El buen gobierno de las Cajas de Ahorros”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 601, de 27 de noviembre de 2003, p. 5.

entre sus miembros entre personas con capacidad técnica y experiencia profesional,<sup>107</sup> los cuales deberán informar al Consejo de Administración sobre las inversiones estratégicas que realice una Caja de Ahorros, destacándose por tanto, las participaciones accionariales de las mismas en determinadas empresas.

Dichas inversiones estratégicas son definidas en el propio artículo 20 ter de la LORCA, en virtud del cual es estratégica cualquier inversión o desinversión en sociedades cotizadas o proyectos empresariales que conlleven para la Caja la presencia en su gestión o en los órganos de gobierno de las mismas. Por tanto, y como señala la doctrina, la mera presencia de un representante de la Caja en el Consejo de Administración es relevante a dichos efectos, puesto que no se ha especificado, que la participación en la Caja deba alcanzar un porcentaje significativo en una sociedad, de acuerdo con la legislación societaria o bursátil, o que implique para la Caja de Ahorros el control de la sociedad conforme con los criterios establecidos en el artículo 4 LMV<sup>108</sup>.

La modificación que la Ley 62/2003 hace al artículo 20 ter de la LORCA aclara cual será su régimen de funcionamiento, que no había sido incluido en la redacción inicial, y a esos efectos, la comisión de inversiones se regirá por lo establecido en los estatutos de la Caja respectiva y por su propio reglamento interno. La comisión de inversiones deberá remitir anualmente un informe al Consejo de Administración que irá referido a las inversiones realizadas, así como a su viabilidad financiera y a su adecuación a los objetivos fundacionales de la entidad. Y este informe anual de la comisión de inversiones se incorporará al informe de gobierno corporativo de la entidad que ha sido regulado recientemente a través de la Orden de 17 de febrero de 2004, sobre informe anual de Gobierno Corporativo y otra información de las Cajas de Ahorros que emitan valores admitidos a negociación en Mercados Oficiales de Valores (BOE de 18 de febrero de 2004).

---

<sup>107</sup> Las modificaciones introducidas al artículo 20 ter de la LORCA por la Ley 62/2002, han supuesto concretar el número de miembros la referida comisión, ya que conforme con la redacción dada por la Ley de Transparencia Financiera aquella podía estar formada por tres miembros, salvo que la normativa de desarrollo estableciera otra cosa. Asimismo, la referida comisión de inversiones tiene como misión la de informa al Consejo de Administración sobre las inversiones y desinversiones, eliminándose la facultad de proponer al mismo las referidas inversiones. Por último, y en un mismo orden de ideas, los miembros de la comisión de inversiones serán elegidos en función de su capacidad técnica y profesional, sin que ahora se tenga que guardar las proporciones del mismo Consejo de Administración.

<sup>108</sup> Cfr., SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J., "El buen gobierno de las Cajas...", op. cit., p.5.

#### IV. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA

El régimen jurídico estatal relativo a las Cajas de Ahorros es amplio y disperso en un conjunto de disposiciones normativas que corresponden a épocas muy diferentes y que en el momento actual deben coordinarse con la regulación que de las mismas han llevado a cabo las diferentes Comunidades Autónomas. Esta situación de fragmentación jurídica arranca de la Constitución Española de 1978, en virtud del catálogo de competencias que corresponde al Estado frente a aquellas otras que pueden ser asumidas por las diferentes Comunidades Autónomas.

En ese sentido, los artículos 148 y 149 CE detallan cuáles son las competencias que podrán asumir las Comunidades autónomas frente a aquellas otras sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, respectivamente. En ningún apartado de los artículos anteriormente señalados se refiere a las Cajas de Ahorros, si bien, el artículo 149.1.11<sup>a</sup> C.E., reserva al Estado la competencia exclusiva sobre el “*sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases del ordenación del crédito, banca y seguros*”, y el artículo 148 1.13<sup>a</sup> C.E., por otra parte, les concede a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en relación al “*fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*”. Las previsiones anteriormente descritas deben ponerse en relación con las que se contienen en el artículo 149.3 C.E., que establece que “*las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a la Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas*”.

Sobre la base de este marco constitucional todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre Cajas de Ahorros en sus respectivos Estatutos de Autonomía (en adelante E.A), sin embargo, no todas han asumido las mismas competencias<sup>109</sup>; la Comunidad Autónoma de Andalucía, su

---

<sup>109</sup> En ese sentido, las Comunidades de Asturias (artículo 11 E.A), la Rioja (artículo 9 E.A), Murcia (artículo 11 E.A), Extremadura (artículo 8 E.A), Islas Baleares (artículo 11 E.A), Madrid (artículo 27 E.A), y Castilla y León (artículo 27 E.A) sólo asumen la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución. Las Comunidades de Andalucía, el País Vasco (artículo 10 E.A), Cataluña (artículo 12 E.A), Galicia (artículo 30 E.A), Navarra (artículo 56 E.A), Comunidad Valenciana (artículo 34 E.A), Canarias (artículo 32 E.A), Aragón (artículo 39 E.A) y Castilla-La Mancha

E.A. aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982) asume competencias sobre Cajas de Ahorros (artículo 18. 1, apartado 3º E.A) y reconoce la competencia exclusiva en el marco de la legislación básica del Estado de la Comunidad Autónoma “*de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo expuesto en los artículos 38, 131, y 149.1,11 y 13 de la Constitución la competencia exclusiva sobre Instituciones de crédito corporativo, público y territorial. Las Cajas de Ahorros y las Cajas Rurales*”.

Resultado de todo ello es la competencia compartida respecto de las Cajas de Ahorros entre el Estado (artículo 149.1,11 CE) y las Comunidades Autónomas, delimitada por la competencia exclusiva del Estado a “*las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros*”, y la habilitación a favor de las Comunidades Autónomas “*en virtud de sus respectivos Estatutos*”, con relación a las materias no atribuidas expresamente al Estado. Circunstancia ésta no predicable respecto de otras Entidades de Crédito, como los bancos, que se ven afectados únicamente por la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación mercantil (artículo 149.1,6 CE)<sup>110</sup>, que en poco ha servido dicho criterio para las Cajas de Ahorros<sup>111</sup>.

A partir de dicha base constitucional se ha producido el desarrollo normativo de las Cajas de Ahorros en el ámbito andaluz<sup>112</sup>, que ha culminado con

---

(artículo 31 E.A) han asumido la competencia exclusiva en el marco de la legislación básica del Estado, y finalmente la CC.AA de Cantabria (artículo 28 E.A) sólo asume la competencia en sentido genérico, sin precisar nada más.

<sup>110</sup> Cfr., SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J., “Las modificaciones del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, en *Comentarios a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre...*”, op. cit., p. 445, y ello supone igualmente, que en los aspectos relativos al régimen de control o de supervisión se vean afectados los bancos y las Cajas de Ahorros por situaciones diferentes, que suponen para aquellos la supervisión única del Banco de España frente a las Cajas de Ahorros que la comparten con las Comunidades Autónomas.

<sup>111</sup> Cfr., MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M.T., *Las inscripciones registrales de las Cajas de Ahorros*, 2002, p. 46, y la bibliografía citada allí, respecto a los bancos y a las cooperativas de crédito, fundamentalmente.

<sup>112</sup> El desarrollo normativo realizado en las diferentes CC.AA., se puede agrupar en diferentes bloques, que siguiendo para ello a GARCÍA ROA, J., *Las Cajas de Ahorros Españolas: cambios recientes, fusiones y otras estrategias de dimensionamiento*, 1994, p. 92, lo dividiríamos entre: normas de desarrollo de competencias, normas sobre computabilidad de emisiones y calificación de créditos en los coeficientes obligatorios, normas sobre áreas de información financiera, normas sobre Órganos Rectores y finalmente Leyes o Decretos sobre Cajas de Ahorros.

la aprobación de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre de Cajas de Ahorros de Andalucía y con su posterior Reglamento aprobado por Decreto 138/2002, de 30 de abril, con los que se pone fin a un largo proceso que se inicia realmente en el año 1994<sup>113</sup>. Esta normativa, relativamente reciente, ha tenido que ser adaptada a las exigencias de la LMRSF (artículo 8: reforma del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros), que modifica la LORCA y que en consecuencia, como hemos de ver, ha supuesto una reforma importante de la normativa andaluza<sup>114</sup>, que sin embargo, no desmerece su promulgación. Y es que era Andalucía una de las pocas autonomías que no contaba en ese momento con una Ley de Cajas de Ahorros aunque si con otras disposiciones de diferente rango normativo que las regulaban pero de forma dispersa y en una diversidad de Decretos y de Órdenes que quedan refundidos y aclarados una vez aprobada la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía y su Reglamento de desarrollo, fundamentalmente.

Por ello, a continuación analizaremos brevemente la situación normativa anterior a la promulgación de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía para centrarnos con posterioridad en el examen del régimen jurídico vigente y en algunos de los aspectos que se han tenido que modificar para cumplir lo demandado por la LMRSF. La Ley Financiera realiza a esos efectos, una modificación de numerosos preceptos de la LORCA con el objetivo fundamental de adaptar la gestión de las Cajas de Ahorros a los principios del buen gobierno corporativo, con la intención de clarificar la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros, reafirmando, como hemos de ver, su carácter privado, y asimismo, con la intención de determinar el carácter básico o no de determinados preceptos de la LORCA, lo cual tiene su causa en el ejercicio de competencias legislativas compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre las Cajas de Ahorros.

#### **a. Breve reseña normativa de la regulación de las Cajas de Ahorros de Andalucía**

Con anterioridad a la aprobación de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía existía alguna regulación normativa parcial pero no una norma gene-

---

<sup>113</sup> Cfr., CAÑABATE POZO, R., El proyecto de Ley de Cajas de Ahorros para Andalucía, *RDBB*, núm. 73, 1999, pp. 265-272, y CAÑABATE POZO, R., "La Ley de Cajas de Ahorros para Andalucía", *Cuadernos de Derecho y Comercio*, núm. 32, 2000, pp. 189-196.

<sup>114</sup> La adaptación de la normativa andaluza sobre Cajas de Ahorros a la LORCA conforme a las reformas introducidas a la misma por la LMRSF, se produce con la Ley 20/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y medidas tributarias, administrativas y financieras (BOE núm. 14 de 16 de enero de 2003).

ral relativa a las Cajas de Ahorros; el criterio que se va a seguir para exponer dicho marco normativo será el estrictamente cronológico, si bien se realizará alguna pequeña alteración en atención a la materia objeto de regulación, ya que de esa forma pensamos que se comprende mejor el entramado legislativo al cual se sometían las Cajas de Ahorros y del que puede deducirse el impulso normativo producido una vez promulgada la LORCA y en concreto, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, que declara que no son básicos algunos aspectos regulados en aquella, y que por tanto, han sido ahora objeto de regulación en la normativa andaluza<sup>115</sup>.

En el sentido anteriormente indicado, podemos referirnos en primer lugar al Decreto 25/1983, de 9 de febrero (BOJA de 15 de febrero de 1983) que se encargó de regular las competencias de la CC.AA., sobre las Cajas de Ahorros. En 1984, se dictaron la Orden de 12 de enero de 1984 (BOJA de 24 de enero de 1984) que reguló la expansión de las Cajas de Ahorros en Andalucía y la Orden de 20 de marzo de 1984 (BOJA de 10 de abril de 1984) que derogó el artículo 2º, de la Orden de 12 de enero de 1984. Ambos han quedado sin vigencia alguna una vez aprobado el Reglamento de desarrollo de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía.

Posteriormente, en la Circular núm. 1, de 22 de enero de 1985 (BOJA de 22 de enero de 1985) se regularon las competencias del Gobierno autonómico sobre Cajas de Ahorros y la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 22 de julio de 1985 delegó determinadas competencias en la Dirección General de política Financiera. Un año más tarde, se aprobó el Decreto 99/1986, de 28 mayo (BOJA de 5 de junio de 1986) por el que se desarrolló la LORCA. Ese Decreto fue desarrollado por la Orden de 21 de octubre de 1987 (BOJA de 30 de octubre de 1987) y modificado por el Decreto 299/1988 de 11 de octubre (BOJA de 1 de noviembre de 1988), sobre renovación de los órganos de gobierno de determinadas Cajas de Ahorros andaluzas. Igualmente toda esa normativa debemos entenderla derogada una vez aprobado el Reglamento de desarrollo de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía

Asimismo, los Decretos de 23 de abril de 1986 (BOJA de 10 de mayo de 1986) sobre computabilidad de valores de renta fija en el coeficiente de inversión de las Cajas de Ahorros y Cajas Rurales con sede social en Andalucía,

---

<sup>115</sup> Las primeras Comunidades Autónomas que aprobaron normas generales relativas a las Cajas de Ahorros fueron Cataluña (Ley 15/1985, de 1 de julio) y Galicia (Ley 7/1985, de 15 de julio), a las que siguieron las demás Comunidades Autónomas.

y el Decreto de 28 de mayo de 1986 (BOJA de 5 de junio de 1986) sobre computabilidad de préstamos en el coeficiente de inversión de las Cajas de Ahorros y Cajas Rurales con sede social en Andalucía. En ese mismo año, la Orden de 8 de octubre de 1986 (BOJA de 4 de noviembre de 1986) reguló los criterios a seguir a efectos de designación de Consejeros Generales en representación de las corporaciones municipales, en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros andaluzas, la cual también debemos entenderla derogada por el Reglamento de desarrollo de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía.

Este era principalmente el marco normativo que estaba vigente en el momento de la aprobación de la nueva normativa para las Cajas de Ahorros de Andalucía, que mantuvo su vigencia en tanto no se realizó el desarrollo reglamentario correspondiente (Disposición Derogatoria Única de la Ley 15/1999). Abordados dichos aspectos, iniciamos ahora el análisis de la nueva regulación para las Cajas de Ahorros andaluzas, si bien, no pretendemos un comentario exhaustivo de la misma sino solamente de aquellos aspectos esenciales, que configuran las innovaciones fundamentales respecto a otras Leyes autonómicas sobre Cajas de Ahorros y que constituyeron también, algunos de los principales centros de polémica durante toda la tramitación parlamentaria, así como aquellos otros aspectos que han tenido que ser modificados para adaptarse a la LORCA, en los términos que ya hemos descrito con anterioridad.

## **b. La nueva regulación para las Cajas de Ahorros andaluzas**

La Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía persigue el establecimiento de un marco jurídico completo para las Cajas de Ahorros ya que no sólo regula sus órganos de gobierno sino también las actividades que desarrollen las Cajas y nace por tanto, con la finalidad de potenciar su papel en el sistema financiero andaluz y adquirir una mayor relevancia en la realidad económica y social de Andalucía (Exposición de Motivos de la Ley 15/1999). Debe resaltarse el ámbito de aplicación de la disciplina reguladora de las Cajas de Ahorros, que se determina por referencia a diferentes criterios de aplicación -el derivado del Estatuto personal de las Cajas de Ahorros frente al criterio de la territorialidad (artículo 1)-, ya que difieren respecto del criterio delimitador consagrado en el Decreto 25/1983, de 9 de febrero<sup>116</sup>. A esos efectos, están

---

<sup>116</sup> El Decreto 25/1983, de 9 de febrero, delimitó el ámbito de aplicación de sus disposiciones por referencia a las Cajas de Ahorros domiciliadas en su territorio y conforme a lo cual el artículo 1 señaló que “*sus disposiciones afectarán exclusivamente a las Cajas de Ahorros cuyo domicilio social radique en la Comunidad Autónoma de Andalucía*”, se trata por tanto, como señaló TAPIA HERMIDA, A. J., “La Ley de Cajas de Ahorros de Galicia”, *RDBB*, núm. 63, 1996, p. 810, de la utilización de un

sometidas a la Ley 15/1999, las Cajas de Ahorros que tengan su domicilio social en Andalucía tanto en los aspectos relativos a la organización como en los relativos a las actividades que desarrollen en Andalucía. Por su parte, será igualmente de aplicación a las actividades que desarrollen en Andalucía aquellas Cajas de Ahorros no domiciliadas en la misma<sup>117</sup>.

La normativa andaluza aborda la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros de forma imprecisa ubicándolas dentro de las entidades de naturaleza fundacional, lo cual tiene su reflejo lógico, en el régimen jurídico propuesto para las mismas y en concreto en el Derecho supletorio aplicable a las Cajas de Ahorros. En ese sentido, el artículo 2. 2 de la Ley 15/1999, establece que las Cajas de Ahorros domiciliadas en Andalucía se regirán en primer lugar por lo previsto en la Ley y demás normativa que en particular resulte de aplicación a las Cajas de Ahorros, en segundo lugar por las normas que resulten de aplicación a las entidades de crédito en general, y finalmente y con carácter supletorio resulta de aplicación en lo que proceda, la normativa propia de las fundaciones. No se incluye por tanto, la aplicación a las Cajas de Ahorros de la normativa estatal mercantil de sociedades, que por razón de la materia resulta aplicable a las Cajas de Ahorros, y a la que sólo se han referido expresamente algunas normativas autonómicas sobre Cajas de Ahorros<sup>118</sup>, y tampoco establece cual sería la normativa relativa a las fundaciones que resultaría de aplicación a las Cajas de Ahorros.

---

*“tipo de sujeción plena por razones subjetivas”* de ubicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Cajas de Ahorros domiciliadas en el mismo, que ha sido revisado con la normativa vigente actualmente.

<sup>117</sup> Cfr., ALAMINOS MINGORANCE, C., *Régimen jurídico-administrativo de las Cajas...*, op. cit., p. 97. Las Cajas de Ahorros con domicilio social en Andalucía se regirán por ella en todo lo relativo a la capacidad, constitución, representación, funcionamiento, transformación, disolución, extinción y demás aspectos derivados de su Ley personal mientras que el principio de territorialidad regirá en lo relativo a las actividades realizadas en Andalucía por las Cajas de Ahorros. Así lo recoge la Exposición de Motivos de la Ley 15/1999.

<sup>118</sup> En ese sentido, se refiere expresamente a la aplicación a las Cajas de Ahorros del régimen jurídico de la normativa estatal mercantil, la Ley 4/1996, de Cajas de Ahorros de Galicia (artículo 1. 2º). y por su parte, otras como la Ley 1/1997, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Valenciana (artículo 4) y la Ley 3/1998, de la Región de Murcia (artículo 1. 1º) coinciden en que las Cajas de Ahorros se regirán en primer lugar por sus respectivas Leyes, en segundo lugar por las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de las mismas, en tercer lugar por sus propios Estatutos y Reglamentos, y finalmente y con carácter de Derecho supletorio por el ordenamiento general del Estado. En éste último, se incluyen tanto la normativa general de entidades de crédito, como la mercantil de sociedades, así como la de fundaciones que resulte de aplicación.

Sobre la aplicación supletoria a las Cajas de Ahorros de la normativa relativa a las fundaciones la doctrina mantiene argumentos contrarios<sup>119</sup>, pudiendo sostenerse de un lado, que las Cajas de Ahorros han quedado excluidas tradicionalmente de la normativa reguladora de las fundaciones (estatal y autonómica) porque su propia “lex specialis” ha configurado su régimen jurídico que se completa con la normativa general relativa a las Entidades de Crédito, lo cual no significa de otro lado, que las Cajas de Ahorros no sean fundaciones, sino que constituyen aspectos diferentes su naturaleza jurídica fundacional y el régimen jurídico propuesto para las mismas. En función de su naturaleza jurídica, al menos en el plano teórico, admitimos la aplicación supletoria a las Cajas de Ahorros del régimen jurídico relativo a las fundaciones pero nunca su aplicación directa, si bien en el plano práctico, las Cajas de Ahorros son ajenas a dicho régimen<sup>120</sup>.

Otro aspecto a resaltar, relacionado directamente con el que acabamos de anticipar, será el de la composición orgánica de las Cajas de Ahorros (Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control) ya que la Ley 15/1999, introduce en su organigrama la presencia de la Junta de Andalucía en detrimento de otras representaciones como son la de las entidades fundadoras, corporaciones municipales y la de los impositores (artículos 57, 72, 76 y 81 Ley 15/1999)<sup>121</sup>, incluyendo asimismo, los criterios para la

---

<sup>119</sup> Cfr., EMBID IRUJO, J.M., “Notas sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros”, *Documentación Laboral*, núm. 46, 1995, pp. 33-34; FRAN I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos y cajas de Ahorros*, 1992, p. 139, y ALAMINOS MINGORANCE, C., *Régimen jurídico-administrativo de las Cajas...*, op. cit., pp. 163-164, que sostienen la aplicación supletoria a las Cajas de Ahorros del régimen jurídico relativo a las fundaciones. En contra de esas opiniones, cfr., ROS PÉREZ, F., *Las Cajas de Ahorros en España: evolución y régimen jurídico*, 1996, p. 171.

<sup>120</sup> Cfr., MARTÍN GARCÍA, M<sup>a</sup>.M., “Régimen jurídico de las Cajas de Ahorro y autonomía confesional”, en *La financiación de la libertad religiosa*, op. cit., p.461-462, en donde sostiene la aplicación supletoria a las Cajas de Ahorros de la Ley de Fundaciones, distinguiendo en ellas una dimensión fundacional con carácter esencial o de fin y una dimensión mercantil con carácter funcional o de medio, de manera que, sobre la dimensión fundacional será aplicable la legislación especial de las Cajas de Ahorros, y supletoriamente, la legislación común sobre fundaciones y sobre la dimensión mercantil será aplicable la normativa sectorial bancaria.

<sup>121</sup> Los porcentajes de representación regulados en el artículo 57 de la Ley 15/1999 eran los siguientes, a la Junta de Andalucía se le atribuía una representación de 21%; el grupo de las Corporaciones Locales pasaba a tener un 35% frente al 40% que tenía con anterioridad; los impositores tendrán una representación del 28% frente a la que tenían del 44%; las entidades fundadoras también reducen su participación que será del 9% frente a la que tenían del 11% y por último, los empleados la aumentan un poco su participación con una representación del 7% frente a la que tenían del 5%.

determinación de la composición de los órganos de gobierno (artículo 45 Ley 15/1999) y la modificación de los porcentajes de representación de los grupos representados en los órganos de gobierno<sup>122</sup>. Aspectos todos ellos que han tenido que ser modificados por el riesgo de la politización de las Cajas de Ahorros y de su consideración como entidades de Derecho Público a la luz de la normativa comunitaria, fundamentalmente, y por consiguiente, con el riesgo de confusión respecto de su naturaleza jurídica, como verdaderas entidades de Derecho Privado.

El incremento de la participación pública en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros tiene su causa en la LORCA, que atribuyó a las Corporaciones Locales una representación del 40% que unida a la de las entidades fundadoras podía suponer un total del 51%, y por ello se podía romper el equilibrio de los intereses representados en su seno. No obstante, la máxima representación se encontraba en manos de los impositores (44%) en la misma línea que había iniciado el RD 2290/1977. La representación en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros de las administraciones autonómicas venía siendo admitida, sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional que admitió la representación de instituciones de reconocido prestigio del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorros; de esa manera, la interpretación jurisprudencial del artículo 2.3 de la LORCA permite a la normativa andaluza de 1999 incluir a la Junta de Andalucía en sus órganos de gobierno como una importante novedad frente su normativa precedente que hasta este momento no la incluía<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> La modificación legislativa al artículo 2.3 de la LORCA ha supuesto una renuncia al porcentaje representativo en la Asamblea General a las Corporaciones municipales y los impositores que era en su conjunto del 84% frente a las entidades fundadoras con un 11% y a los empleados con un 6%. Ahora el artículo 2.3 de la LORCA regula de forma más flexible los márgenes representativos que deberán especificar las normas autonómicas estableciéndose tan sólo unos límites mínimos y máximos para la representación de los impositores (25%-50%) y de los trabajadores (5%-15%).

<sup>123</sup> El STC 49/1988 en su fundamento jurídico 18 afirmó que “*la finalidad democratizadora, tantas veces citada, permite al legislador estatal establecer como básicas ciertas normas que aseguren su consecución. Así se puede prevenir por medio de esas normas que un grupo alcance un dominio decisivo en la asamblea en perjuicio de los otros, o le cabe exigir que las representaciones correspondientes sean significativas, siempre que deje un margen también significativo para las diversas opciones autonómicas. El legislador podría, para alcanzar esos objetivos, fijar mínimos y máximos o acudir a otras medidas que estime apropiadas. De esa forma se garantizaría la finalidad democratizadora de la Ley, sin acudir a una regulación tan rígida como la prevista en el artículo 2.3*”. Asimismo, declara el alto Tribunal que “*procede, en consecuencia, declarar que el artículo 2.3 de la LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos*”.

La participación de la Junta de Andalucía en la Asamblea General con un 21% atendiendo a la proporcionalidad con la que estén representados los grupos políticos en la Cámara unida a la participación de las Corporaciones municipales con una proporción del 35% que será designada por las propias corporaciones municipales de manera proporcional a su representación política suponía un 56% de representación de carácter público en la Asamblea General frente a la representación privada del 44% que correspondía a los impositores con un 28 % elegidos por sorteo entre compromisarios, un 9% para las entidades fundadoras designados directamente por ellos y un 7% para los empleados elegidos por sus representantes legales. Aparte de ello, las entidades fundadoras de algunas de las actuales Cajas de Ahorros son también de naturaleza pública, como ya lo vimos en otro momento anterior, lo cual podía llegar a suponer una representación pública en las Cajas de Ahorros de hasta el 65%.

No obstante, para salvar de alguna manera dicha situación, la normativa andaluza en consonancia con lo dispuesto en la LORCA recuerda en el artículo 4 el principio de independencia que debe guiar la actuación de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros respecto de los intereses que están representados en los órganos de gobierno, lo cual ha sido nuevamente reforzado por la LMRSF, que al modificar el artículo 10.1 de la LORCA, aunque sin carácter básico, sanciona la irrevocabilidad de los nombramientos de los miembros de los órganos de gobierno fuera de los casos de renuncia, defunción, declaración de fallecimiento o ausencia legal, sin perjuicio claro está, de los supuestos de incompatibilidad sobrevenida o pérdida de los requisitos exigidos para su designación o acuerdo de separación adoptado por la Asamblea General.

Los intereses representados inicialmente en la Asamblea General en función de lo regulado en la Ley andaluza (Junta de Andalucía, Corporaciones municipales, impositores, entidades fundadoras y empleados) tienen su reflejo en la restante estructura corporativa de las Cajas de Ahorros, ya que tanto el Consejo de Administración como la Comisión de Control se estructuran y se sirven de los propios Consejeros Generales de la Asamblea General, no pudiendo ocupar un puesto como vocal de la Comisión de Control si ya lo ocupan en el Consejo de Administración y debiendo de respetarse en éstos últimos órganos de gobierno los mismos grupos de representación y en igual proporción y características que en la Asamblea General.

Para evitar la consideración de las Cajas de Ahorros andaluzas como entidades de naturaleza pública debido a la representación mayoritaria pública

en sus órganos de gobierno se ha modificado la Ley 15/1999, tal y como lo exige la LORCA, conforme a la reforma que realiza de la misma la LMRSF (artículo 8)<sup>124</sup>. Y ha sido esta misma reforma la que ha posibilitado que en la Asamblea General estén representados otros intereses diferentes de los tradicionales (entidades fundadores, impositores, trabajadores y corporaciones locales), como ya lo venía admitiendo también la propia jurisprudencia constitucional<sup>125</sup>. El artículo 2.1 LORCA regula ahora, que en la Asamblea General estarán representados al menos esos cuatro intereses tradicionales, que la Ley andaluza ha ampliado a otras organizaciones diferentes con una representación del 8%. De esta manera, la representación en las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorros andaluzas será del 22% para las Corporaciones Locales, del 27% para los impositores, del 15% para la Junta de Andalucía, del 13% para las personas o entidades fundadoras, del 15% para los empleados y por último como ya hemos anticipado, del 8% para otras organizaciones.

---

<sup>124</sup> El artículo 2.3 de la LORCA regula que, “la representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público en sus órganos de gobierno, incluida la que corresponda a la entidad fundadora cuando ésta tenga la misma naturaleza, no podrá superar en su conjunto el 50% del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos, teniendo que estar representados todas las entidades y corporaciones”. Se ha incluido en el mismo apartado que la representación de los impositores oscilará entre un mínimo del 25% y un máximo del 50% del total de los derechos de voto en cada uno de los órganos de gobierno y que el porcentaje de representación para el grupo de los empleados oscilará entre un mínimo del 5% y un máximo del 15% de los derechos de voto en cada órgano de gobierno. Esta nueva regulación choca frontalmente con lo que regulaba con anterioridad este mismo precepto, que modificó a su vez las previsiones contenidas en el RD 2290/1977. El artículo 2.3 de la LORCA atribuía a las Corporaciones Locales en cuyo término tuviera abierta una oficina la entidad una participación del 40%, a los impositores del 44%, a las personas o entidades fundadoras del 11% y a los empleados el 5%.

<sup>125</sup> La sentencia del Tribunal Constitucional 60/1993, de 18 de febrero recoge la posición constitucional cuando establece que “*El precepto estatal es, pues, básico, en cuanto determina los grupos, categorías o sectores que han de estar necesariamente representados en la Asamblea General de las Cajas, pero sin que la enumeración contenida en la LORCA pueda considerarse, a efectos de la competencia del legislador autonómico, como exhaustiva, ni tampoco de carácter rígido o taxativo los porcentajes de participación establecidos en el artículo 2 LORCA*”. Por consiguiente, la legislación autonómica en materia de Cajas de Ahorros puede disponer la participación en dicha Asamblea General de otros grupos, siempre que representen intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorros, tal como exige el artículo 2.1 LORCA, entre los que incluir otros Corporaciones Locales ya que es manifiesto su carácter representativo (STC 48/1988, fundamento jurídico 17). En definitiva, el artículo 2.3 LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos (STC 49/1988, fundamento jurídico 18).

Se respetan de ésta manera los límites mínimos y máximos para la representación de los impositores (25-50%) y de los trabajadores (5-15%), que exige la LORCA (artículo 2) y se reduce la representación de la Junta de Andalucía en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, que sólo sería criticable cuando a través del cómputo total de la representación pública pudiera producirse una alteración de la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros y al propio tiempo podría limitarse la independencia y autonomía de dichas instituciones.

Habiéndose producido por tanto dicha reforma en la configuración de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros de Andalucía, quedan a salvo de su consideración como empresas públicas a la luz de la Directiva 80/723/CEE, de 25 de junio, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los estados miembros y las empresas públicas<sup>126</sup>, que entiende por empresa pública aquella “...en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen” (artículo 2.1,b). En donde existirá dicha influencia dominante cuando la administración ya sea de forma directa o indirecta posea la mayoría del capital suscrito de la empresa o bien disponga de la mayoría de votos inherentes a las participaciones emitidas por la empresa o puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa<sup>127</sup>. Las reformas producidas en ese sentido consolidan según nuestro parecer, la consideración de las Cajas de Ahorros como entidades de naturaleza privada y las alejan de las corrientes privatizadoras que abogan por su transformación en sociedades anónimas, y es que ciertamente, no se pueden privatizar entidades que ya son privadas.

De otra parte, la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía regula *ex novo* la creación por cada una de las Cajas de Ahorros de un Código de Conducta y Responsabilidad Social (artículo 3. 2º de la Ley 15/1999) en el que se deberá

---

<sup>126</sup> La Directiva 80/723/CEE ha sido modificada por la Directiva 2000/52/CE de 26 de julio de 2000, DOCE de 29 de julio de 2000.

<sup>127</sup> De no haber procedido la reforma anticipada, las Cajas de Ahorros de Andalucía podrían tener la consideración de empresas públicas conforme con la normativa comunitaria referenciada y sin embargo dicha calificación no sería extensible a otras Cajas de Ahorros no andaluzas en cuyos órganos de gobierno no se produjera esa mayoritaria representación pública, lo cual nos conduciría a admitir distintas categorías de Cajas de Ahorros, públicas o privadas en función de dicho criterio delimitador.

concretar su actuación de acuerdo con los principios generales de actuación consagrados en el artículo 3.1 de la Ley (el fin de las Cajas es perseguir el interés público, y así su actuación estará orientada al fomento del empleo, el apoyo a los sectores productivos, la protección y mejora del medio ambiente, o el patrimonio cultural e histórico y la investigación, a fin de contribuir al desarrollo social y económico de Andalucía). Tal previsión no se encontraba recogida en el proyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía, ni tampoco en ninguna de las Leyes de Cajas de Ahorros autonómicas aprobadas en ese momento.

En ese sentido, se instituye por Ley la elaboración de un Código ético de buen gobierno, y sin embargo, nada más se señalaba al respecto, habiendo sido con posterioridad, a través de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y fiscales para Andalucía, cuando se han concretado los criterios respecto de su elaboración y en donde se ha regulado que para su cumplimiento las Cajas de Ahorros disponen de un plazo máximo de seis meses contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de la referida Ley<sup>128</sup>. A tal fin, respecto de la conformación de los referidos Códigos, las Cajas de Ahorros deberán cumplir la legalidad vigente en relación con el destino de sus excedentes (artículos 24 y 88 Ley 15/1999), la política de retribuciones del personal laboral de alta dirección se realizará bajo principios de máxima transparencia, las normas de actuación de los órganos de gobierno se deberán cumplir con la máxima diligencia bajo el principio de lealtad respecto de la Caja de Ahorros y guardando silencio de aquellas informaciones conocidas por razón de su cargo que no podrán ser utilizadas para fines privados.

Como ya hemos anticipado en otro lugar, la elaboración de Códigos éticos de los Consejos de Administración de las Sociedades, se materializó en la creación de una Comisión especializada bajo la presidencia del Profesor Olivencia, que cristalizó en un Informe en el que se detallaban una serie de recomendaciones, sobre las que se podía meditar en torno a la posibilidad de su

---

<sup>128</sup> Cfr., la Ley 10/2002, que entró en vigor el día 1 de enero de 2003 (Disposición final tercera) y la Disposición adicional sexta respecto del establecimiento del plazo máximo para la elaboración de Códigos de Conducta y Responsabilidad que han de ser remitidos a la Consejería de Economía y Hacienda una vez aprobados por las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorros andaluzas a propuesta de los respectivos Consejos de Administración (artículos 3.1 y 56, n Ley 15/1999).

aplicación a las Cajas de Ahorros<sup>129</sup>, aunque partiendo de las diferencias entre las Cajas de Ahorros y las sociedades no solamente en lo que se refiere a las normas reguladoras, sino también, en su diferente organización y naturaleza jurídica, fundamentalmente. Del análisis comparativo se deducía que algunas de las recomendaciones del Informe ya estaban incorporadas en la estructura y organización de las Cajas<sup>130</sup>, aunque tal vez no de la mejor forma: número de miembros de los Consejos de Administración de las sociedades, en nuestro caso de la Comisión de Control (artículo 22 de la LORCA), potenciación de su profesionalidad y retribución (artículos 25-27 de la LORCA), o creación de Comisiones para el control de aspectos concretos del funcionamiento societario, que por otra parte ya existían en las Cajas de Ahorros, en concreto, nos referimos a la ya desaparecida Comisión de Obras Sociales (artículo 15 del Real Decreto 2290/1977), que como órgano separado del Consejo de Administración de las Cajas se encargaba de la gestión de las Obras Sociales y que constituye un elemento esencial de la naturaleza de las Cajas. Junto a ese primer Informe se encuentra Informe Aldama que expresó la “convicción de que la variedad de problemas que plantea el gobierno corporativo de sociedades de estructura cada vez más compleja y exigencias crecientes de especialización y profesionalización en un entorno competitivo, se aborda mejor desde la flexibilidad de la autorregulación, bajo el principio de la libertad de empresa, y con la sanción del mercado de régimen de autogobierno elegido por cada sociedad en condiciones de transparencia”. Algunos de los aspectos referidos son también potenciados a través de la LMRSF, que pretende una mayor profesionalización de los miembros de las Cajas de Ahorros, y con posterioridad, a través de la creación de comisiones en el servicio de comisiones en el seno del Consejo de Administración a fin de mejorar la transparencia del sistema financiero y la información que deban suministrar (Ley de transferencia financiera).

Otro aspecto a destacar en la regulación jurídica de las Cajas de Ahorros de Andalucía lo constituye el régimen jurídico de la fusión, que centra su atención en los aspectos relativos a las clases de fusión, el proyecto de fusión, el acuerdo de fusión, la autorización administrativa de la referida operación y el régimen para el período transitorio (artículos 11-15 de la Ley 15/1999 y artículos 15-20 del Reglamento). Ello puede justificarse, a nuestro entender, en

---

<sup>129</sup> Cfr., ANTÓN PÉREZ, J.A., “El informe Olivencia sobre los Consejos de Administración y su utilidad para las Cajas de Ahorros”, *Cuadernos de información económica*, núm. 132-133, 1998, pp. 184-185.

<sup>130</sup> Cfr., ANTÓN PÉREZ, J.A., “El informe Olivencia sobre los Consejos de Administración...”, *op.cit.*, *supra*, pp. 186-187.

la tradición a la participación de las Cajas de Ahorros andaluzas en éste tipo de operaciones unido a la circunstancia de que el proceso de gestación de la Ley de Cajas de Ahorros estuvo vinculado al proceso de fusión de todas las Cajas de Ahorros andaluzas, que finalmente resultó fallido<sup>131</sup>, así como también, a la pretensión de crear una Entidad Financiera Común<sup>132</sup>. La Ley andaluza regula también la creación de nuevas Cajas de Ahorros (artículos 5-10 Ley 15/1999)<sup>133</sup>, si bien, habida cuenta de la escasa posibilidad de que se constituyan nuevas Cajas de Ahorros consideramos más conveniente resaltar la fusión de Cajas de Ahorros y la creación *ex novo* del Registro de Cajas de Aho-

---

<sup>131</sup> Con esa intención el 29 de abril de 1999, se reunieron los Presidentes de todas las Cajas de Ahorros andaluzas con la Consejera de Economía y Hacienda para proponer una comisión que estudiara esa posible fusión. En ese sentido, tanto el Presidente autonómico como la Consejera de Economía y Hacienda la han defendido, con el deseo de lograr “*una sola Caja potente, bien dimensionada y capaz de ser competitiva*”, ya que a su juicio, las Cajas están “*muy replegadas en el interior de Andalucía y tienen muchas dificultades para captar recursos externos*”, vid., Cinco días de 12 de febrero de 1999, pp. 2-3. Si bien, de los Presidentes de las Cajas de Ahorros, sólo el Presidente de Unicaja comparte esa opinión y en cualquier caso, por el momento la fusión no es una realidad, que de lograrse sería la tercera mayor Caja de España, tras la Caixa y Cajamadrid, vid., Cinco días de 22 de febrero de 1999 y Cinco días de 24 de febrero de 1999.

<sup>132</sup> Del proyecto de Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía que se presentó al Parlamento andaluz en su última sesión ordinaria, se eliminaron los artículos 100 al 102 que regulaban la “Entidad financiera Común de las Cajas andaluzas”. Ésta se configuraba como entidad única que debía coordinar las inversiones y obra social de las seis entidades de la Comunidad Autónoma y en la que debían participar todas las Cajas de Ahorros con domicilio social en Andalucía en función de los recursos administrados por cada entidad, así como representantes de la Junta de Andalucía. Se debe constatar que ninguna Ley de Cajas de Ahorros autonómica ha creado por el momento una “Caja de Cajas”. Los máximos intentos de cooperación entre Cajas de Ahorros se encuentran en la creación de Federaciones de Cajas de Ahorros concebidas como instrumentos para el mejor desarrollo y el más eficaz cumplimiento de la función de las Cajas al servicio de la economía general (vid., los artículos 72-73 de la Ley 4/1996, de Cajas de Ahorros de Galicia, artículos 68-70 de la Ley 4/1997, de Cajas de Ahorros de Castilla-La Mancha, artículos 72-75 de la Ley 1/1997, que aprueba el Texto refundido de las Normas reguladoras de las Cajas de Ahorros de la Comunidad Valenciana, o también los artículos 91-101 de la Ley 15/1999, de Cajas de Ahorros de Andalucía, entre otras).

<sup>133</sup> La creación originaria de una Caja de Ahorros puede realizarse a iniciativa de cualquier persona física o jurídica pública o privada siempre que se respete la legislación vigente, que exige la autorización del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda y previo informe del Banco de España, aprobándose al propio tiempo los Estatutos de la entidad de nueva creación (artículos 5 y 6 de la Ley 15/1999). De esa manera, la competencia para crear nuevas Cajas de Ahorros se encuentra en manos de las autoridades autonómicas y no en el Ministerio de Economía y Hacienda (artículo 43.1 LDIEC), ya que dicha competencia pertenece al ámbito de ejecución de las Comunidades Autónomas ( Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero, fundamento jurídico 9).

ros de Andalucía (artículos 21 y 22 de la Ley 15/1999 y artículos 31-66 del Reglamento).

Sin pretender realizar un examen exhaustivo de la fusión de Cajas de Ahorros, que merecería un estudio exclusivo de dicha materia y su conexión con otras disciplinas jurídicas, nuestro propósito será solamente abordar la normativa andaluza que disciplina la referida materia. Al respecto se puede resaltar en primer lugar, que la fusión podrá realizarse en las dos modalidades previstas por nuestro ordenamiento jurídico, esto es, fusión por constitución y fusión por absorción, que suponen respectivamente, la transmisión en bloque de los patrimonios a la nueva Caja que adquirirá por sucesión universal los derechos y obligaciones de aquellas como consecuencia de su disolución sin liquidación y la absorción de una o más Cajas por otra ya existente, que adquirirá de igual forma los patrimonios de las entidades absorbidas, como consecuencia de la liquidación sin disolución (artículos 11 y 15 de la Ley y del Reglamento, respectivamente).

De esa manera, la fusión está programada para su realización entre Cajas de Ahorros en cualquiera de las modalidades establecidas (fusiones homogéneas) y presupone al mismo tiempo, que será realizada entre entidades ubicadas en idéntica Comunidad Autónoma, pues la competencia en ese sentido alcanza a las Cajas domiciliadas en el territorio de una misma Comunidad Autónoma (fusiones intracomunitarias). Por nuestra parte, pensamos sin embargo, que la fusión también podrá realizarse con entidades de diferente naturaleza jurídica a la propia de las Cajas de Ahorros (fusiones heterogéneas) y al mismo tiempo, la fusión podrá realizarse también, en cualquiera de las modalidades establecidas con Cajas de Ahorros ubicadas en Comunidades Autónomas diferentes (fusiones extracomunitarias).

Sobre éste aspecto último conviene precisar que, la LMRSF modifica la LORCA añadiéndole una nueva disposición adicional quinta que con carácter básico sanciona que, cuando se produzca una fusión entre Cajas de Ahorros con sedes sociales en Comunidades Autónomas diferentes, la autorización para la misma tendrá que ser adoptada conjuntamente por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas afectadas. De esa manera, aún cuando entendíamos que las fusiones extracomunitarias no estaban impedidas legalmente se regula ahora expresamente dicha posibilidad pero sólo en el aspecto relativo a la autorización pública de la referida operación. Ciertamente fusiones de éstas características aún no han sido realizadas, tal vez porque no han sido necesarias y no porque estuvieran impedidas legalmente.

En cuanto al procedimiento establecido en la normativa autonómica se exige el cumplimiento de unas fases sucesivas que entendemos que actúan como presupuesto de la validez de la fusión. El procedimiento se inicia legalmente con la elaboración de un proyecto de fusión por parte de los Consejos de Administración de las entidades que pretenden la fusión<sup>134</sup>, al que seguirá la adopción del acuerdo de fusión por parte de las Asambleas Generales de las respectivas entidades participantes<sup>135</sup>; el procedimiento continua con la auto-

---

<sup>134</sup> La Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía detalla minuciosamente el contenido del proyecto de fusión (artículo 12) y lo amplía respecto del que figuraba en el proyecto de fusión regulado en el Proyecto de Ley de Cajas de Ahorros (artículo 12), al incluir expresamente en él, la composición, régimen de funcionamiento y facultades atribuidas a los órganos o personas que, en su caso, se designen para la coordinación del proceso de fusión. Al proyecto de fusión se han referido también otras Leyes autonómicas sobre Cajas de Ahorros, tales como la Ley de Cajas de Ahorros de Galicia (artículo 25 de la Ley 47/1996), la de la Región de Murcia (artículo 13 de la Ley 3/1998), con las que coinciden en su contenido, salvo en lo que se refiere a la previsión anteriormente descrita (encargados de la coordinación del proceso de fusión), la de Castilla y León (artículo 15 de la Ley 5/2001), Cantabria (artículo 10 de la Ley 4/2002) y Madrid (artículo 14 de la Ley 4/2003). Por el contrario, otra normativa autonómica sobre Cajas de Ahorros, así como la normativa estatal para este tipo de entidades nada establecen al respecto, excepción hecha del Estatuto Especial para las Cajas Generales de Ahorro Popular aprobado por el Decreto Ley de 21 de noviembre de 1929 (artículo 29), con un contenido ciertamente inadecuado en el momento actual (... "inventario detallado de los bienes comprendidos en la cesión"...), pero del que no se puede prescindir, si se tiene en cuenta la opinión de cierto sector doctrinal que sostienen la vigencia del Estatuto de 1929, en tal sentido, cfr., GONZÁLEZ MORENO, J.M., *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, op. cit., pp. 78-79, entre otros. No obstante, tras la obligatoriedad de inscripción de las Cajas de Ahorros en el Registro Mercantil (Disposición Transitoria Séptima de la Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a la Directivas de la Comunidad Económica Europea en materia de sociedades), en el que también debe inscribirse la fusión (artículo 270. 12 RRM), opera la remisión a la normativa reguladora sobre la inscripción de sociedades anónimas (artículo 276 RRM), en cuanto a lo no previsto en su articulado para la inscripción de las Cajas de Ahorros y "en la medida en que resulten compatibles", con las normas reguladoras de las Cajas de Ahorros. Con esta base, para determinar el contenido del proyecto de fusión en el resto de CC.AA., se debe tener siempre en cuenta la aplicación supletoria de la disciplina contenida en el RRM y la aplicación analógica de la LSA relativa a la fusión y en concreto, el artículo 235 de la LSA, que regula el contenido mínimo del proyecto de fusión cuando intervienen sociedades, en la medida que resulte compatible con las normas reguladoras de las Cajas. Por ello, no se tendrán en cuenta la previsiones relativas al régimen de las acciones (artículo 235 apartados b, c y f), así como las que se refieren a las ventajas de cualquier clase que vayan a atribuirse en la entidad absorbente o en la nueva entidad a los expertos independientes que intervengan en el proyecto de fusión, ni a los administradores de las entidades que se fusionan, de la absorbente o de la nueva entidad (artículo 235 apartado f). No obstante, en todos los casos (regulación del proyecto de fusión en materia de sociedades y en materia de Cajas de Ahorros), el contenido del proyecto de fusión, no excluye la posibilidad e incluso, a veces, la conveniencia de que pueda ser ampliado, ya que sólo se regula el contenido mínimo.

<sup>135</sup> Respecto al acuerdo de fusión, únicamente la Ley 15/1999 (artículo 13. 2º), ha previsto que la convocatoria de la Asamblea General que decida sobre la fusión debe incluir en el orden del

rización de la operación de fusión por parte del Consejo de Gobierno autonómico<sup>136</sup> y culmina con la inscripción registral de la referida operación<sup>137</sup>. Como puede observarse, la fusión requiere la realización de diferentes actos de naturaleza privada (proyecto de fusión, acuerdo de fusión...) a los que se unen otros de naturaleza pública (aprobación por el titular de la Consejería de Economía y Hacienda del proyecto de Estatutos y Reglamento de procedimiento regulador del sistema de elección de los órganos de gobierno, autorización de la fusión...), que exigen su aprobación como presupuestos necesarios para la validez de la fusión proyectada. No ocurre lo mismo, con otras actuaciones -informe del Banco de España-, que siendo obligatoria su emisión sin embargo no condiciona la autorización de la fusión; en tal sentido, el informe es preceptivo pero no vinculante para la autoridad autonómica que autoriza la fusión (artículo 14 Ley 15/1999).

---

día las menciones mínimas del proyecto de fusión, así como el derecho que corresponda a los representantes de las Asambleas a examinar en el domicilio social de las Cajas intervinientes el proyecto de fusión, el informe sobre el proyecto de los expertos independientes, el informe de los respectivos Consejos de Administración sobre el proyecto de fusión, las cuentas anuales y el informe de gestión de los tres últimos ejercicios de las respectivas Cajas, debidamente auditadas, el proyecto de escritura de constitución de la nueva Caja, o si se trata de un absorción, el texto íntegro de las modificaciones que hayan de introducirse en los Estatutos de la entidad absorbente, y finalmente los estatutos vigentes de las Cajas que participan en la fusión. En el resto de las CC.AA., en las que no exista una legislación específica para Cajas de Ahorros, ni tampoco estatal ni autonómica al respecto, la laguna legal debe salvarse acudiendo nuevamente a la LSA (artículo 240) y al RRM (artículo 228). La LORCA por su parte regula solamente que la competencia para acordar la fusión será de la Asamblea General respectiva (artículo 11.3 LORCA).

<sup>136</sup> Una vez que es adoptado el acuerdo de fusión por las mayorías exigidas en el artículo 68.4 de la Ley 15/1999 (asistencia de la mayoría de los miembros y adopción del acuerdo como mínimo con el voto favorable de los dos tercios de los asistentes) la operación será sometida a la autorización administrativa del Consejo de Gobierno, que se realizará a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda y previo informe del Banco de España (artículo 14.1 de la Ley 15/1999). Asimismo, se exige como presupuesto para la autorización, que las entidades que deseen fusionarse no se hallen en período de liquidación, ni que exista acuerdo de disolución, que queden a salvo los derechos y las garantías de los impositores, acreedores, trabajadores y demás afectados por la fusión y en último lugar, que la fusión favorezca la consecución de los principios que se contemplan en la Ley (artículo 3 Ley 15/1999). Dichas condiciones suponen una actualización de las exigencias contenidas en el artículo 12 del Estatuto de 1933.

<sup>137</sup> A esos efectos, en el plazo máximo de un mes a partir de la notificación de la autorización, la fusión será elevada a escritura pública y su otorgamiento será publicado en el BOJA y en dos periódicos de gran circulación en las provincias en las que cada una de las Cajas que participen tenga su domicilio social. En el plazo de quince días se presentará en el Registro Mercantil correspondiente al domicilio y en igual plazo a partir de la referida inscripción se presentará en la Consejería de Economía y Hacienda al efecto de causar inscripción definitiva en el Registro de Cajas de Andalucía y en el Registro Especial de Cajas Generales de Ahorro Popular ubicado en el Banco de España (artículo 14.3 d la Ley 15/1999).

Asimismo, en los términos ya adelantados en otro lugar, la Ley 15/1999 crea el Registro de Cajas de Ahorros de Andalucía, sobre el que interesa resaltar ahora que, pese a la importancia que le concede al mismo predica de él su carácter público y meramente publicitario frente a terceros de las entidades y actos que se inscriban en él y nunca su carácter constitutivo para las Cajas de Ahorros domiciliadas en Andalucía ni para las fundaciones que gestionen la obra social de las Cajas de Ahorros (artículo 32 Reglamento). Este criterio adoptado por la normativa andaluza difiere del de otras normas autonómicas que le otorgan al mismo Registro carácter constitutivo respecto de las Cajas de Ahorros que se inscriban en él. La normativa andaluza, por el contrario, parece otorgar más relevancia al Registro Mercantil que se erige como el primer Registro en el que deben inscribirse tanto las Cajas de Ahorros de nueva creación como también las que procedan de un proceso de fusión. Con posterioridad a la referida inscripción se practicará inscripción provisional en el Registro de Cajas de Ahorros de Andalucía para terminar con la inscripción de la escritura fundacional en el Registro Especial de Cajas de Ahorro Popular ubicado en el Banco de España. Será entonces aquel Registro el que otorgue personalidad jurídica a las Cajas de Ahorros<sup>138</sup> y no el Registro autonómico sobre Cajas de Ahorros de Andalucía<sup>139</sup>.

## V. UNA APROXIMACIÓN A LOS RETOS ACTUALES DE LAS CAJAS DE AHORROS ANDALUZAS

El análisis de la trayectoria histórica reciente de las Cajas de Ahorros está marcado por profundas transformaciones que se producen fundamentalmente en las dos últimas décadas y que han venido marcadas por un intenso proceso de liberalización y de equiparación operativa con el resto de entidades financieras. Una vez superado ese período inicial de transformaciones, las Cajas de Ahorros han afrontado otros retos posteriores como han sido la reciente creación de la Unión Monetaria Europea (en adelante UME) y la incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación, que las han compaginado con la mejora de la calidad del servicio y de la actividad crediticia, con el control de los costes de transformación o con el aumento de los recursos pro-

---

<sup>138</sup> Cfr., ALAMINOS MINGORANCE, C., *Régimen jurídico-administrativo de las Cajas de Ahorros...*, op. cit., p. 201.

<sup>139</sup> Sobre la inscripción de las Cajas de Ahorros en los correspondientes registros vid., MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M.T., *Las inscripciones registrales...*, op. cit., in toto.

pios, fundamentalmente -si bien éste último, ha sido más un deseo del legislador que de las propias Cajas de Ahorros y de sus necesidades reales de financiación, o al menos, prueba de ello es que por el momento ninguna Caja de Ahorros ha emitido cuotas participativas aún a pesar de su posibilidad legal desde 1990-. La adaptación continúa de las Cajas de Ahorros al entorno económico y la superación y el avance constante de su actividad operativa financiera y social han propiciado un clima apto para la clientela que tradicionalmente confía en las Cajas de Ahorros.

Las Cajas de Ahorros andaluzas tienen que ser analizadas así dentro del contexto nuevo que supone la plena instauración del euro como moneda única para los países europeos. A tal efecto, dentro de los efectos derivados de la implantación de la moneda única<sup>140</sup> se pueden destacar los que tienen su causa en la reducción de los costes de transacción (eliminación de riesgo de cambio), a los que se une la aparición de un nuevo entorno competitivo caracterizado por una tendencia a la reducción de los márgenes y resultados de las Cajas y por una creciente competencia entre ellas<sup>141</sup>. En relación con estos últimos efectos, parece lógico que se reduzcan las comisiones derivadas de los pagos transfronterizos y de las transacciones en moneda extranjera. La creciente competencia a la que hacíamos referencia obliga a buscar nuevas estrategias competitivas, que pueden suponer la realización de nuevas operaciones de fusiones y de adquisiciones, de alianzas y acuerdos de cooperación con entidades afines, mayor especialización, así como una mejora en la innovación financiera, junto con la necesaria aplicación de nuevas tecnologías<sup>142</sup>. Y todo ello porque nos encontramos en un nuevo entorno globalizado que es resultado de la creciente internacionalización de los procesos y del avance tecnológico que posibilitan la creación de un nuevo entorno en el que desaparecen las fronteras.

Para esos fines, las Cajas de Ahorros andaluzas deben hacer frente a las continuas innovaciones tecnológicas que se están produciendo, tales como la banca telefónica o el comercio on-line, entre otros, que se están erigiendo como una nueva fórmula complementaria a la tradicional red de sucursales (en

---

<sup>140</sup> Cfr., BERGES, A., ONTIVEROS, E., y VALERO, F.J., "La internacionalización de las Cajas de Ahorros españolas", *PEE*, núm. 74-75, 1998, pp. 59-62.

<sup>141</sup> Vid., PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, "Cajas de Ahorros: los retos del euro", *PEE*, núm. 74-75, 1998, p. 82.

<sup>142</sup> Vid., PALACIOS BAÑUELOS, L., *Las Cajas de Ahorros y el futuro desde su historia*, 1992, p. 26.

tal sentido, Unicaja cuenta ya con un número de 225.00 clientes activos en internet). En definitiva, a través de las modernas tecnologías de la comunicación se crean nuevos canales de distribución y de comunicación que las Cajas de Ahorros deben incorporar a su negocio. Estos nuevos canales ofrecen ventajas tanto para el cliente como para la propia entidad (disminución de los costes de intermediación, ampliación del horario de servicio, mayor proximidad al cliente...) <sup>143</sup>, y están provocando la aparición de un nuevo mercado, que se denomina comúnmente como mercado virtual (*Market Space*) frente al tradicional mercado físico (*Market Place*).

Así a través de la Banca telefónica se permite que se puedan realizar las actividades propias de una entidad de crédito por medio del teléfono <sup>144</sup>. Esas actividades son de diversa índole: actividades meramente informativas, actividades relacionadas con el negocio que no necesitan especiales requisitos de forma, etc. Asimismo a través de Internet se está desarrollando prácticamente todo el segmento de la actividad bancaria en general. De esa manera el desarrollo de la tecnología en el segmento de las telecomunicaciones incide directamente en la aparición de nuevos canales de comunicación y de distribución de las Cajas de Ahorros, si bien, todavía la sucursal es el canal más poderoso y el eje en torno al cual se articulan el resto. En relación con éste último aspecto son dos los motivos principales que concurren en su desarrollo. De un lado, la demanda de la clientela y de otro, las propias motivaciones de las entidades en fomentarlos ya que les proporcionan un elemento importante diferenciador de marketing <sup>145</sup>. Desde el punto de vista de la clientela, las nuevas tecnologías (la banca por Internet), están destinadas a un segmento concreto, que está aumentando considerablemente. El desarrollo se inició a través de la banca telefónica, si bien, en el momento actual Internet es el canal de distribución que ofrece mayores y mejores posibilidades.

---

<sup>143</sup> Vid., AHORRO, núm. 330, abril, 1998. En el mismo sentido, FERNÁNDEZ MARÍN, J.A., "Entidades Financieras y comercio on-line", *Banca y Finanzas*, núm 23, 1997, pp. 63-64 y MELLE FERNÁNDEZ, M., "El comercio electrónico: características y oportunidades para el negocio de las entidades de depósito", *Cuadernos de Información Económica*, núm 131, 1998, p. 91.

<sup>144</sup> Vid., BONILLA PELLA DE, J.A., "Aspectos jurídicos de la Banca Telefónica", *Bancas y Finanzas*, núm. 19, 1997, pp. 47-49.

<sup>145</sup> Cfr., OLIVARRIETA, J.A., "Los nuevos canales de distribución de las Cajas de Ahorros españolas", *PEE*, núm. 74-75, 1998, pp. 84-88.

No obstante, las ventajas que proporcionan las innovaciones tecnológicas tanto para la clientela –para algún sector determinado–, como para las propias entidades que las incorporan (mimimizar la importancia de la sucursal, y con ello del aumento en el volumen de empleo, economías de escala relacionadas con la inversión en nuevas tecnologías, economías de alcance en la distribución simultánea de un amplio abanico de productos bancarios), existen siempre importantes dudas respecto del efecto real sobre dichos costes, ya que inicialmente exige una importante inversión que sólo a partir de un gran número de clientes y de operaciones reales practicadas supondrán una verdadera reducción en los costes, que ciertamente tal vez nunca lleguen a ser del todo reales porque el ritmo de obsolescencia del hardware y software es muy rápido y exige continuas inversiones; y si a ello se añade, la inadversión de la propia clientela de las Cajas para cambiar sus hábitos, pensamos que, dichas inversiones deben hacerse con mucha cautela y de forma gradual para que la clientela se adecue al uso de la informática y de las modernas tecnologías para las comunicaciones.

A pesar de ello, las Cajas de Ahorros no han sido reacias a la incorporación de las nuevas tecnologías en el sentido anteriormente indicado y es cierto que a diferencia de algunos Bancos, las Cajas no operan de forma exclusiva en la banca de Internet<sup>146</sup>. Con carácter general, tan sólo ofrecen a sus clientes la posibilidad de acceder a sus cuentas a través de Internet (transferir dinero, comprar o vender títulos, fondos de inversión, de pensiones...), si bien, algunas Cajas de Ahorros, entre ellas una andaluza “El Monte” (Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla) y Caja de Navarra han participado en un portal financiero desarrollado por la CECA y denominado Vínea, en el que se apuesta definitivamente por la Banca electrónica. Dicho portal complementa los portales individuales de cada una de las Cajas de Ahorros. Y dentro de esta línea existen acuerdos de colaboración entre diferentes Cajas de Ahorros para la prestación de servicios a través de la banca de Internet (Caixa de Galicia, bancaixa, Ibercaja y Unicaja).

La CECA está jugando un papel fundamental en esta tarea, que une a su función de Asociación Nacional de Cajas otras específicas de prestación de

---

<sup>146</sup> En el momento actual existen siete Bancos que se dedican de forma exclusiva a la banca de Internet: Patagón Bank, S.A. (del grupo BSCH), Uno-e S.A. (BBVA) ING Direct, Banco popolare (Banco Popular), Evolvebank (Lloyds TSB bank), Activo Bank (en el que participan el Banco de Sabadell y la Agencia de Valores y Bolsa Intersecurities-Gestores) y Banco Inversis Net (cuyos socios son el Corte Inglés, Caja Madrid, Banco Zaragoza, Terra, Indra y la Caja de Ahorros del Mediterráneo).

servicios centralizados, y muy especialmente, en el terreno del desarrollo tecnológico y de la cooperación informática. En tal sentido, ha creado una red interna “Hidra”, que permite el intercambio mutuo de información, el acceso corporativo a Internet..., junto con la creación de “Todoenaja”, como multicentro comercial en Internet, en el que se pueden adquirir todo tipo de productos a través de Internet y pagando mediante tarjetas de crédito o débito. Con ello podemos afirmar que Internet para las Cajas de Ahorros es verdaderamente un canal de distribución, con el que intentar evitar la fuga de posibles clientes hacía otras entidades que ofrecen dichas posibilidades.

## VI. CONCLUSIONES

Las Cajas de Ahorros andaluzas ocupan una posición satisfactoria en relación con el conjunto de Cajas de Ahorros españolas, han sabido adaptarse a los nuevos retos que se les han planteado como ha sido el derivado de la UME, las nuevas tecnologías y las recientes modificaciones legislativas a su régimen jurídico a través de la LMRSF y de la Ley para la reforma de la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas, que han supuesto profundos cambios tanto en la configuración de sus órganos de gobierno, en la posibilidad de emisión de valores negociables (cuotas participativas) como en lo relativo a la transparencia en su actuación. Dichas medidas legislativas podrán proporcionar a las Cajas de Ahorros mayores ventajas competitivas frente a otras Entidades de Crédito al exigírseles con carácter imperativo el sometimiento a la normativa derivada de la Ley de Transparencia Financiera, y por tanto, aparecerán frente a la clientela como más transparentes y bien gestionadas.

De otro lado, las Cajas de Ahorros andaluzas son entidades con un gran arraigo en nuestra Comunidad y por ello pensamos, que la entrada de instituciones extranjeras y principalmente de Cajas foráneas no constituye una verdadera amenaza para las Cajas autonómicas habida cuenta de la elevada red de sucursales y del mejor conocimiento de las preferencias y características de los clientes de las Cajas. No obstante, existen zonas muy apreciadas en Andalucía para la instalación de otras entidades, que por diferentes motivos (turismo, desarrollo industrial) son potencialmente aptas para los competidores frente a las zonas rurales y áreas de escasa población y rendimiento económico, en donde las Cajas de Ahorros deben seguir cumpliendo su labor en aras de evitar la exclusión social de los servicios financieros y sociales. En tal sentido, las Cajas de Ahorros son entidades financieras plenas pero también son fundaciones de naturaleza privada y con función social, cuya manifestación la encontramos en la realización de obras sociales y no tanto en el cumplimiento de su tarea financiera.

Desde el punto de vista tecnológico las Cajas de Ahorros andaluzas están preparadas para acometer los retos actuales y futuros, si bien, deben continuar adaptándose a las nuevas exigencias que marca la clientela, tanto desde el punto de vista de la innovación tecnológica como del diseño de nuevos productos. En aquella tarea, asume un papel importante la CECA ofreciendo servicios comunes y poniendo a disposición de las Cajas nuevos canales de distribución electrónicos. En el seno de la Comunidad Autónoma de Andalucía dicha labor puede ser también abordada desde la Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía y en los términos impulsores y renovadores recogidos en la Ley de Cajas andaluzas.

En un mismo orden de ideas, las vías abiertas por la Ley Financiera fomentan las posibilidades de colaboración entre Cajas de Ahorros dentro de la misma o de distinta Comunidad Autónoma y ello puede constituir un instrumento importante para las Cajas de Ahorros con el fin de reducir sus costes operativos, incrementar su eficiencia y poseer un volumen suficiente como para poder participar en mercados más amplios del propio autonómico, y más aún en el momento presente de globalización bancaria. No obstante, las Cajas de Ahorros andaluzas se encuentran en una situación satisfactoria tanto en dimensión como en rentabilidad y solvencia, lo que no impide que deban seguir adoptándose medidas adecuadas para que las Cajas sigan produciendo los mismos resultados que hasta el momento actual.

## VII. BILIOGRAFÍA

- ALAMINOS MINGORANCE, C., *Régimen jurídico-administrativo de las Cajas de Ahorros en España*, 2002.
- ANDUJAR AGUSTÍN, C., y SERRANO MARTÍNEZ, R., “Red de oficinas y cuota de mercado de las Cajas de Ahorros”, *Economistas*, núm. 98, 2003.
- ANTÓN PÉREZ, J.A., “El Tribunal Constitucional y las normas reguladoras de las Cajas de Ahorros”, *PEE*, núm. 36, 1988.
- ANTÓN PÉREZ, J.A., “Régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. Las normas autonómicas”, *PEE*, núm. 74-75, 1998.
- ANTÓN PÉREZ, J.A., “El informe Olivencia sobre los Consejos de Administración y su utilidad para las Cajas de Ahorros”, *Cuadernos de información económica*, núm. 132-133, 1998.
- AÑOVEROS TRIAS DE BÉS, F.J., “Constitución y expansión de las Cajas de Ahorros”, *RDBB*, núm 43, 1991.
- ARAGÓN REYES, M., GARCÍA VILLAVERDE, R., y SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *El régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Caja Madrid, 1983.

- ARANCIBIA, S., "Presente y futuro de las Cajas de Ahorros", *PEE*, núm. 74-75, 1998.
- BALADO GARCÍA, C., "El amplio papel social de las Cajas de Ahorros. La eficiencia económica y el liderazgo social", *Economistas*, núm. 98, 2003.
- BENEROSO DÁVILA, I., "Las Cajas de Ahorros en el marco de la economía andaluza", *Boletín Económico de Andalucía*, núm.19, 1995.
- BERGES, A., ONTIVEROS, E., Y VALERO, F.J., "La internacionalización de las Cajas de Ahorros españolas", *PEE*, núm. 74-75, 1998.
- BONILLA PELLA DE, J.A., "Aspectos jurídicos de la Banca Telefónica", *Bancas y Finanzas*, núm. 19, 1997.
- BUSETTA, M., "Un nuevo modelo de gestión informatizada para la Banca Mediocrédito", *Capital Humano*, núm. 101, 1997.
- CABRA DE LUNA, M.A., *El tercer sector y las Fundaciones de España hacia el nuevo milenio*, 1998.
- CAÑABATE POZO, R., "Ley de Cajas de Ahorros para Andalucía", *Cuadernos de Derecho y Comercio*, núm.32, 2000.
- CAÑABATE POZO, R., "El proyecto de Ley de Cajas de Ahorros para Andalucía", *RDBB*, núm. 73, enero-marzo, 1999.
- CARBO VALVERDE, S., "Las Cajas de Ahorros andaluzas ante la globalización", *Cuadernos Económicos de Granada*, núm. 6, 1997.
- CARBO, S., y COELLO, J., "Las Cajas de Ahorros españolas: 1977-1997", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 124-125, 1997.
- CARBO VALVERDE, S., RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F., "Tendencias recientes en la obra social de las Cajas de Ahorros españolas", *PEE*, núm. 74-75, 1998.
- CASARES MARCOS, A., *La historia de las Cajas de Ahorros: origen y evolución*, 2000.
- CASARES MARCOS, A., "La Unidad de régimen jurídico de las Cajas de Ahorros: las Cajas de Ahorros de fundación eclesial", *RAP*, núm. 161, 2003.
- CASARES MARCOS, A., *Cajas de Ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*, 2003.
- CASTELLÓ MUÑOZ, E., "La obra social en la singladura de las Cajas de Ahorros del siglo XXI", *Economistas*, núm. 98, 2003.
- CECA., *Estudio sobre la obra social de las Cajas de Ahorros y sus expectativas de futuro*, 1997.
- COMIN, F., "La Confederación Española de Cajas de Ahorros: asociación representativa, Caja de Cajas y proveedora de servicios (1928-2003)", *Economistas*, núm. 98, 2003.
- EMBED IRUJO, J.M., "Notas sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros", *Documentación Laboral*, núm. 46, 1995.

- FRAN I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre Bancos y Cajas de Ahorros*, 1992.
- FERNÁNDEZ COSTALES, J., “Las fundaciones y las entidades de crédito: las Cajas de Ahorros”, *Aranzadi Civil*, núm. 12, 2000.
- FERNÁNDEZ MARÍN, J.A., “Entidades Financieras y comercio on-line”, *Banca y Finanzas*, núm 23, 1997.
- FUENTEALSAZ LAMATA, L., y GÓMEZ VILLASCUERNA, J., “Liberalización y ámbito geográfico de actuación: un análisis para las Cajas de Ahorros”, *PEE*, núm. 74-75, 1998.
- GARCÍA GARNICA, M<sup>a</sup>.C., “La actividad de empresa y las fundaciones a la luz de la Ley 39/1994”, *RDP*, 1999.
- GARCÍA ROA, J., *Las Cajas de Ahorros Españolas: cambios recientes, fusiones y otras estrategias de dimensionamiento*, 1994.
- GARCÍA ROA, J., “Pautas de comportamiento estratégico reciente de las Cajas andaluzas”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 47, 1997.
- GARCÍA TREVILJANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, 1967.
- GONZALO A. ESCACENA., “Nueva regulación para las Cajas de Ahorros andaluzas”, *Andalucía económica*, núm. 82, 1997.
- GONZÁLEZ MORENO, J.M., *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, 1983.
- GUZMÁN CUEVAS, J., “La innovación financiera y las fusiones de Cajas de Ahorros”, *Boletín Económico ICE*, octubre, 1990.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., “Notas sobre la Ley 15/1999, de 16 de diciembre de Cajas de Ahorros de Andalucía”, *RAAP*, núm 36, 1999.
- LAGARES CALVO, M.J., y NEIRA AGRA, J.M., “Diego Medrano y las Cajas de Ahorros Españolas”, *Economistas*, núm. 98, 2003.
- MAROTO ACIN, J.A., “El proceso de concentración de las entidades de depósito en Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 19, 1995.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M.T., *Las inscripciones registrales de las Cajas de Ahorros*, 2002.
- MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y Cajas de Ahorros*, 1975.
- MARTÍN MESA, A., y GARCÍA ROA, J., “Transformación reciente y situación actual del sistema bancario andaluz”, *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 19, 1995.
- MARTÍN GARCÍA, M<sup>a</sup>.M., “Régimen jurídico de las Cajas de Ahorros y autonomía confesional”, en *La financiación de la libertad religiosa*, 2002.
- MEDEL CÁMARA, B, y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., “Las Cajas de Ahorros andaluzas: evolución reciente y situación actual”, *Boletín económico de Andalucía*, núm. 19, 1995.

- MELLE FERNÁNDEZ, M., “El comercio electrónico: características y oportunidades para el negocio de las entidades de depósito”, *Cuadernos de Información Económica*, núm 131, 1998.
- MORTHENSEN, J.F., “Nuevo fraude contra la banca. Los piratas del ordenador”, *Directivos Nueva Banca*, núm. 2, 1987.
- NIETO ALONSO, A., *Fundaciones: su capacidad. Especial consideración a la realización de actividades mercantiles e industriales*, 1996.
- NÚÑEZ LAGOS, “Aspectos jurídicos del control administrativo sobre las entidades de crédito y ahorro privado”, *RDP*, 1977.
- NÚÑEZ, C.E., “El Gasto en educación de las Cajas de Ahorros”, *PEE*, núm. 74-75, 1998.
- OLIVARRIETA, J.A., “Los nuevos canales de distribución de las Cajas de Ahorros españolas”, *PEE*, núm. 74-75, 1998.
- PALACIOS BAÑUELOS, L., *Las Cajas de Ahorros y el futuro desde su historia*, 1992.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA., “Cajas de Ahorros: los retos del euro”, *PEE*, núm. 74-75, 1998.
- PIÑAR MAÑAS, J.L., “El derecho de fundación como derecho constitucional”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 9, 1996.
- RODERO FRANGANILLO, A., “Las fusiones de Cajas de Ahorros: el caso de las Cajas cordobesas”, IX Reunión de Asepelt España, 1995.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., y GARCÍA GÓMEZ, A.M., “Cajas de Ahorros. Algunas observaciones a su evolución”, *Cuadernos económicos de Granada*, núm. 10, 1999.
- ROS PÉREZ, F., *Las Cajas de Ahorros en España: evolución y régimen jurídico*, 1996.
- SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J., “Las modificaciones en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros”, en *Comentario a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero*, 2003.
- SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J., “El buen gobierno de las Cajas de Ahorros”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 601, de 27 de noviembre de 2003.
- SOSA WAGNER, *Organización y control del sector empresarial en España*, 1971.
- TAPIA HERMIDA, A. J., “La Ley de Cajas de Ahorros de Galicia”, *RDBB*, núm. 63, 1996.
- TEDDE, P., “La naturaleza de las Cajas de Ahorros: sus raíces históricas”, *PEE*, núm. 46, 1991.
- TERRÓN MUÑOZ, F., “En torno a las fusiones de las Cajas de Ahorros andaluzas”, *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 12, 1989.
- TITOS MARTÍNEZ, M., “La respuesta histórica de las Cajas de Ahorros a las demandas de la sociedad española”, *PEE*, núm. 46, 1991.
- TITOS MARTÍNEZ, M., “La creación de las Cajas de Ahorros: motivaciones, protagonistas y evolución numérica”, *PEE*, núm. 74-75, 1998.

- TITOS MARTÍNEZ, M., *El sistema financiero en Andalucía, tres siglos de historia 1740-2000*, 2003.
- VALERO, F.J.,(Coord), “Presente y futuro de las Cajas de Ahorros”, en *Presente y futuro de las Cajas de Ahorros*, Analistas Financieros Internacionales (Dir.), 2003.
- VALERO, F.J.,(Coord), “El gobierno de las Cajas de Ahorros”, en *Presente y futuro de las Cajas de Ahorros*, Analistas Financieros Internacionales (Dir.), 2003.
- VALERO, F.J.,(Coord), “La experiencia internacional en el cambio de las Cajas de Ahorros”, en *Presente y futuro de las Cajas de Ahorros*, Analistas Financieros Internacionales (Dir.), 2003.
- VERDUGO GONZÁLEZ DE LA PEÑA, M.M<sup>a</sup>., “La Obra Social de las Cajas de Ahorros”, en *El sector no lucrativo en España*, 1993.