

LAS CAJAS DE AHORRO FRANCESAS CAMBIAN SU ESTATUTO JURIDICO (Elementos de reflexión para el caso español)

Por

TOMÁS PRIETO ALVAREZ

Profesor Titular Interino de Derecho Administrativo
Universidad de Burgos

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS ORÍGENES DE LAS CAJAS FRANCESAS. LAS PRIMERAS CALIFICACIONES JURÍDICAS.—3. LAS LEYES DE 1.º DE JULIO DE 1983 Y DE 24 DE FEBRERO DE 1984: a) *Estatuto jurídico: ¿fundación?, ¿empresa comercial?* b) *Aspecto organizativo.*—4. LA LEY DE 10 DE JULIO DE 1991.—5. LA LEY DE 25 DE JUNIO DE 1999: EL ESTATUTO COOPERATIVO: a) *Las razones de la reforma.* b) *Mantenimiento de la especificidad de la institución.* c) *Reorganización de la red y reforma interna de las Cajas: engarce local y presencia política.*—6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El 17 de junio de 1999, la Asamblea Nacional francesa aprobó la Ley por la que se reforma el estatuto jurídico de las Cajas de Ahorro de nuestro país vecino. La Ley «relativa al ahorro y a la seguridad financiera», número 99-532, fechada el 25 de junio y publicada en el «Journal Officiel» el día 29 del mismo mes, transforma a las *Caisses d'Épargne* en sociedades cooperativas, como se había demandado desde las instancias de gobierno de las propias Cajas.

En estos momentos, en España es asunto de actualidad el estatuto jurídico y el diseño de la organización interna de las Cajas de Ahorro. Aunque la autonomía organizativa de las Cajas fuera prácticamente liquidada en 1977 con el denominado «Decreto Fuentes Quintana», el punto culminante del proceso fue la aprobación de la Ley 31/1985, de Organos Rectores de las Cajas de Ahorro. El núcleo del debate se situó entonces en la discutible, por importante, presencia de políticos en sus órganos de gobierno (1). Presencia que se ha visto potenciada con la aprobación de las sucesivas leyes autonómicas de Cajas de Ahorro. Es, en el fondo, esta politización la que ha hecho «saltar a la palestra» del debate jurídico, y político, la «problemática indefinición jurídica» (2) en que, a juicio de algunos, permanecen las

(1) El gobierno actual, poco después de tomar posesión, hizo público su deseo de modificar la Ley que regula los órganos rectores de las Cajas, con el objetivo de frenar su politización.

(2) Son palabras de G. ARIÑO ORTIZ, *La configuración de las Cajas y sus estrategias de futuro*, «Nueve», núm. 294, 1998, pág. 14.

Cajas. Nos hemos ocupado ya de ambas cuestiones, en clave jurídica, desde el prisma de nuestro Derecho (3).

Es por ello por lo que puede ahora resultar de interés mirar hacia nuestro entorno. El análisis, histórico y del momento, de las Cajas de Ahorro en Francia, donde también gozan de un importante arraigo (4) —prácticamente como en toda Europa—, sin duda nos ilustrará para mejor penetrar la realidad española de estas instituciones en la coyuntura actual.

Pues bien, en Francia, la mentada incertidumbre jurídica de la *Caisse d'Épargne* la describió hace algunos años THIOLON de una manera gráfica: «las Cajas de Ahorro son un poco para los franceses como la Torre Eiffel para los parisinos. A fuerza de ser parte de su universo cotidiano, después de tanto tiempo, se benefician de una notoriedad que esconde un desconocimiento total de su realidad» (5). Reflejando la misma realidad, ha escrito DUET que «uno ha sabido siempre lo que no eran las Cajas de Ahorro: no han sido nunca consideradas como bancos comerciales ordinarios, ni como un servicio público. Pero apenas sabría calificarlas positivamente» (6). «A decir verdad —escribió en 1983 el profesor COURET—, la naturaleza exacta de las Cajas jamás ha sido claramente definida» (7).

Es por lo que, ahora, con la reforma legislativa acometida, se ha pretendido terminar con la «ambigüedad que ha caracterizado a las Cajas de Ahorro desde su origen, en lo relativo a su naturaleza jurídica real» —el mismo DUET (8)—; o, en palabras del autor del proyecto de Ley, «salir de su aislamiento estatutario» (9).

En estas líneas no pretendemos, como es lógico, un análisis completo de estas instituciones. Únicamente ocupará nuestra atención su dudoso estatuto jurídico y su vinculación con los poderes públicos, extremos que interesan de modo especial, en estos momentos, en nuestro país.

(3) «Cajas de Ahorro: defensa de su *status* y de su autonomía organizativa», en *Entidades sin fin de lucro: estudios y problemas*, Universidad de Burgos-Caja de Burgos, 1999, pág. 147; *Cajas de Ahorro: su naturaleza jurídica, los límites de la intervención pública* (en prensa).

(4) Lo que queda ilustrado con estos datos: las 34 Cajas que existen actualmente en Francia cuentan en estos momentos con 26 millones de clientes titulares de la «libreta A», 8 millones de cuentas de depósitos, 4.200 agencias permanentes y 38.500 asalariados. Siendo cifras sin duda importantes, la implantación de las Cajas en nuestro país es notablemente superior (más de 14.000 agencias y 82.000 empleados).

(5) J.-P. THIOLON, *Caisses d'épargne et banques, quelle concurrence et jusqu'ou?*, «Journal des caisses d'épargne», 1984, pág. 240.

(6) D. DUET, *Les caisses d'épargne*, Presses Universitaires de France (Colección *Que sais-je?*), 4.ª ed., París, 1997, págs. 122 y 123.

(7) Cfr. A. COURET, *La réforme des Caisses d'épargne (I)*, «Banque», núm. 434, 1983, pág. 1405.

(8) *L'évidence de la forme coopérative*, «Épargne et Finance», núm. 2, 1997, pág. 48.

(9) Dominique Strauss-Kahn, Ministro de Economía, de Finanzas y de Industria (en «Le Monde», 3 de diciembre de 1998, pág. 17, en artículo de Sophie FAY).

2. LOS ORÍGENES DE LAS CAJAS FRANCESAS. LAS PRIMERAS CALIFICACIONES JURÍDICAS

El acta constitutiva de la primera *Caisse d'Épargne et Prévoyance* fue firmada en París el 22 de mayo de 1818, como producto del esfuerzo conjunto de dos hombres que, por caminos diferentes, habían terminado por interesarse por las cuestiones sociales y el desarrollo de la previsión: el barón Benjamin Delessert —que toma la iniciativa de la creación— y el duque de La Rochefoucault-Liancourt —que será el primer presidente— (10). La nueva Caja, que sigue el modelo de inspiración filantrópica emergido ya en otros países (11), es autorizada por Ordenanza real de 29 de julio.

La calificación jurídica de las primeras Cajas francesas resultó en extremo problemática. Fueron creadas, conforme al dictamen del Consejo de Estado, bajo la forma de sociedades anónimas, por sorprendente que pueda parecer a la vista de su base material constitutiva —dotacional, que sugiere identificar aquí un ente fundacional— y del carácter no comercial de la nueva institución. Advierte, no obstante, THIOLON que el estatuto de estas sociedades era, en la época, muy diferente a lo que sería después de la Ley de 1867 (12). La inadecuación de esta forma hace que, como temprano ejemplo de una solución dispar, el acta notarial de constitución de la Caja de Bouches-du-Rhône, de 9 de octubre de 1820, la calificara simplemente de «establecimiento», y que la Ordenanza real de 3 de enero de 1821 la autorizara en calidad de «establecimiento de beneficencia» (13).

No obstante, el Consejo de Estado siguió considerando a las Cajas como sociedades anónimas, aunque en una jurisprudencia posterior les otorgó, conjuntamente —y como anticipo de su propia evolución—, el título de «establecimientos de utilidad pública» (14).

Establecimientos de utilidad pública será precisamente la nueva definición, el «título jurídico», que otorga a las Cajas de Ahorro la Ley de 5 de junio de 1835, Ley que había traído causa de un proyecto de organización depositado en el Parlamento por el mismo Benjamin Delessert. De este título dirá DUET que constituía «una categoría *sui generis* de contornos inciertos, fruto de las condiciones históricas de su creación» (15), mientras

(10) Vid. J.-P. THIOLON, *Les caisses d'épargne*, Berger-Levrault, París, 1971, pág. 13.

(11) La primera Caja nace en Hamburgo en 1778. En Inglaterra, en 1820, existían ya 289 Cajas, que habían obtenido reconocimiento legislativo en julio de 1817.

(12) Su estricta reglamentación comprendía una autorización gubernativa previa, un período de existencia limitado a treinta años renovables y unos estatutos aprobados por el Consejo de Estado (THIOLON, *Les caisses...*, cit., pág. 18).

(13) Vid. A. JAUFFRET, «Caisses d'épargne et banques», en *Études de Droit Commercial. À la mémoire de Henry Cabrillac*, Librairies Techniques, París, 1968, pág. 304.

(14) «Considerando que las Cajas de Ahorro, a pesar de la calificación de sociedades anónimas que ellas toman, no son realmente sino establecimientos de utilidad pública, que las consideraciones fundadas sobre la competencia no son allí aplicables y que el gobierno debe limitar su número por razones de interés público...» («Avis» de 1 de abril de 1834).

(15) Vid. D. DUET, *Les caisses...*, cit., pág. 75.

que CLOSETS lo calificó como una «extravagancia jurídica» (16). Nosotros lo hemos entrecomillado por cuanto el *establecimiento de utilidad pública* no nos parece que pueda considerarse un «título jurídico»: simplemente describe su funcionalidad de servicio público, sin ni siquiera determinar la condición privada o pública del ente ni su concreta forma jurídica.

Además de atribuir a las Cajas esta «calificación jurídica», la Ley de 1835 consagra definitivamente la intervención del Estado sobre ellas —extremo que nos interesa sobremanera—. Confirma la obligación de una autorización por ordenanza real para su constitución y, a la vez, establece una protección particular para ellas.

En cuanto a si tenían o no un carácter público, su dualidad de origen, municipal o privado, no fue obstáculo para el reconocimiento de la *unidad de su naturaleza jurídica*. A pesar de que la *Chambre des Requêtes* consideró a las Cajas, después de la Ley, en 1854, como establecimientos públicos, la jurisprudencia quedó fijada en sentido contrario por sentencia de la *Chambre Civile* de 5 de marzo de 1856, que determinó que «las Cajas de Ahorro, creadas con un fin de interés general y de utilidad pública, son sin embargo establecimientos privados, a los que son aplicables los principios del derecho común» (17); circunstancia ésta que quedó refrendada en posteriores sentencias (18). En definitiva, la doctrina francesa, sin apenas fisuras, sostiene desde entonces el carácter privado de las Cajas, ya nacieran como autónomas o bajo el impulso de una municipalidad (19).

Está muy relacionado con esta cuestión —y nos resulta sin duda interesante vista la encrucijada a que nuestro legislador podría enfrentarse próximamente de intentar limitar la influencia política en el gobierno de las Cajas— la determinación, en aquellos momentos iniciales, de la intervención del municipio en la gestión de las *Caisses d'Épargne*. Se fomenta desde los poderes públicos la constitución de Cajas por los Ayuntamientos y la adopción de un «régimen municipal» —frente al «régimen autónomo», enteramente privado, y al «mixto» (de las 217 Cajas fundadas de 1835 a 1846, solamente 21 optarán por el estatuto autónomo)—. En 1854, el Consejo de Estado fija unos «estatutos-tipo» para las Cajas, conforme a los cuales los Consejos de Administración de las de régimen municipal son presididos por el Alcalde y cierto número de puestos eran reservados a los consejeros municipales. Por contra, las Cajas autónomas eran administradas por un Consejo inicialmente designado por los fundadores y después renovado por cooptación.

A finales del siglo, resaltan los inconvenientes de la tutela municipal sobre las Cajas, y empieza a perfilarse una tendencia a su autonomía administrativa, incluyendo la aspiración a una mayor libertad en materia de empleo de fondos. Entre 1895 y 1940, varios proyectos de reforma preten-

(16) Lo cita A. COURET, en *La réforme... (I)*, cit., pág. 1405.

(17) Tomo como fuente A. JAUFFRET, «*Caisses d'épargne...*», cit., pág. 305.

(18) Los actos del Consejo de Administración no pueden ser deferidos al *Conseil d'État*, dictaminó éste en sentencia de 28 de junio de 1912.

(19) Entre otros, y además de THIOLON y JAUFFRET, expresamente A. COURET, *Statut juridique et rôle des Caisses d'Épargne privées (I)*, «*Banque*», núm. 397, págs. 841-842.

den, sin éxito, acelerar este «movimiento de desmunicipalización» —THIOLON (20)—, que se concretará con la aprobación de la Ley de 30 de octubre de 1941. Se prevé que en un plazo de seis meses todas las Cajas municipales deben optar por un estatuto autónomo. En definitiva, concluye THIOLON, se zanján —«definitivamente», escribió este autor en 1971— los lazos jurídicos entre las Cajas de Ahorro y las municipalidades. Se trató, sin embargo, como enseguida veremos, de una ruptura temporal.

Obviamos ahora, por obligación, otros hitos normativos en la evolución de las Cajas —la Ley Minjoz, de 24 de junio de 1950; el Código de las Cajas de Ahorro, aprobado el 27 de junio de 1952, que codifica los textos anteriores, etc.—, para pasar al estudio de la Ley de reforma de 1983, que, en palabras de DUET, «inaugura la época moderna de las Cajas de Ahorro» francesas (21).

3. LAS LEYES DE 1.º DE JULIO DE 1983 Y DE 24 DE FEBRERO DE 1984

La actividad financiera permitida a las Cajas, su calificación legal y la configuración de sus órganos de gobierno serán sustancialmente innovadas con la aprobación de la Ley núm. 83-557, de 1.º de julio de 1983, *portant réforme des Caisses d'Épargne et de Prévoyance* (22). Esta Ley abre, por tanto, una nueva etapa histórica en la vida de la red financiera. Se gesta a la par, y se complementa en su contenido, con la Ley núm. 84-46, de 24 de enero de 1984, «relativa a la actividad y al control de los establecimientos de crédito», conocida comúnmente como «Ley bancaria».

a) *Estatuto jurídico: ¿fundación?, ¿empresa comercial?*

Ciertas disposiciones de la Ley de reforma, explica BARBERYE, no hubieran sido introducidas si las reflexiones sobre la futura Ley bancaria no hubieran estado tan avanzadas (23). Así, la nueva calificación de las Cajas

(20) Vid. *Les caisses...*, cit., pág. 27. Da cuenta THIOLON del ruego emitido entonces por la Conferencia General de Cajas de Ahorro:

«considerando el interés que se atribuye, particularmente en las circunstancias actuales, a sustraer a las Cajas de Ahorro de toda injerencia, e incluso de toda influencia política, emite el ruego de que ninguna Caja de Ahorro permanezca bajo el control municipal; que en consecuencia, todas las Cajas de Ahorro mixtas municipales actualmente existentes sean obligatoriamente transformadas en Cajas de Ahorro autónomas».

(21) Cfr. *Les Caisses...*, cit., pág. 60.

(22) Sobre la génesis de esta Ley, vid. A. MOSTER y B. VOGLER, «Les Caisses d'Épargne en France», en AA.VV., *Les Caisses d'Épargne en Europe. Les douze pays de l'Union Européenne*, Les Editions de l'Épargne, París, 1995, pág. 142; sobre su contenido, D. DUET, *La métamorphose des Caisses d'Épargne*, Les Editions de l'Épargne, París, 1986; A. COURET, *La réforme...*, cit.

(23) La imbricación entre ambas leyes, dice, era inevitable. Vid. R. BARBERYE, *Les Caisses d'épargne et la loi du 24 janvier 1984*, «Banque», núm. 550, 1994, pág. 38.

como «*establecimientos de crédito de fin no lucrativo*» (art. 1.º de la Ley de reforma) se anticipa a las disposiciones de la Ley bancaria, que consagraría la noción de establecimientos de crédito, incluyendo entre éstos a las Cajas de Ahorro (art. 18).

Si las Cajas nacieron como simples recolectores de ahorro, sin capacidad para distribuir crédito, su actividad ha conocido —a través de sucesivas reformas legislativas— una evolución importante, que ha transformado, en el sentido antedicho, el carácter de la institución. Amén de normas anteriores —que no detallaremos— que expanden su actividad propia, la Ley de 1.º de julio de 1983 proclama por primera vez que las Cajas pueden «realizar las operaciones de banca» (art. 1.º), pero, en aquel momento, a condición de que se abstengan de participar en la financiación industrial o comercial. No obstante esta limitación, que sería abrogada por Ley de 17 de junio de 1987, puede afirmarse, con MOSTER y VOGLER, que por virtud de la Ley de reforma de 1983, «más de un siglo y medio después de su creación, las Cajas de Ahorro son admitidas en la comunidad bancaria» (24), y sometidas a las mismas normas y obligaciones que los bancos o las redes mutualistas, tan características en Francia.

Producida esta asimilación con los demás establecimientos financieros, permanecen sin embargo las Cajas, por mor de la ausencia del ánimo lucrativo, como «establecimientos de crédito de estatuto especial» (25). Su nueva calificación legal, establecimientos de crédito de fin no lucrativo, constituye, para COURET, «una categoría *sui generis* de la que las Cajas son los únicos representantes» (26). Lo cierto es que, una vez más, no se resuelve el debate teórico sobre la categoría jurídica a la que pertenecen las Cajas de Ahorro. Curiosamente —aunque excusable ante la vaguedad legal—, sólo algunos teóricos, a la vista de su base constitutiva, se mostraron partidarios de su consideración jurídica como fundaciones (27), lo que se entendía por otros, sin argüir una razón, como incompatible con su consideración de establecimiento de crédito (el mismo COURET).

Por otra parte, se ha dicho —PRIEUR (28)— que parece que el «mito del fin no lucrativo» es consagrado por el legislador para excluir la comercialidad —el carácter de empresa comercial— de las Cajas. Téngase en cuenta que, además de la proclama del artículo 1.º de la ausencia de lucro, la distinción parece remarcarla el artículo 21 cuando establece que «las Cajas de Ahorro son *asimiladas* a las empresas comerciales (luego no las considera como tales) para la aplicación de la ley núm. 47-1635 de 30 de agosto de 1947, sobre el saneamiento de las profesiones comerciales e industriales, así como para la aplicación de la legislación social y de derecho del traba-

(24) *Op. cit.*, pág. 145.

(25) Vid. C. GAVALDA y J. STOUFFLET, *Droit de credit. Les institutions*, Litec, París, 1990, pág. 235.

(26) Vid. *La réforme... (I)*, cit., pág. 1405.

(27) Por ejemplo, T. SOMPAIRAC, *Les Caisses d'Épargne européennes face à la crise des années 90*, «Banque», núm. 521, 1991, pág. 1056.

(28) Vid. E. PRIEUR, *Les banques non commerçantes*, «Banque et Droit», núm. 10, 1990, pág. 88.

jo, bajo reserva de la aplicación de las disposiciones previstas en el título III de la presente ley».

Esta proclamación legal del que COURET había llamado «fin oficialmente no lucrativo de las Cajas» (29) fue censurada, con contundencia, por la profesora PRIEUR, a la que en adelante se remitirán en este punto otros estudiosos: la búsqueda de beneficios —dice— perseguida por todos estos establecimientos, «no comerciales», incluyendo las Cajas de Ahorro, resulta un argumento «para denunciar con fuerza la ficción mantenida abusivamente por la ley, la jurisprudencia y a menudo por los interesados mismos»; de modo que, concluye, «*Crédit agricole, Crédit mutuel, Caisses d'Épargne et Prévoyance* ejercen operaciones de banca —actividad comercial— marcadas por un fin lucrativo» (30). Adviértase que si por ánimo de lucro entendemos la idoneidad o capacidad para producir beneficios —que es lo que modernamente se identifica como signo distintivo de la empresa (31)—, es indudable que las Cajas lo poseen; pero si miramos al destino del beneficio obtenido, indudablemente, carecen —carecían en aquel momento en Francia— de tal finalidad. De lo que no cabe duda es de que la actividad comercial, como dirá más adelante PRIEUR, «llama necesariamente la cualidad de comerciante del que la ejerce, salvo cuando la cualidad civil del establecimiento de crédito resulte de la ley» (en esto último no termina de ser coherente, al retomar el criterio formal que antes había rechazado). BONNEAU mantiene también que, siendo cierto que las operaciones de banca son actos de comercio, desde ese momento resulta poco lógico negar la cualidad de comerciante a los mencionados establecimientos (32).

En definitiva, parece claro que la equiparación en la operativa de las Cajas con relación a los bancos —con lo que aquéllas vienen a realizar actos indubitadamente comerciales— da la razón a los que las consideran «personas morales de estatuto comercial» (33); es decir, empresas —concepto éste traído de la economía, que puede sustentarse en formas jurídicas diversas (sociedad anónima, cooperativa, fundación u otros diseños legales posibles)—. Téngase en cuenta que asistimos, a impulsos del Derecho comunitario, particularmente en el ámbito de la competencia, a una «europeización del concepto de empresa» (34), que relativiza aún más las exigencias formales. Como afirma COUTINHO DE ABREU, empresa es un sujeto de Derecho que ejerce (o está en condiciones de ejercer) una actividad económica y que tenga la posibilidad de restringir la competencia y los intercambios entre Estados miembros. No importa la forma que pueda adoptar: «pueden ser personas físicas o morales, sociedades, asociaciones, in-

(29) COURET, *La réforme... (I)*, cit., pág. 1406.

(30) *Op. cit.*, pág. 87.

(31) En nuestra doctrina, vid. M. ARAGÓN REYES, R. GARCÍA VILLAVARDE y J. A. SANTA-MARÍA PASTOR, *El régimen jurídico de las Cajas de Ahorro*, Caja de Madrid, 1991, pág. 112.

(32) T. BONNEAU, *Droit bancaire*, 2.ª ed., Montchrestien, París, 1996, pág. 78.

(33) Palabras de COURET, *ibid.*, pág. 1406.

(34) Es el título de un trabajo de J.-M. COUTINHO DE ABREU, *L'europeanisation du concept d'entreprise*, en «Revue internationale de droit économique», 1995, pág. 9.

cluso entidades sin personalidad jurídica (...) su actividad no debe necesariamente tener objetivos lucrativos» (35).

b) *Aspecto organizativo*

La Ley de enero de 1983 acomete otras reformas trascendentes en la vida de las Cajas: la constitución de una auténtica red en todo el territorio del Estado y la reorganización interna de las Cajas, mediante una nueva conformación de sus órganos de gobierno.

En cuanto a la organización de la red, pretende superarse lo que COURET calificaba entonces como una «crisis de autoridad» (36) en las Cajas, a la que se responde con la constitución del *Centre National des Caisses d'Épargne et de Prévoyance* (CENCEP), jefe de la red —su «verdadero animador»— y, a la vez, su agente financiero (37). Será pieza clave en los años posteriores para la reconfiguración de la red, con vistas a adaptar su número y tamaño, optando por el reagrupamiento sobre la base departamental. Su capital está suscrito por las Cajas, en 50 por 100; por la *Caisse des Dépôts*, en otro 50 por 100; y por las Sociedades Regionales de Financiación (SOREFI), constituidas en cada región, en otro 15 por 100.

La reforma tendrá también una incidencia importante sobre la organización interna y las relaciones de poder en las Cajas. La nueva Ley «reconstruye totalmente las estructuras de poder» —COURET (38)—. Animado por las experiencias extranjeras —de manera señalada, la española (39)—, que ponían de manifiesto el desarrollo del fenómeno llamado «democracia de los depositantes» (y fueron puerta de entrada, por otra parte, a la politización de los órganos de gobierno), el legislador francés entrega el gobierno de las Cajas a un «directorio» o a un «director general único» —éste suprimido en la Ley de 1991—, bajo el control de un «Consejo de Orientación y de Vigilancia» (*Conseil de Orientation et de Surveillance* —COS—), que es además quien nombra a aquéllos. En el seno de este Consejo quedan representados los intereses de las colectividades locales —lo que supone en cierta manera un retorno a los orígenes de las Cajas—, de los asalariados y de los depositantes, ya individuales, ya personas morales. Ha de advertirse que la representación de los depositantes ha de ser mayoritaria, mientras que el alcalde designará únicamente a la cuarta parte de los miembros del Consejo. Es por lo que el «riesgo de politización» que, a juicio de algunos,

(35) *Ibid.*, págs. 10-11.

(36) *Le réforme... (I)*, cit., pág. 1402.

(37) De acuerdo con el artículo 4 de la Ley, el CENCEP se constituye bajo la forma de grupo de interés económico —en un principio se había proyectado su constitución como sociedad anónima—. La adhesión al mismo es obligatoria para las Cajas. Las representa colectivamente, organiza la garantía de los depósitos, adopta disposiciones administrativas, financieras y técnicas necesarias para la organización de las Cajas, y su control, etc. Se comprende el título que la Ley le otorga de «*chef de réseau*».

(38) *La réforme des Caisses d'Épargne (II)*, «Banque», núm. 436, 1984, pág. 213.

(39) Nuestra reforma se plasmó en el llamado «Decreto Fuentes Quintana», de 27 de agosto de 1977, del que nos hemos ocupado en los trabajos citados al comienzo de éste.

comportaba la reforma (40) no fue real y no resultó una amenaza seria para el funcionamiento profesional de las *Caisses d'Épargne* (cosa bien distinta, por la experiencia española, es cuando la representación política en los órganos de gobierno se erige en mayoritaria).

4. LA LEY DE 10 DE JULIO DE 1991

La Ley núm. 91-635, de 10 de julio de 1991, modifica la Ley de reforma de manera significativa. Supone, por una parte, una evolución en la organización de la red: se potencia el papel del CENCEP, con la misión especial, en aquel momento, de pilotar el proceso de fusión de Cajas, hasta situarse en la treintena de establecimientos actuales —de las 585 Cajas existentes en 1952 se pasa primero a 186, a finales de 1990, y posteriormente a 34, en 1996 (41)—; disuelve también las Sociedades Regionales de Financiación, lo que altera la composición del capital del CENCEP (en adelante, 65 por 100 de las Cajas y 35 por 100 de la Caja de Depósitos). Suponiendo todo ello un avance en el papel del CENCEP de pilotaje del grupo, en contrapartida se prevé que sus estatutos y la nominación del presidente del directorio serán sometidos a aprobación ministerial y que su Consejo de vigilancia incluirá a tres parlamentarios. Se modifica, por otra parte, el gobierno interno de las Cajas, renovando con cierta importancia las estructuras de dirección: se incrementa el número de miembros del Consejo de Orientación; se hace obligatorio el sistema de dirección general colegial, con un directorio de dos a cinco miembros.

Como remate del edificio financiero, en diciembre de 1995 se crea la *Caisse Centrale des Caisses d'Épargne et de Prévoyance* (CCCEP), controlada por el grupo de las Cajas y que actúa como banco del grupo.

5. LA LEY DE 25 DE JUNIO DE 1999: EL ESTATUTO COOPERATIVO

a) *Las razones de la reforma*

Los nuevos retos que acechan al mundo bancario —no sólo al francés, y no sólo a estas peculiares instituciones que son las Cajas— impulsaron a los responsables de las *Caisses d'Épargne* galas a promover la reforma de su estatuto jurídico. Ponfa de manifiesto, en 1997, el entonces presidente del directorio del CENCEP, René Barberye, que el Grupo se enfrentaba a un triple reto (42), que exigía una modernización de su marco jurídico: la *apuesta competencial* —llamada a ahondarse—, la *apuesta de la organiza-*

(40) Riesgo contra el que COURET apercibía, temeroso, a los pocos meses de la aprobación de la Ley —*La reforma...* (II), cit., pág. 215—.

(41) Sobre el proceso de agrupamiento, vid. D. DUET, *Les Caisses...*, cit.

(42) *Un triple défi pour les Caisses d'Épargne, «Épargne et Finances», núm. 2, 1997, pág. 44.*

ción —de su peculiar forma jurídica, carente de propietarios, que comporta, se decía, importantes frenos a su desarrollo, a la vez que argumentos a sus adversarios— y la *apuesta europea* —en realidad también competencial, en cuanto el mercado único de servicios financieros será más tangible con la llegada del euro—. Es por lo que partió de los propios responsables de la red la propuesta de evolución hacia un estatuto de tipo cooperativo, asociando a cada Caja una fundación con fines sociales, lo que —decían— «preserva la originalidad y el compromiso social del Grupo» (43).

En respuesta a esta demanda, se creó una misión especial cuya presidencia fue confiada, el 5 de noviembre de 1997, a Raymond Douyère. Evacuó informe en abril de 1998, en el que investigaba las diferentes formas que podían «permitir a las Cajas de Ahorro modernizar su estatuto jurídico a fin de confirmar su perennidad, de favorecer su adaptación a un entorno en plena evolución y de reforzar nuestro sistema bancario». Rechazado por la ponencia tanto el mantenimiento del estatuto actual como la construcción de un gran sector público financiero, o la constitución en sociedad anónima («a pesar de las ventajas que presenta»), concluye que «la modernización de las Cajas de Ahorro podría revestir la forma mutualista o cooperativa», resolviendo finalmente que, por razones económicas y jurídicas, deberían constituirse en sociedades cooperativas. Por lo demás —no sería lógico extendernos más en el contenido del *Rapport*—, recoge unas propuestas que en buena medida serían asumidas por el legislador de 1999.

b) *Mantenimiento de la especificidad de la institución*

La Ley 99-532, de 25 de junio de 1999, *relative à l'épargne et à la sécurité financière*, sanciona la transformación de las Cajas de Ahorro existentes en el momento de su publicación en sociedades cooperativas, en las condiciones y conforme al calendario —que se extiende hasta el 31 de diciembre de 2003— que en ella se detallan (art. 22). No obstante esta significativa mutación, y aunque las Cajas estuvieran ya integradas a todos los efectos, en cuanto a su operativa, en el mundo bancario, ha de sentarse, de entrada, que el legislador parte de la *especialidad histórica de la institución*. Especificidad que pretende preservar. Es por lo que comienza proclamando la «misión de interés general» que la red desempeña, y que se manifiesta en el servicio a «los principios de solidaridad y de lucha contra las exclusiones» y en la satisfacción de «las necesidades colectivas y familiares».

Esta misión justifica el mantenimiento de la *Livret A* (44) —elemento

(43) El proyecto, a grandes líneas, fue hecho público por los dirigentes del CENCEP el 5 de diciembre de 1996; vid. *Faire évoluer le statut juridique des Caisses d'Épargne*, «Épargne et Finance», núm. 4, 1996, pág. 50.

(44) Las Cajas comparten con la *Poste* el monopolio de distribución de la *Livret A*. Veintiséis millones de franceses son hoy titulares de una de estas libretas, lo que muestra su arraigo entre la población. Los depósitos en ellas efectuados gozan de la garantía del Estado, y los intereses percibidos son exonerados del impuesto sobre la renta. Se ha esti-

esencial de la identidad de las Cajas francesas y el más popular de sus productos—, por cuanto los fondos recolectados en la misma se destinan a atender aquellas finalidades sociales (45). Su existencia había sido objeto de encendida crítica por parte de los bancos, pese a lo cual su pervivencia es ahora sancionada en el artículo 1.º (46).

Este servicio al «interés general» se concreta también, a renglón seguido, en la obligación de afectación de una parte de los excedentes de explotación de la Caja «a la financiación de proyectos de economía local y social» (art. 1.º, párrafo segundo, y art. 6.º) (47).

Sin que suponga dejación de este *sustrato social* —en realidad inherente a la filosofía de la Caja de Ahorros allá donde pretendamos identificarla—, la nueva configuración que la Ley le otorga supone, sin embargo, renunciar a su tradicional ausencia de lucro, adjetivación que se omite ahora en la definición legal de la institución. En efecto, el artículo 3.º de la nueva Ley dice que las Cajas son «establecimientos de crédito», sin más, en coherencia con su sometimiento a las leyes reguladoras del estatuto cooperativo y de las sociedades comerciales —que proclama el mismo art. 3.º, a salvo, claro está, de las disposiciones de la propia Ley—. Al verse abocadas ahora las Cajas a distribuir beneficios entre los titulares de las partes sociales, ya no puede hablarse de ellas, en rigor, como instituciones sin fin de lucro, por más que pervivan sus finalidades sociales, de atención al interés general.

pulado un depósito inicial mínimo de 10 francos (uno para los menores en edad escolar) y un techo máximo de 100.000 francos.

(45) Este producto fue calificado en el *Rapport Raymond Douyère* como un «dispositivo original de financiación de objetivos de interés general» (entendía, por ello, que debía ser perennizado). El mecanismo es el siguiente: las sumas depositadas sobre la *livret* son centralizadas en su totalidad en la *Caisse de Dépôts et Consignations* —titular históricamente del poder bancario en la institución de las *Caisse d'Épargne*—. Aquélla, además de garantizar la seguridad, la liquidez y la remuneración de los depósitos, realiza la transformación de estos fondos en préstamos de larga duración y a tasas privilegiadas, que benefician a sectores prioritarios designados por el Estado, y que se destinan, desde 1990, únicamente a financiar la vivienda social.

(46) Los bancos han mantenido con frecuencia que la *Livret A* atribuye a las Cajas una ventaja comercial exorbitante, fundamentalmente porque constituye un «producto de llamada» para ellas, por cuanto una parte del flujo de inversiones de sus clientes transcurre por esta libreta y permite, además, la distribución de productos más sofisticados con márgenes de beneficio mayores. Aunque las Cajas acuden con frecuencia, en su defensa, al argumento «histórico» de la tradicional limitación impuesta por ley a su oferta financiera (cfr. *Toute la vérité sur le Groupe Caisse d'Épargne*, editado por el CENCEP), lo cierto es que la Comisión Europea, ante un requerimiento de la Banca francesa, ha dado por bueno el producto, en cuanto afectado a una misión de interés general. La nueva Ley, consciente de esta porfía, estipula expresamente que «su especialidad es mantenida».

(47) Las sumas disponibles son repartidas por la Asamblea general entre el interés servido a las partes sociales, las distribuciones establecidas en la Ley sobre el estatuto de la cooperación, la adopción de reservas y la referida afectación a la financiación de los proyectos.

c) *Reorganización de la red y reforma interna de las Cajas: engarce local y presencia política*

El primer paso que el legislador prevé en el *iter* de transformación del Grupo es la sustitución del CENCEP, como órgano central de la red, por la *Caisse Central des Caisses d'Épargne*. Aquél es disuelto, pasando sus bienes, derechos y obligaciones a la nueva entidad. Esta ha adoptado la forma de sociedad anónima, con un directorio y un Consejo de Vigilancia; las Cajas poseen la mayoría absoluta de su capital y de los derechos de voto (60 por 100, frente a 40 por 100 de la *Caisse de Dépôts*). Ejercerá también como operador bancario nacional del Grupo —se le otorga la condición de establecimiento de crédito, en el sentido de la Ley bancaria—, con lo que ha supuesto también la desaparición de la *Caisse Central des Caisses d'Épargne* (CCCEP). Se crea también, a nivel de todo el Grupo, la *Federación Nacional de Cajas de Ahorro*, que agrupa a todas las Cajas y que actuará como instancia de representación profesional.

Más importancia tiene la reorganización interna de las Cajas. Son transformadas, sabemos, en sociedades cooperativas, con partes sociales; pero de acuerdo con un singular sistema que remarca su vinculación regional y local, para lo que, en el gobierno de las Cajas, mantiene el peso —si bien limitado— de las corporaciones locales (48).

La *Caisse National* hubo de fijar, en el plazo de cuatro meses desde la publicación de la Ley, habiendo oído al Consejo de Orientación y de Vigilancia de las Cajas, el capital inicial de cada una de ellas, que había de dividirse en partes sociales. Pero estas partes sociales sólo pueden ser suscritas —art. 4— por las *Sociétés Locales d'Épargne* (SLE), que constituyen un escalón local intermedio entre las Cajas y los societarios (49). Estas SLE, que adoptan también la forma de sociedades cooperativas, están afiliadas a la Caja de la circunscripción territorial en la cual ejercen su actividad, y contribuyen, en el seno de aquélla, a la elaboración de sus orientaciones generales, en el marco de las misiones de interés general que le son conferidas. El préstamo sin interés que la Caja concede a la SLE para proceder a la suscripción es amortizado por ésta a medida que se produce la adquisición por los societarios de las partes sociales que constituyen el capital de la SLE.

Pueden ser societarios de una *Sociedad Local de Ahorro*, en las condiciones previstas por sus estatutos, las personas físicas o jurídicas que ha-

(48) El Grupo había manifestado su deseo, de cara a la reforma, de «reafirmar el anclaje de las Cajas en la vida de su región y su implicación en la economía local». Es por lo que propone que la representación local «continúe presente en el seno de los consejos de orientación y de vigilancia de las Cajas de Ahorro y participe en su desarrollo» («Références. Lettre institutionnelle du Groupe Caisse d'Épargne», núm. 4, 1997).

(49) En el mismo plazo de cuatro meses, las Cajas habían de someter a la aprobación de la *Caisse National* un plan de creación de las SLE para su circunscripción territorial que comprenda, entre otros extremos, el número de sociedades que serían creadas.

yan efectuado con la Caja unas concretas operaciones de banca, los asalariados de la Caja, las colectividades territoriales (sin sobrepasar el 20 por 100 del capital) y otras personas físicas o morales que deseen hacer una aportación —el Decreto núm. 99-974, de 23 de noviembre de 1999, precisa que «la oferta al público de partes sociales emitidas por las Sociedades Locales de Ahorro está subordinada a la obtención del visto bueno de la Comisión de operaciones de bolsa» (50)— (51). Sobre todos estos societarios recae la designación, en su mayoría, de los miembros del Consejo de Orientación y Vigilancia de las Cajas.

La Caja permanece dirigida por un directorio —que tendrá de 2 a 5 miembros— bajo el control del *Conseil de Orientation et de Surveillance*, que es quien propone y nombra a los miembros de aquél (52). El COS está compuesto por diecisiete miembros, de los cuales, de acuerdo con lo que dispongan los estatutos, un máximo de tres son elegidos por los asalariados que sean societarios de la Caja; la misma representación corresponderá a las colectividades territoriales que hayan suscrito partes sociales en alguna SLE afiliada a la Caja; la porción mayor de miembros del Consejo —un mínimo de once— será elegida por los societarios de la Caja, a través de la Asamblea General de su respectiva SLE (53), sin que sean «elegible por este título las colectividades locales ni los asalariados» (art. 5).

Siendo el directorio la verdadera instancia operacional y el Consejo de Orientación el máximo órgano de cada Caja, el artículo 14 de la Ley es reflejo del carácter de red que las Cajas constituyen y del poder de su órgano central: «La Caja Nacional de las Cajas de Ahorro puede proceder, especialmente a proposición del censor (que es designado por aquél para cada Caja) a la revocación colectiva del directorio o del consejo de orientación de una Caja de Ahorros en los casos en que éste no ejerciera sus funciones o tomara unas decisiones no conformes a las disposiciones legislativas o reglamentarias o a las instrucciones emitidas, en el cuadro de sus competencias, por la Caja Nacional».

(50) Decreto relatif à la information des souscripteurs de parts sociales des sociétés locales d'épargne («Journal Officiel», núm. 277, de 30 de noviembre de 1999).

(51) El Grupo ha cumplido su objetivo de contar con un millón de societarios, con dos meses de adelanto, tres meses y medio después del comienzo de la venta de las partes sociales a los clientes (noticia de «Le Monde», 22 de abril de 2000, pág. 24).

(52) Procede a su nombramiento una vez que el directorio de la *Caisse Nationale* se haya asegurado de la honorabilidad y experiencia de los candidatos propuestos, y de que el Consejo de Vigilancia de la misma haya autorizado su nombramiento.

(53) Los medios de comunicación se han hecho eco de los problemas surgidos en las primeras asambleas generales de las Sociedades Locales de Ahorro, que han suscitado tensiones y acusaciones por parte de los sindicatos de infiltración política («Le Monde», 8 de julio de 2000).

6. CONCLUSIONES

Del estudio jurídico, histórico y actual, de nuestras vecinas *Caisses d'Épargne* nos interesa resaltar algunas conclusiones que puedan ser de utilidad para analizar la realidad española, en la que, como expusimos de inicio, se escuchan campanas de reforma.

La primera conclusión resulta evidente: las Cajas de Ahorro revisten formas jurídicas diversas (54), lo que ni puede extrañar ni resulta en sí pernicioso. En ocasiones —Francia y España son significativos ejemplos— pesa sobre su condición jurídica una importante, y nada descable, incertidumbre; o su estatuto ha experimentado, con el paso del tiempo, mutaciones de envergadura (es el caso francés, en el que las Cajas han dejado de constituir una *universitas rerum* para transformarse en una *universitas personarum* —los nuevos societarios—). Con distintos «ropajes» jurídicos, el común denominador de las Cajas, que permanece inalterable, es su papel de atención —por caminos variados— a las necesidades sociales. Este deber constituye, por tanto, el único elemento diferenciativo frente a los bancos mercantiles (55). Ejemplos como el francés demuestran que, a la hora de identificar a las Cajas de Ahorro, incluso resulta prescindible la inveterada ausencia de ánimo lucrativo, que otrora las caracterizara. Queremos concluir, en definitiva, que aquella disparidad de formas jurídicas apuntada hace que el legislador español pueda, al configurar o reformar la institución, atender a las soluciones de nuestro entorno, o desoírlas y optar por un diseño legal propio, siempre que respete su única especialidad histórica —la social—. En concreto, la opción francesa, entidades de crédito con forma jurídica cooperativa, nos es familiar en nuestro Derecho. Las Cajas rurales —muy especialmente— y las cooperativas de crédito no agrícolas gozan de importante arraigo. Quizá, por ello, no sea la solución idónea en la que fijarse nuestro legislador, para respetar la identidad de unas y otras instituciones (56).

La segunda conclusión la referimos a la presencia política en el seno de las Cajas de Ahorro. Las *Caisses d'Épargne* nacieron, y han permanecido, con un marcado anclaje local, lo que en buena medida las ha distinguido —allí y en todo el continente— de los bancos. Resulta, por tanto, aceptable —incluso coherente— una presencia de quienes representan, en lid políti-

(54) Aunque nos hemos ocupado únicamente de las Cajas francesas, corrobora esta conclusión la contemplación de la institución en el resto de Europa. Una panorámica de esta diversidad puede encontrarse en *Estructura jurídica y organizativa de las Cajas de Ahorros europeas*, Cajas de Ahorros de Cataluña, Barcelona, 1978; estudios más recientes son los de F. DE LA HUCHA CELADOR y J. A. ANTÓN, *Situación de las Cajas de Ahorros europeas*, «Papeles de Economía Española», núm. 46, 1991, pág. 138, y AA.VV., *Les caisses d'épargne en Europe...*, cit.

(55) Esto sin perjuicio de que cada vez sea más frecuente que los bancos comerciales destinen *voluntariamente* partidas, o constituyan a ellos ligadas fundaciones, con fines sociales.

(56) No pretendemos aquí ir más lejos en cuanto a la tarea de nuestro legislador, de lo que nos hemos ocupado en el trabajo citado al comienzo.

ca, los intereses colectivos de los vecinos. Pero otra cosa es sancionar una presencia mayoritaria que, mermando la autonomía de agentes económicos en principio privados, los exponga a un gobierno politizado. Francia, en 1983, se fijó precisamente en nuestra legislación —el Decreto Fuentes Quintana— para adecuar sus órganos de gobierno. Pero entonces, y más con la reforma de 1999, optó por una presencia política local minoritaria.

BIBLIOGRAFIA

