LA CRISIS DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS: CAUSAS JURÍDICAS, EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y DESAFÍOS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL

THE CRISIS OF SPANISH SAVINGS BANKS: LEGAL CAUSES, INSTITUTIONAL EVOLUTION AND CHALLENGES FOR THE SOCIAL ECONOMY

María José Vañó Vañó
Profesora de Derecho Mercantil. Investigadora de IUDESCOOP
Universitat de València
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9000-9572

RESUMEN
Este trabajo examina la evolución normativa y estructural de las cajas de ahorros en España, desde su configuración histórica como fundaciones de carácter benéfico-social hasta su desaparición como operadores financieros autónomos tras las reformas de 2010 y 2013. A través del marco jurídico, la jurisprudencia constitucional y la doctrina, se analiza la bancarización forzada y la conversión en fundaciones bancarias sin operativa financiera, lo que quebró los principios tradicionales de la economía social. También se estudia la situación jurídica de los Montes de Piedad y su falta de estatuto propio. Se sostiene que el desmantelamiento del modelo de caja no era jurídicamente inevitable y se proponen alternativas normativas para recuperar entidades financieras sin ánimo de lucro y con finalidad social y territorial, alineadas con el pluralismo institucional europeo. La investigación concluye que es viable un régimen para entidades de crédito orientadas al interés general, siempre que se preserve su especificidad mediante gobernanza y supervisión adecuadas.

PALABRAS CLAVE: Economía social, cajas de ahorros, fundaciones bancarias, monte de piedad, Obra Social.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Vañó Vañó, María José (2025). La crisis de las cajas de ahorros españolas: causas jurídicas, evolución institucional y desafíos para la Economía Social, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (48), 315-348. DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.48.31119

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

ABSTRACT
This paper examines the regulatory and structural evolution of Spanish savings banks, from their historical configuration as charitable foundations to their disappearance as autonomous financial operators following the 2010 and 2013 reforms. Based on the applicable legal framework, constitutional case law and academic doctrine, it analyses the forced banking conversion and transformation into banking foundations without direct financial operations, which broke with the traditional principles of the social economy. The legal status of the Montes de Piedad and the lack of a specific statute for them are also addressed. The paper argues that the institutional dismantling of the savings bank model was not legally inevitable and proposes regulatory alternatives to recover non-profit financial entities with social and territorial purposes, in line with institutional pluralism recognised in other European systems. The study concludes that a regime for credit institutions oriented towards the public interest is legally viable, provided their specific nature is preserved through appropriate governance and supervision.

KEYWORDS: Social Economy, savings banks, banking foundations, mount of piety, social work.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: L31 G21, G23, D64, H41.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

EXPANDED ABSTRACT

This article offers a detailed legal and institutional analysis of Spanish savings banks *(cajas de ahorros)*, tracing their origins, juridical nature, social mission, governance evolution, and eventual dismantling as autonomous financial institutions. It situates their trajectory within the broader framework of the social economy, examining the impact of their transformation into banking foundations after the 2008 financial crisis and the legislative reforms of 2010 and 2013. It argues that the disappearance of the *cajas* was neither legally inevitable nor economically necessary, but the result of failures in governance and supervision that undermined their foundational and territorial identity.

Historically, the *cajas* embodied a unique institutional model, characterized by their foundational legal form, social purpose, and absence of shareholders. Emerging in the 19th century to promote savings and inclusion, often linked to the *Montes de Piedad*, they became vehicles for local development, redistributing surpluses through *obra social* programs. The 1933 *Estatuto de las Cajas de Ahorro* codified their private, non-profit status, institutionalizing principles of patrimonial affectation to the general interest, non-appropriability of surpluses, and governance by collective representation.

Throughout the 20th century, the *cajas* played a pivotal role in Spain's financial system. They mobilized household savings, financed underbanked sectors and public projects, and supported cultural, educational, and social initiatives. The post-Franco reforms of the 1970s and the LORCA (1985) modernized their governance, introducing representation of depositors, employees, founders, and local authorities. Yet the LORCA entrenched political influence, as regional governments gained control over appointments and strategic decisions, weakening neutrality and professionalism.

The liberalization and Europeanization of financial markets in the 1990s and 2000s exposed institutional weaknesses. EU prudential rules designed for shareholder-owned banks imposed uniform capital, governance, and disclosure standards, ignoring the non-profit nature of the *cajas*. This mismatch left them vulnerable, while their governance —prone to political capture and lacking expertise— failed to check risky strategies and overexposure to real estate. The 2008 crisis exposed these flaws, triggering heavy losses and systemic risk.

In response, Spain enacted RDL 11/2010 and the 2013 *Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias*. These reforms imposed stringent capitalization and governance requirements, forced large *cajas* to transfer banking operations to commercial banks, and transformed them into banking foundations, stripped of financial operational capacity and limited to holding bank shares. Thus, the *cajas* ceased to function as active, territorially embedded social econ-

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

omy actors, while their *obra social* became dependent on the profitability of their banking participations, severing the direct link between finance and community benefit.

Methodologically, the article combines juridical-positive analysis with critical and comparative perspectives. It explores debates over the public or private nature of the *cajas*, their inclusion in the social economy under Spanish Law 5/2011 and EU policy, and constitutional principles of institutional pluralism and general interest. Jurisprudence from the Spanish Supreme and Constitutional Courts is discussed, showing recognition of the *cajas* as *sui generis* entities straddling public and private spheres, yet lacking coherent legal protection.

A key thesis is that dismantling the *cajas* was not inevitable. Comparative examples show that hybrid financial institutions have survived elsewhere as part of the social economy. In Germany, *Sparkassen* operate as publicly owned, territorially focused banks under a public mandate for development and inclusion. France retains mutualist and cooperative banks within its social and solidarity economy, reinforced by the 2014 *Loi ESS*. These models demonstrate that professional governance, solvency, and social purpose can coexist.

The article also examines the fate of the *Montes de Piedad*, historically complementing the *cajas* by providing non-profit pawn lending to vulnerable groups. Their absorption into banking foundations has eroded their visibility and autonomy, despite the continued relevance of their mission. The absence of a specific legal framework for the *Montes* reflects wider neglect of historical social finance institutions.

The transformation into banking foundations carries further institutional consequences. While these entities preserve legal ownership of bank shares, they lack democratic governance, territorial focus, and operational capacity. Their boards are professionalized but exclude depositors, employees, and communities. As such, the foundations fail to meet social economy criteria: democratic governance, person-centered management, reinvestment of surpluses, and local embeddedness.

The article proposes reconstructing a legal regime for non-profit financial entities in Spain. A hybrid institutional form should combine professional governance, prudent supervision, and efficiency with general-interest principles, democratic participation, and territorial rootedness. Key elements would include:

(a) Non-appropriability of surpluses;
(b) Stakeholder representation in governance;
(c) Proportionate solvency and governance standards;
(d) Mandatory allocation of surpluses to social investment locally.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

These proposals align with EU priorities on financial diversity and social economy actors as drivers of resilience, sustainability, and cohesion. The European Economic and Social Committee (EESC), in Opinion SOC/371, highlighted the stabilizing and inclusive role of non-profit financial entities and recommended supportive legal frameworks.

The conclusion emphasizes that eliminating the *cajas* reflected regulatory failings and a lack of political commitment to institutional diversity. Their experience illustrates how poor governance and regulatory convergence can undermine viable social economy actors. Restoring such models requires forward-looking legal design balancing efficiency and inclusion.

By placing the Spanish case in a European context, the article shows that integrating socially oriented, territorially rooted financial entities into modern financial systems is feasible and desirable. Doing so would strengthen pluralism, enhance social cohesion, and promote inclusion in line with constitutional principles and European values.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

SUMARIO

1. Introducción. 2. Génesis histórica y naturaleza jurídico-social de las cajas de ahorros. 3. El papel de la obra social. 4. De la expansión al declive: el marco normativo y sus disfunciones. 5. El papel de la politización y la gobernanza deficiente. 6. La reconversión normativa: del modelo social al bancario. 7. ¿Es posible recuperar el modelo de cajas de ahorros para el desarrollo de la economía social? 8. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción

La trayectoria jurídica de las cajas de ahorros en España constituye un ámbito adecuado para el análisis del Derecho bancario desde una perspectiva funcional e institucional, en diálogo con los valores propios de la economía social. Su evolución refleja la tensión entre formas jurídicas orientadas al interés general y las dinámicas de integración europea, liberalización financiera y subordinación a las lógicas de mercado, lo que permite evaluar los límites y posibilidades del Derecho como instrumento para preservar modelos alternativos dentro del sistema financiero.

Constituidas como entidades fundacionales de carácter privado, sin ánimo de lucro y con un marcado componente territorial y social, las cajas de ahorros desempeñaron durante décadas un papel relevante en la intermediación financiera minorista y en el desarrollo local. Su estatuto jurídico, definido por el Decreto-Ley de 1933 y el Real Decreto 2290/1977, les otorgó un régimen propio, distinto de la lógica de capital social y de la titularidad accionarial. La Ley 31/1985 configuró su estructura de gobernanza sobre la base de la representación institucional de intereses colectivos, sin abordar de forma suficiente su profesionalización ni reforzar los mecanismos de control interno.

El proceso de expansión iniciado en la década de 1980, facilitado por la liberalización normativa y la asimilación funcional al resto de entidades de crédito, introdujo alteraciones significativas en su régimen jurídico. Las disposiciones comunitarias en materia de solvencia, supervisión y disciplina prudencial (Directiva 2006/48/CE, Reglamento 575/2013 y Directiva 2013/36/UE) impusieron estándares uniformes, concebidos para operadores mercantiles con base societaria, sin prever un tratamiento diferenciado para las entidades fundacionales. Esta falta de adecuación normativa generó un desequilibrio estructural entre su forma institucional y los requisitos legales de solvencia, gobernanza y acceso a recursos propios, aumentando su exposición al riesgo sistémico en contextos de inestabilidad económica.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

La crisis financiera de 2008 actuó como catalizador de estas debilidades y precipitó reformas legislativas que culminaron en el Real Decreto-ley 11/2010 y en la Ley 26/2013, que modificaron profundamente su régimen jurídico, estableciendo límites a su dimensión y ámbito de actuación, imponiendo su transformación en fundaciones bancarias al superar determinados umbrales y consolidando su desvinculación del modelo de economía social mediante la pérdida de su condición de entidades de crédito.

Este trabajo parte de la hipótesis de que la reconfiguración jurídica de las cajas de ahorros no respondió exclusivamente a imperativos técnicos de solvencia o eficiencia, sino también a un vaciamiento progresivo de su identidad institucional como entidades de interés general, lo que implicó una ruptura con los principios fundacionales que legitimaban su existencia como instrumentos de cohesión territorial, inclusión financiera y desarrollo comunitario.

La metodología empleada es jurídico-positiva y crítica, con apoyo en el análisis sistemático de la normativa estatal y europea, la interpretación jurisprudencial de su naturaleza jurídica y la reconstrucción doctrinal del debate sobre su naturaleza pública o privada y su inclusión en la economía social, conforme a la Ley 5/2011 y al marco autonómico, atendiendo además a la evolución del conflicto competencial según la doctrina del Tribunal Constitucional.

El estudio se organiza en tres bloques: en primer lugar, el análisis evolutivo del marco jurídico de las cajas de ahorros desde su origen hasta su reestructuración en el siglo XXI; en segundo lugar, el examen de la normativa de transformación y bancarización, su constitucionalidad y su impacto sobre los principios de economía social; y, finalmente, la propuesta de criterios de reforma normativa que permitan reconectar el régimen jurídico de las entidades de crédito de base institucional con los fines sociales y territoriales que históricamente las caracterizaron, incluyendo posibles formas híbridas con reconocimiento en el ordenamiento jurídico y en el marco regulador europeo.

2. Génesis histórica y naturaleza jurídico-social de las cajas de ahorros

El origen de las cajas de ahorros en España se remonta al siglo XIX, en el contexto de consolidación del régimen liberal tras la muerte de Fernando VII. Inspiradas en los modelos europeos de autoayuda y ahorro popular, su institucionalización comienza con la Real Orden de 3 de abril de 1835 (Gaceta de Madrid, núm. 103, 13 de abril de 1835), que instaba a los gobernadores civiles a promover su creación en cada provincia con la participación de personas de espíritu filantrópico. Desde sus inicios,

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

las cajas se vincularon funcionalmente a los Montes de Piedad, configurándose como entidades de crédito prendario sin ánimo de lucro, orientadas a fomentar el ahorro entre las clases trabajadoras (Casares Marcos, 2003:3; Díez-Picazo, 2003:431-453; Aragón Reyes et al., 1991; García Valverde, 1991; Ros Pérez, 1996).

Las cajas de ahorros se caracterizaron desde su origen por su vinculación a fines de interés general y servicio a la colectividad. A diferencia de las cooperativas, cuyo interés transindividual se articula sobre solidaridad, ayuda mutua y fondos comunitarios, las cajas orientaron su actividad a la satisfacción de necesidades sociales más amplias a través de su obra benéfico-social. Como señaló Paz Canalejo (1994), en la economía social las cooperativas se rigen por el principio de que "el interés y la solidaridad comunes han de prevalecer ante eventuales pretensiones egoístas de los socios" (p. 112).

En esta línea, Vicent Chuliá subraya que la finalidad mutualística o de autoayuda —aunque no ligada necesariamente al modelo societario— es un elemento mínimo para integrar a las cajas en la economía social. La Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas del País Vasco, reconocía como presupuesto esencial el "principio de ayuda mutua" (Vicent Chuliá, 1995:38).

Desde la perspectiva institucional, el propio Vicent Chuliá (2013) las define como "fundaciones especiales con personalidad jurídica propia, creadas sin ánimo de lucro y dotadas de un patrimonio afectado a fines económicos y sociales" (p. 25). Este patrimonio, no atribuible a personas físicas ni jurídicas, constituye una masa de bienes destinada a sus fines fundacionales y gestionada según principios institucionales.

Este planteamiento ha sido asimismo confirmado por la jurisprudencia. En particular, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 1985 afirmó expresamente que "*las cajas de ahorro no se configuran como sociedades mercantiles ni como fundaciones privadas, sino como entes institucionales de base fundacional con una finalidad pública, cuya propiedad patrimonial no puede vincularse a personas concretas*". En dicha resolución, el Alto Tribunal incidía en la imposibilidad de que los órganos de gobierno dispusieran libremente del capital, en tanto que este se halla jurídicamente afectado al cumplimiento de la misión institucional propia de la entidad.

El primer marco normativo con vocación general fue el Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular, aprobado por Decreto-Ley de 14 de marzo de 1933 (Gaceta de Madrid, núm. 73, 14 de marzo de 1933). Esta disposición consolidó su naturaleza jurídica como fundaciones sin ánimo de lucro, dotadas de un patrimonio irrevocablemente afectado al cumplimiento de fines de previsión, ahorro y asistencia social. A partir de este texto, se unificó su configuración institucional, se prohibió expresamente la existencia de accionistas y se reconoció la titularidad institucional del patrimonio, desligada de cualquier forma de apropiación privada (Ros Pérez, 1996; Aragón Reyes et al., 1991; Sánchez Calero, 2006; Díez-Picazo, 2003:431-453).

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

Durante el periodo franquista, se produjo una intensificación progresiva del control público sobre estas entidades. El Decreto de 26 de julio de 1957 (BOE núm. 209, 27 de julio de 1957) otorgó prioridad a la función económica de las cajas, relegando su dimensión benéfico-social (Martín-Retortillo, 1986). Posteriormente, la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca, de 14 de abril de 1962 (BOE núm. 91, 17 de abril de 1962), las integró de forma explícita en el sistema crediticio estatal, atribuyendo al Ministerio de Hacienda el ejercicio del protectorado sobre su actividad e incorporándolas a la supervisión directa de la Dirección General de Banca y Bolsa (Ureña Salcedo, 2005).

El punto de inflexión llegó con el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto (BOE núm. 222, 16 de septiembre de 1977), conocido como "reforma Fuentes Quintana". Esta norma autorizó a las cajas de ahorros a operar en igualdad de condiciones con la banca privada (art. 20), eliminó las restricciones territoriales, facilitó su acceso a los mercados financieros y reorientó su actividad hacia operaciones empresariales de mayor dimensión. Además, introdujo reformas en sus órganos de gobierno, incorporando criterios para la distribución de excedentes y objetivos más próximos a la lógica financiera que a la asistencial (Vañó, 2013).

La Ley 31/1985, de 2 de agosto, de órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA) (BOE núm. 186, 5 de agosto de 1985), consolidó un nuevo modelo de gobernanza representativa. Si bien se mantuvo su condición de entidades sin ánimo de lucro y su finalidad de interés general, se configuró un sistema de representación corporativa mediante la participación de impositores, empleados, corporaciones locales y entidades fundadoras. Sin embargo, no se establecieron exigencias rigurosas de profesionalización ni mecanismos efectivos de control técnico, lo que, lejos de reforzar su función social, abrió la puerta al control político y a la progresiva pérdida de autonomía institucional y financiera (Aragón Reyes et al., 1991; García Valverde, 1991).

Desde el plano jurídico, buena parte de la doctrina ha definido a las cajas de ahorros como *fundaciones-empresa*: entidades sin socios ni accionistas, dedicadas a la actividad crediticia bajo supervisión pública y con destino de los beneficios a su obra social (Casares Marcos, 2003; Díez-Picazo, 2003). Esta naturaleza híbrida ha dificultado su encaje en las categorías clásicas del Derecho Mercantil, generando un debate sostenido sobre su calificación jurídica e institucional.

El Tribunal Constitucional abordó esta cuestión en las STC 49/1988 y 48/1988, ambas de 22 de marzo. La primera reconoció su "carácter social" y las excluyó de las empresas públicas, aunque confirmó su sometimiento a control administrativo y financiero. La segunda admitió su "cierto carácter fundacional", pero descartó incluirlas en el concepto de fundación del artículo 34 de la Constitución Española.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

La transformación posterior en fundaciones bancarias introdujo un nuevo paradigma institucional, preservando formalmente la titularidad patrimonial a través de una entidad instrumental que mantenía las participaciones en la entidad de crédito. Sin embargo, diversos autores han advertido que esta fórmula desvirtúa el modelo fundacional, compromete su finalidad social y puede suponer una privatización encubierta del patrimonio. En este sentido, Fajardo García (2011) subraya que "la reconversión de las cajas de ahorros no puede implicar la pérdida de su finalidad social ni la privatización encubierta de su patrimonio" (p. 27)

El Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio (BOE núm. 155, 30 de junio de 1986), al transponer la Directiva 77/780/CEE, definió a las cajas de ahorros como "entidades de crédito o empresas que tienen como actividad típica y habitual recibir fondos del público (…) aplicándolos por cuenta propia a la concesión de créditos" (art. 1.1.c). Esta definición, de naturaleza funcional y unificadora para bancos, cooperativas de crédito y cajas, fue concebida para homogeneizar la regulación de los distintos operadores financieros, sin modificar su configuración jurídico-fundacional. No obstante, acentuó su asimilación operativa al resto de entidades del sistema financiero, consolidando una equiparación regulatoria basada en la actividad desarrollada, al margen de su forma institucional.

En términos de actividad, las cajas de ahorros fueron pioneras en la canalización del ahorro minorista y en la financiación de infraestructuras locales, cooperativas, agricultura y vivienda protegida, desarrollando una obra social sin parangón en el sistema financiero español (Ureña Salcedo & Boix Palop, 2006). El diseño institucional fundacional, basado en la no apropiabilidad del capital y en la afectación del excedente a fines comunitarios, resultó determinante para su legitimación como instrumentos de economía social (Vañó, 2000b).

Sin embargo, como ya advirtió parte de la doctrina crítica a comienzos del siglo XXI, la progresiva mercantilización de sus funciones, el proceso expansivo de su actividad y la creciente politización de sus órganos de gobierno contribuyeron a la desnaturalización de su perfil institucional, anticipando el proceso de bancarización forzosa que sobrevendría tras la crisis financiera (Vañó, 2000b).

El carácter fundacional con el que inician su andadura las cajas de ahorros ha perdido fuerza a lo largo del tiempo, propiciado por un cambio de funciones que las equipara totalmente, al menos de hecho, al resto de entidades de crédito; constituyéndose actualmente como el principal problema dentro del sector del crédito, al afectar notablemente al Derecho de la competencia. El promotor de la fundación no perseguía un provecho patrimonial (precisamente ese carácter de falta de ánimo de lucro no ha sido modificado dentro del concepto de fundación del art. 2 de la vigente Ley de Fundaciones). El fin de toda fundación, y asimismo el de la caja de ahorros, cede al interés

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

ajeno que es distinto del interés del fundador. La figura de la fundación perseguía y persigue un interés de carácter ideal: religioso, benéfico, cultural, de promoción social, de fomento de la economía, deportivo, etc. (art. 2, Ley 30/1994, de Fundaciones). Este es el mismo interés que hallamos en el "sector cooperativo" (Valero Agúndez, 1969:7), a semejanza del sector público, cuyas entidades "deben buscar la satisfacción del interés general, a la vez que actúan en un régimen de competencia y de mercado propio de las empresas privadas" (González Moreno, 1983:131-136, 1991:600-621).

En Alemania podemos ver, entre otros: Claussen (1990), quien analiza el paralelismo entre el Derecho de sociedades y el régimen de las cajas de ahorros como instrumentos de colaboración con la política económica del Estado; Lutter (1991:6-7), quien describe el origen de estas entidades, la responsabilidad de sus órganos y su finalidad, basada en la protección del interés general en línea con el caso español; y Hedrich (1992:25 y ss.), quien estudia el proceso de privatización del sector.

En España, las cajas de ahorros han pasado de un modelo organizativo propio de las fundaciones tradicionales (dotacionales) a un esquema estructural asimilado al de la gran empresa con forma societaria capitalista. Como advirtieron Aragón Reyes et al. (1991), sus órganos de gobierno evolucionaron desde estructuras institucionales representativas hacia modelos de gestión próximos a los de las sociedades mercantiles, sin que este tránsito se acompañara de mayores mecanismos de control o profesionalización. García Villaverde (1996) reiteró estas conclusiones en el encuentro académico *Las cajas de ahorro entre tradición y reforma*, celebrado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo los días 16 y 17 de octubre de 1996.

En el plano comparado, Franch i Saguer (1992:126 y ss.) destacó cómo las reglas de intervención administrativa y la distribución de competencias públicas divergían claramente entre bancos y cajas, sin que la Ley 30/1994, de Fundaciones, equiparara su régimen corporativo y financiero al de las fundaciones tradicionales. Antes bien, la distancia organizativa entre ambos modelos se ha ido acentuando.

El Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto (BOE núm. 222, 16 de septiembre de 1977), conocido como "Reforma Fuentes Quintana", autorizó a las cajas a realizar las mismas operaciones que la banca privada (art. 20), eliminó restricciones operativas y territoriales, y posibilitó su plena integración en el mercado financiero. Como señalan Aragón Reyes et al. (1991), no es extraño que, de la mano de esta especie de puesta de largo como empresas bancarias, las cajas hayan recibido la organización propia de la forma de empresa por excelencia, la sociedad anónima, pero puede dudarse si no merecía la pena que la hubieran tenido antes. En paralelo, se creó el Fondo de Garantía de Depósitos para cajas y cooperativas de crédito, reforzando la estabilidad del sistema ante la crisis de numerosas entidades bancarias privadas, pese a que las cajas no habían incurrido en insolvencias comparables.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

Los antecedentes inmediatos de esta reforma normativa se encuentran en el Real Decreto 2227/1977, de 29 de junio, que suprimió la Junta de Inversiones, así como en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de julio de 1977, relativa a la liberalización de tipos de interés y coeficientes de inversión en el sistema financiero. Con estos instrumentos se intensificó notablemente la dimensión crediticia de las cajas de ahorros, reforzando su integración operativa en los circuitos bancarios ordinarios.

Sin embargo, no debe perderse de vista la posición doctrinal mayoritaria que identifica a estas entidades como el prototipo de las denominadas fundaciones-empresa, en las que confluyen elementos propios de las fundaciones funcionales —expresados en su obra benéfico-social— con una actividad financiera institucionalizada. En esta línea se sitúan los trabajos de Embid Irujo, quien retoma la tesis de Valero Agúndez (1969:128 y ss.), y los de González Moreno (1983:589 y ss.), autor que también ha profundizado en la configuración jurídica de las cajas en términos de personalidad jurídica específica (1991:600 y ss.). En una perspectiva colectiva, Aragón Reyes et al. (1991) sistematizaron el régimen jurídico de estas entidades (pp. 121-122). A su vez, Vicent Chuliá (1991:1042-1043) abordó en su compendio crítico los rasgos diferenciadores del modelo institucional, tesis que desarrolló junto a Cerdá Albero en un estudio comparado sobre el caso español (Vicent Chuliá & Cerdá Albero, 1993:67-70).

En nuestra opinión, la organización corporativa de las cajas de ahorros generó profundas crispaciones internas, derivadas de la diversidad de intereses representados en su seno, especialmente por la elevada participación de representantes de origen político. Esta configuración institucional provocó que los fines de interés general se vieran progresivamente relegados frente a finalidades de carácter marcadamente político.

Por su parte, la Constitución Española introdujo importantes novedades en relación con el marco económico y, especialmente, con la distribución de competencias. La mayoría de los Estatutos de Autonomía asumieron como propias competencias exclusivas sobre las cajas de ahorros. En este contexto, el Real Decreto 2290/1977 fue confirmado por el Real Decreto 73/1981, de 16 de enero, relativo a la financiación a largo plazo por parte de las cajas de ahorros (BOE núm. 16, de 19 de enero de 1981), norma que fue desarrollada por la Orden Ministerial de 17 de enero de 1981 y por la Circular 13/1981 del Banco de España. Como resultado, se produjo una equiparación prácticamente total en materia de actividad crediticia entre bancos y cajas de ahorros, aunque ciertas operaciones quedaron reservadas a estas últimas —como las cuentas de ahorro bursátil, con o sin derecho a préstamo para la adquisición de valores con cotización calificada en las bolsas de comercio—, mientras que otras continuaron beneficiando a la banca privada, en particular en materia de comercio exterior.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

3. El papel de la obra social

La obra social ha sido uno de los rasgos más característicos de las cajas de ahorros desde sus orígenes, justificando su reconocimiento como instituciones orientadas al interés general. Esta dimensión, que trasciende lo financiero, las configuró como agentes de cohesión territorial y social, con una vocación pública inseparable de su función redistributiva.

Vicent Chuliá (2000) la definió como un "componente estructural esencial de su identidad institucional", inherente a su naturaleza jurídico-funcional y no meramente voluntario (p. 328). La normativa histórica —desde el Estatuto de 1933 hasta la Ley 31/1985— destacó la obra social como expresión del principio de finalidad social, incluso por encima del rendimiento económico (Vicent Chuliá, 2024:1224-1226).

Configurada como aplicación institucional de los excedentes financieros al bienestar colectivo, especialmente en el ámbito local, la obra social se materializó en proyectos culturales, educativos, sanitarios, medioambientales y asistenciales. Más allá de una función ética, constituyó una obligación legal derivada de su configuración normativa.

La legislación de mediados del siglo XX ya establecía la obligación de destinar una parte de los excedentes a fines sociales: el Decreto de 17 de octubre de 1947 reguló su destino, y el Real Decreto 2290/1977 introdujo un régimen sistemático de planificación, control y ejecución, exigiendo planes anuales para justificar la orientación de los fondos y su impacto en la comunidad.

Desde el punto de vista doctrinal, la obra social ha sido interpretada como una manifestación práctica del principio de no lucratividad. A diferencia de las sociedades mercantiles, las cajas no distribuían dividendos, sino que reinvertían los excedentes no solo en reservas o reforzamiento patrimonial, sino también en el entorno social, materializando así una función redistributiva sin intermediación estatal.

Este modelo ha sido también identificado con el "tercer sector financiero", en tanto representaba una alternativa frente al modelo de banca privada orientada al beneficio y a la remuneración del capital. En efecto, las cajas no eran entidades ajenas al mercado, pero su orientación institucional hacia el bien común permitía canalizar una parte del flujo económico hacia ámbitos excluidos por los criterios de rentabilidad privada.

En este sentido, puede establecerse un paralelismo técnico con el fondo de formación y promoción de las cooperativas, previsto en la legislación cooperativa estatal (art. 56 de la Ley 27/1999, de Cooperativas) y autonómica. Al igual que la obra social de las cajas, este fondo constituye una aplicación obligatoria del excedente,

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

afectada a fines de interés colectivo —educación, formación, promoción del cooperativismo y acción social— y sometida a reglas de gestión que impiden su apropiación privada. Si bien las cajas no nacieron como sociedades mutuales, comparten con las cooperativas el principio de afectación institucional del resultado económico y la canalización de recursos hacia el desarrollo social del entorno. La comparación pone de relieve la afinidad estructural entre ambos modelos dentro del marco conceptual de la economía social, sin necesidad de identidad organizativa.

No obstante, el papel de la obra social ha sufrido una erosión significativa desde los procesos de reestructuración del sector financiero español iniciados en 2009, como consecuencia de la crisis económico-financiera. La transformación de muchas cajas en bancos o entidades participadas por fundaciones bancarias ha reducido de forma drástica el volumen de recursos destinados a estos fines, al tiempo que ha diluido el vínculo territorial y comunitario de las antiguas cajas.

En el marco jurídico actual, la Ley 26/2013, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, establece mecanismos para preservar, al menos parcialmente, la obra social a través de las fundaciones de carácter especial que conservan la titularidad de las participaciones en los nuevos bancos. Sin embargo, como advierte Fajardo García (2011), el modelo resultante no reproduce fielmente el compromiso estructural que las cajas mantenían con la obra social, pues esta queda subordinada al rendimiento financiero de las participaciones bancarias y a la estrategia de inversión de la fundación titular.

La obra social constituyó una dimensión esencial de la identidad de las cajas de ahorros, fundamentada en principios jurídicos como la no lucratividad, la afectación institucional del patrimonio y la vocación territorial. Su progresiva transformación en estructuras financieras de corte bancario ha supuesto una pérdida significativa de este capital social acumulado, lo que ha llevado a parte de la doctrina a reclamar una reconsideración normativa del papel del sector financiero en el desarrollo del territorio y el bienestar colectivo (Vicent Chuliá 2024:1224-1226).

4. De la expansión al declive: el marco normativo y sus disfunciones

La Ley 31/1985, de 2 de agosto, de órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA) (BOE núm. 186, 5 de agosto de 1985), se aprobó con el propósito de adaptar la gobernanza de las cajas a un modelo más abierto, plural y democrático. La reforma perseguía una doble finalidad: consolidar su carácter fundacional, social y territorial, y garantizar su operatividad en un entorno financiero cada vez más liberalizado, que exigía eficiencia y profesionalización.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

El artículo 2 configuró un sistema de representación institucional plural en los órganos de gobierno —Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control— compuesto por representantes de impositores (40%-50% de los consejeros generales), entidades fundadoras, corporaciones locales (si la caja operaba en el municipio), empleados y, en menor medida, de intereses sociales o económicos relevantes. Este esquema sustituyó las juntas dominadas por fundadores o protectores públicos, pretendiendo reflejar los intereses del entorno social.

La exposición de motivos defendía la compatibilidad entre pluralidad representativa y profesionalización. No obstante, la ley no incluyó requisitos obligatorios sobre idoneidad, formación o experiencia de los miembros, lo que debilitó la arquitectura institucional y la hizo vulnerable a la politización y al corporativismo, al carecer de mecanismos que garantizaran la competencia técnica de sus responsables.

Como advirtió Vañó (2000b:11375-11390), esta estructura permitía que los gobiernos autonómicos intervinieran en la composición y en la orientación estratégica de las cajas, directa o indirectamente, a través de su peso en las corporaciones locales. Esta capacidad de influencia socavaba el principio fundacional de neutralidad institucional, transformando a las cajas en entidades funcionalmente subordinadas a la lógica política de los ejecutivos autonómicos. En estudios previos (Vañó, 1995:269-282), ya se había advertido que el diseño normativo facilitaba una colonización progresiva de los órganos de decisión, sin que existieran mecanismos eficaces de control interno o de responsabilidad fiduciaria (Vicent Chuliá, 2024:1224-1226).

Esta dinámica se agravó con el desarrollo legislativo autonómico. En varias comunidades autónomas —como Galicia, Madrid, Cataluña o la Comunidad Valenciana— las leyes propias sobre cajas de ahorros institucionalizaron sistemas de designación que atribuían a los parlamentos regionales o a los gobiernos autonómicos cuotas de representación significativas en los órganos de gobierno, en ocasiones superiores al 50% del Consejo de Administración o de la Comisión de Control. Además, la ausencia de normas que establecieran la incompatibilidad entre cargos políticos y funciones ejecutivas en las cajas permitió su instrumentalización como vehículos de intervención económica autonómica, vulnerando los principios de neutralidad financiera, independencia institucional y responsabilidad gestora.

La crítica doctrinal no tardó en consolidarse. Para La Casa García (2013), el modelo diseñado por la LORCA dio lugar a una "arquitectura institucional híbrida", en la que se diluían los límites entre representación, supervisión y gestión. Esta confusión estructural debilitó los mecanismos de responsabilidad, eliminó los incentivos para el ejercicio diligente de la función rectora y transformó los órganos de gobierno en espacios de negociación partidaria más que en órganos técnicos de dirección y control (La Casa García, 2013:8). El diseño, además, restringía severamente la auto-

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

nomía del Consejo de Administración frente a los poderes públicos, que controlaban mayoritariamente la Asamblea General mediante los mecanismos de designación institucional.

En términos de dogmática jurídica, Sánchez-Calero Guilarte (2006:281-306) calificó esta situación como un ejemplo de inseguridad estructural: las cajas, formalmente privadas y sin ánimo de lucro, fueron tratadas legislativamente como entes de titularidad institucional difusa, bajo un régimen jurídico ambiguo en el que se combinaban elementos propios del Derecho público —intervención administrativa, supervisión autonómica, adscripción a potestades públicas— con instituciones típicamente privadas —gestión financiera, responsabilidad civil y régimen contractual ordinario—. Esta indefinición dificultó su integración en la arquitectura financiera europea, especialmente tras el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, que adoptó una definición funcional y unificadora para las entidades de crédito, sin atender a la singularidad jurídica de las cajas.

Aunque el modelo LORCA innovó al configurar la gobernanza interna, fracasó en articular un sistema eficaz, acorde a la doble condición de las cajas como operadores competitivos y entidades de interés general. La norma no preveía mecanismos sólidos de evaluación del desempeño ni procedimientos efectivos de exigencia de responsabilidad ante la mala praxis, ni garantizaba un equilibrio operativo entre los grupos representados, lo que permitió la formación de mayorías homogéneas orientadas a intereses políticos, territoriales o corporativos, por encima de criterios de eficacia, solvencia y continuidad institucional.

Desde la perspectiva constitucional, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha contribuido de manera decisiva a consolidar la indefinición institucional de las cajas de ahorros. Las Sentencias 18/1984, de 7 de febrero, y 48/1988 y 49/1988, ambas de 22 de marzo, resultan fundamentales para delimitar los contornos jurídicos de estas entidades, aunque, paradójicamente, han reforzado también la ambigüedad conceptual que las caracteriza (Vicent Chuliá, 2024).

En la STC 18/1984 se negó expresamente el carácter público de las cajas de ahorros, al considerar que la titularidad de su patrimonio no correspondía a la Administración y que su actividad se regía por normas de Derecho privado. No obstante, el propio tribunal reconocía simultáneamente su función social y la intensidad del control administrativo al que estaban sometidas, inaugurando una línea jurisprudencial que situaba a estas entidades en un espacio intermedio entre lo público y lo privado, sin calificarlas de forma concluyente.

La STC 48/1988 introdujo una relevante distinción entre naturaleza jurídica y funcionalidad institucional. Aunque admitía que las cajas conservaban elementos propios de las fundaciones, rechazaba su encuadre en el concepto constitucional de

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

fundación del artículo 34 CE, por entender que la transformación de su estructura organizativa y la evolución de su actividad financiera las alejaban del modelo fundacional clásico. El tribunal afirmaba que los fines de estas entidades "no son esencialmente benéficos, sino los propios de toda entidad de crédito", evidenciando así el proceso de bancarización funcional, pero sin negar expresamente su carácter institucional ni su vinculación a intereses generales.

Por su parte, la STC 49/1988 confirmó esta línea interpretativa al descartar la naturaleza pública de las cajas y al mismo tiempo rechazar su identificación con las fundaciones clásicas, calificándolas como "entidades de carácter social". El propio tribunal reconocía la dificultad de ubicarlas dentro de alguna de las categorías del artículo 35 del Código Civil, reconociendo que su singularidad jurídica exigía una consideración diferenciada. El resultado fue una doctrina ecléctica, sin traducción normativa clara ni criterios sistemáticos que permitieran orientar de forma estable la acción del legislador o de los operadores jurídicos, manteniéndose así una indefinición estructural que condicionaría su posterior evolución normativa.

Como ha señalado la doctrina (Vañó, 2000b; Vicent Chuliá, 2024), esta jurisprudencia institucionalizó una categoría jurídica indefinida, caracterizada por la ausencia de socios, la afectación del patrimonio a fines de interés general, la participación de poderes públicos en sus órganos, y una actividad financiera sujeta a regulación y supervisión administrativa. Sin embargo, la indefinición conceptual provocó consecuencias prácticas relevantes: dificultó el establecimiento de un régimen jurídico supletorio claro; debilitó el control jurisdiccional de sus decisiones, especialmente en materia de responsabilidad de sus órganos; y permitió una amplia intervención normativa autonómica, que en muchos casos consolidó el control político sobre estas entidades.

Más aún, como se ha analizado con detalle (Vañó, 2013; Vicent Chuliá, 2024), la falta de una calificación jurídica precisa afectó también a la legitimación democrática de los órganos rectores. Al no tratarse de entes públicos, no se les exigía el mismo nivel de control o transparencia; pero al estar formados en gran parte por representantes políticos, escapaban también a los principios propios del Derecho privado en cuanto a responsabilidad, diligencia y rendición de cuentas. Esta situación generó un modelo institucional sin exigencias claras ni incentivos adecuados para la buena gestión, lo que agravó los efectos de la crisis de gobernanza vivida por muchas cajas en las décadas siguientes.

La Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero (BOE núm. 281, de 23 de noviembre de 2002), surgió en un contexto de creciente preocupación por los desequilibrios derivados del modelo de gobernanza diseñado por la LORCA. Su objetivo declarado era fortalecer la transparencia, la

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

estabilidad del sistema financiero y la profesionalización de las entidades que lo componían, incluidas las cajas de ahorros.

En particular, mediante su disposición adicional undécima, la Ley 44/2002 introdujo una reforma clave en el artículo 2.3 de la LORCA, estableciendo límites a la representación de los poderes públicos en los órganos de gobierno de las cajas. Concretamente, se dispuso que: *"La representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público en sus órganos de gobierno […] no podrá superar en su conjunto el 50% del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos, teniendo que estar representadas todas las entidades y corporaciones".*

Asimismo, se fijaron márgenes de representación para los impositores (entre un 25% y un 50%), y para los empleados (entre un 5% y un 15%). Esta disposición pretendía, formalmente, reducir el riesgo de captura política de los órganos de las cajas y garantizar una mayor pluralidad institucional.

No obstante, como ha advertido la doctrina (Vañó, 2000b:11380-11382), esta medida normativa no logró frenar la dinámica de colonización política de las cajas, ya que fue neutralizada por el desarrollo normativo autonómico. Muchas comunidades autónomas continuaron otorgando un peso decisivo a los ejecutivos regionales en la designación directa o indirecta de vocales, incluso a través de normas de carácter administrativo o reglamentario. Esta situación generó una contradicción práctica: aunque se formalizaban límites legales a la participación pública, en la práctica se mantenía o incluso reforzaba el control institucional por parte de los gobiernos autonómicos.

Además, la propia redacción del artículo reformado permitió la interpretación flexible de los porcentajes, especialmente cuando la entidad fundadora era una administración pública, lo que provocó situaciones de opacidad en la atribución de los derechos de voto. A ello se sumaba la falta de exigencias objetivas de profesionalización, experiencia financiera o independencia funcional para los representantes, con lo cual el control político permanecía en buena medida intacto.

Desde el punto de vista del Derecho Mercantil, esta tensión normativa dificultó la aplicación de criterios de diligencia y responsabilidad propios del administrador profesional, el sistema de elección indirecta y la inexistencia de un control accionarial diluyeron las responsabilidades individuales, dificultando el ejercicio de acciones por mala gestión o negligencia (Vañó, 2000b).

Por otro lado, el principio de transparencia y buen gobierno, que constituía uno de los ejes de la Ley 44/2002, tampoco fue desarrollado suficientemente en lo relativo a las cajas. Mientras que para las sociedades cotizadas se avanzaba en la exigencia de códigos de conducta, comisiones de auditoría y publicación de informes anuales de gobierno corporativo, en el caso de las cajas estas obligaciones eran más laxas o

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

simplemente no se exigían de manera general. Solo tras la Circular 2/2005, de 21 de abril, del Banco de España, se comenzó a exigir un informe anual de gobierno corporativo a aquellas cajas que emitieran valores admitidos a cotización oficial, pero la mayoría de las entidades escapaba a esa obligación.

La crisis financiera de 2008 actuó como catalizador del colapso de este modelo. El Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio (BOE núm. 168, de 10 de julio de 2010) introdujo medidas de profesionalización de los órganos de gobierno, requisitos personales de honorabilidad y experiencia, y redujo la participación política al 40 %. También impuso la figura del presidente ejecutivo y exigió la creación de comisiones de control más independientes. No obstante, estas reformas resultaron ser una respuesta tardía, sin capacidad de revertir el proceso de deterioro institucional.

El punto final de este proceso se alcanzó con la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias (BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2013), que impuso la transformación obligatoria de las cajas en fundaciones bancarias en los supuestos previstos en su artículo 39 (superación de determinados umbrales de actividad o cuota de mercado). La consecuencia fue la conversión de las cajas en tenedoras de acciones de sociedades anónimas bancarias, eliminando toda capacidad operativa directa (Vicent Chuliá 2024:1224-1226).

Como analiza Vañó (2013), esta transformación significó la pérdida definitiva de su naturaleza institucional fundacional. El legislador optó por la asimilación completa al modelo mercantil sin haber explorado soluciones jurídicas que preservaran su especificidad como operadores financieros orientados al interés general. La estructura de fundación-empresa, como señala también La Casa García (2015), fue vaciada de contenido funcional: ya no gestionan crédito, ni definen política financiera, ni canalizan ahorro popular, sino que simplemente mantienen participaciones bancarias sin control efectivo (Vicent Chuliá 2024:1224-1226).

El régimen jurídico desde 1985 hasta 2013 no constituyó una reforma institucional orientada a la mejora de los principios fundacionales, sino un proceso de desmantelamiento del modelo de economía social. La sucesión normativa —LORCA, reformas de 2002, RDL 11/2010 y Ley 26/2013— refleja una progresiva desnaturalización jurídica y funcional que ha culminado con la desaparición práctica de la caja como figura singular del sistema financiero (Vicent Chuliá 2024:1224-1226).

5. El papel de la politización y la gobernanza deficiente

La Ley 31/1985, de 2 de agosto, de órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA), introdujo un modelo de representación institucional orientado, al menos for-

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

malmente, a democratizar la gestión mediante la integración de impositores, empleados, corporaciones locales y entidades fundadoras en los órganos de gobierno. Sin embargo, desde su aprobación, este diseño normativo configuró una arquitectura institucional especialmente vulnerable al control político, facilitado por la capacidad de los poderes públicos —y en particular de los gobiernos autonómicos— para influir en la designación de representantes en la Asamblea General y el Consejo de Administración.

En la práctica, este modelo derivó en un mecanismo de control partidista de las decisiones estratégicas, carente de garantías mínimas de profesionalidad, independencia o cualificación técnica por parte de quienes ejercían funciones ejecutivas o de supervisión. La ausencia de exigencias normativas sobre la idoneidad de los vocales y la naturaleza institucional del patrimonio, cuya titularidad difusa impedía contrapesos internos similares a los de las sociedades de capital, acentuaron esta debilidad (Vañó Vañó, 2000a:11380-11385).

El marco legal tampoco estableció una separación funcional efectiva entre los representantes de los grupos institucionales y quienes asumían responsabilidades técnicas o de control financiero. Esta confluencia dio lugar a una gobernanza débil, en la que los intereses políticos prevalecieron sobre los principios de prudencia y racionalidad económica. La doctrina ha destacado que la presencia mayoritaria de representantes públicos condicionó la toma de decisiones a prioridades ajenas a la lógica económico-financiera, con escasa cultura de cumplimiento normativo y sin mecanismos claros de responsabilidad institucional (La Casa García, 2015:47-49).

La consecuencia directa de esta gobernanza deficiente fue la aprobación de operaciones de crédito y de inversión de elevado riesgo, muchas de ellas relacionadas con proyectos de infraestructura impulsados por las administraciones públicas, que carecían de estudios de viabilidad o que fueron claramente sobredimensionados. En numerosos casos, las cajas asumieron posiciones financieras relevantes en operaciones inmobiliarias o urbanísticas estrechamente vinculadas a estrategias de expansión autonómica, sin que existieran mecanismos internos capaces de frenar decisiones claramente contrarias a los principios de diversificación, liquidez o capitalización adecuados (Aragón Reyes, Santamaría Pastor y García Villaverde, 1991; Vañó Vañó, 2013:1427-1432).

La ausencia de un control efectivo se vio reforzada por el hecho de que las cajas, como entidades sin ánimo de lucro y sin socios o accionistas, carecían de un titular del interés económico residual que pudiera ejercer funciones de vigilancia, exigir responsabilidades o activar mecanismos de rendición de cuentas. Este vacío estructural fue ya advertido en el análisis jurisprudencial sobre los órganos de gobierno de estas entidades, en particular en relación con la legitimación activa y pasiva en procedi-

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

mientos de impugnación de acuerdos o de reclamación de responsabilidad (Vañó Vañó, 1995:271-275; Sánchez-Calero Guilarte, 2006:285-288).

El resultado fue la consolidación de un sistema de poder endogámico, en el que los equipos directivos, en muchos casos vinculados a los partidos en el poder autonómico, operaban con autonomía formal, pero sin control material, favoreciendo decisiones que derivaron en un fuerte deterioro patrimonial. El modelo institucional carecía de un diseño jurídico adecuado para prevenir conflictos de interés, asegurar la rendición de cuentas o garantizar la aplicación de los principios de gobierno corporativo propios del sector financiero. Como ha indicado La Casa García (2015), la arquitectura institucional de las cajas permitía una gobernanza opaca y centrada en la lealtad política más que en la profesionalidad o la diligencia gestora, alejándose del estándar mínimo de integridad esperable en entidades de crédito. Vicent Chuliá (2000) ya había advertido que la falta de un régimen de responsabilidad orgánica específico y de límites a la participación pública en los órganos de gobierno comprometía gravemente la sostenibilidad del modelo fundacional.

La politización de los órganos rectores no fue un fenómeno accesorio ni excepcional, sino una característica estructural del modelo institucional de las cajas en España durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del XXI. Reformas como la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, que limitó al 50% la participación pública en los órganos de gobierno, no abordaron el problema de fondo. La ausencia de exigencias de profesionalidad y la persistencia de criterios de designación partidista impidieron consolidar una cultura de gobernanza financiera responsable (Sánchez-Calero Guilarte, 2006:293-295).

La estructura de poder institucionalizada, sin contrapesos funcionales ni cultura normativa de responsabilidad, propició decisiones guiadas por la lógica política, comprometió la calidad de la gestión, desvirtuó los principios fundacionales y afectó al régimen jurídico aplicable. Las reformas posteriores no introdujeron mecanismos eficaces para revertir esta tendencia. Como señaló Vicent Chuliá (2000), la gobernanza de las cajas se desarrolló en un entorno normativo que no incentivaba la profesionalización ni garantizaba la responsabilidad técnica, debilitando su legitimación institucional y alejándolas de los principios de la economía social.

6. La reconversión normativa: del modelo social al bancario

La profunda transformación institucional de las cajas de ahorros tuvo su punto de inflexión jurídico con la aprobación del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio,

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

de gobierno y gestión de las cajas de ahorros, y su culminación definitiva con la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. Ambas normas formalizaron el abandono del modelo institucional fundacional orientado al interés general, reemplazándolo por una estructura mercantil basada en sociedades anónimas bancarias y fundaciones con función patrimonial. Como ha señalado la doctrina, esta reconversión supuso la desaparición práctica del régimen jurídico específico de las cajas como entidades de economía social, generando un modelo funcionalmente bancario, aunque con continuidad formal a través de las fundaciones (Vicent Chuliá, 2013:21-23; Sánchez-Calero Guilarte, 2014:89-92).

El Real Decreto-ley 11/2010 estableció por primera vez un marco jurídico que permitía y promovía la transformación de las cajas de ahorros en bancos mediante un proceso de segregación patrimonial. En virtud de este régimen, la caja transfería su actividad financiera a una sociedad anónima participada por ella misma o, cuando la participación excedía determinados umbrales de control, por una fundación de nueva creación. Esta fundación pasaba a ejercer una función exclusivamente patrimonial, limitada a la gestión de su participación bancaria. El nuevo marco introdujo también disposiciones sobre profesionalización, incompatibilidades, limitación de mandatos y creación de comisiones especializadas, con el objetivo de aproximar la gobernanza de estas entidades a los estándares de gobierno corporativo propios del mercado de capitales (La Casa García, 2015:45-47).

Junto a esas disposiciones, el artículo 5 del mismo Real Decreto-ley preveía que, en caso de pérdida del control accionarial sobre la nueva sociedad bancaria, la caja debía transformarse obligatoriamente en una fundación de carácter especial. Esta fórmula introdujo por primera vez en el ordenamiento financiero español la disociación entre la condición jurídica de entidad de crédito y el ejercicio operativo directo de la actividad bancaria, tensionando los principios tradicionales de supervisión, solvencia y disciplina del sector (Vicent Chuliá, 2013:25-27).

La posterior Ley 26/2013, al imponer la conversión en fundación bancaria a aquellas cajas con activos superiores a 10.000 millones de euros o con participación significativa en una entidad de crédito, consolidó normativamente la separación entre la titularidad y la gestión bancaria. La fundación quedaba relegada a un papel de mera accionista institucional, desvinculada de la operativa financiera y limitada a funciones de control de participaciones, planificación de la obra social y cumplimiento del protocolo de actuación exigido por el artículo 43 de la citada norma (Vañó Vañó, 2013:1427-1433; Sánchez-Calero Guilarte, 2014:93-96).

La reconversión jurídica de las cajas de ahorros en fundaciones bancarias, en los términos de la Ley 26/2013, ha suscitado un debate sustantivo sobre su exclusión del marco normativo y funcional de la economía social. Frente al modelo tradicio-

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

nal —entidades sin ánimo de lucro, orientadas al interés general, con gestión plural, reinversión obligatoria de excedentes y arraigo territorial—, las fundaciones bancarias son personas jurídicas privadas, sin capacidad de intermediación financiera, centradas en conservar su participación bancaria y carentes de mecanismos efectivos de gobernanza democrática. Esta transformación ha diluido los elementos esenciales que justificaban su anterior encuadre en la economía social, situándolas en una posición ambigua, sin operatividad propia ni vinculación real con los fines históricos de las cajas.

El artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, exige para la inclusión en este ámbito una actividad económica organizada, finalidad orientada al interés general o colectivo, primacía de las personas sobre el capital, gestión democrática y aplicación mayoritaria de los excedentes a fines sociales. Ninguno de estos requisitos se refleja en el régimen jurídico de las fundaciones bancarias: la actividad económica es ejercida por la entidad participada, la finalidad fundacional no persigue objetivos de cohesión territorial, inclusión financiera o desarrollo sostenible, y su gobierno responde a parámetros fiduciarios orientados a la conservación patrimonial, sin base asociativa ni institucional (Sánchez-Calero Guilarte, 2014:97-99).

Además, la gestión de las fundaciones bancarias no se rige por principios de representación democrática, ni su estructura incorpora órganos deliberativos o participativos que reflejen los intereses de su comunidad de origen. La práctica totalidad de las decisiones estratégicas se concentra en el patronato, compuesto habitualmente por perfiles técnicos o designados por criterios internos, sin presencia institucional representativa, como la que existía en los consejos de administración de las cajas bajo el modelo diseñado por la LORCA. Esta evolución evidencia un desplazamiento desde un modelo institucional mixto, característico de la economía social, hacia una estructura fundacional cerrada, patrimonialista y ajena a todo mecanismo de control social efectivo (La Casa García, 2015:48-51; Vicent Chuliá, 2013:26-28, 2024:1224-1226).

Doctrinalmente, se ha señalado que el proceso de bancarización supuso una ruptura con la lógica protectora y diferencial que el legislador había previsto para las entidades de la economía social. El modelo fundacional definido por la Ley 26/2013 responde más a la racionalidad propia del Derecho de fundaciones ordinarias —basado en la voluntad del fundador y en la finalidad fiduciaria del patrimonio— que, a los principios estructurales de la economía social, centrados en la gestión colectiva, la utilidad común y la vertebración territorial (Vañó Vañó, 2013:1429-1432; Sánchez-Calero Guilarte, 2014:99-101).

Tal como han argumentado autores como La Casa García (2015) y Vañó Vañó (2013), la exclusión de las fundaciones bancarias del ámbito jurídico de la economía

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

social no ha sido expresamente formulada por el legislador, pero resulta sistemáticamente del diseño institucional adoptado en la Ley 26/2013: la finalidad de la entidad, su estructura de gobierno, su régimen de supervisión y su base no representativa las sitúan al margen de los parámetros establecidos en el artículo 5 de la Ley 5/2011, de Economía Social. La configuración patrimonialista, sin órganos representativos ni vínculo territorial operativo, desvirtúa los elementos institucionales esenciales para su integración en dicho sector.

En esta misma dirección, la Comisión Europea ha subrayado que el reconocimiento como entidad de economía social no puede fundarse exclusivamente en la ausencia de ánimo de lucro, sino en la concurrencia estructurada de elementos jurídicos y operativos que garanticen la primacía del fin social sobre el interés patrimonial o corporativo (Comité Económico y Social Europeo, Dictamen SOC/371, 2009).

En contraste, las cajas de ahorros —antes de su transformación— ofrecían una configuración jurídica singular que, si bien no respondía al modelo mutual o asociativo clásico, sí integraba elementos estructurales propios de la economía social: ausencia de accionistas, participación institucional plural, afectación irrevocable del patrimonio a fines de interés general y redistribución de excedentes mediante obra social. La desaparición de este modelo sin que se haya habilitado un marco normativo alternativo ha generado un vacío jurídico que desprotege el legado institucional y social de estas entidades y plantea la necesidad de repensar el encaje normativo de modelos híbridos que no se ajustan ni al Derecho societario clásico ni al régimen fundacional ordinario.

Asimismo, el nuevo modelo ha eliminado el componente territorial que caracterizaba a las cajas de ahorros, tradicionalmente vinculadas al desarrollo económico local, a la inclusión financiera y al arraigo institucional en sus comunidades. La transformación ha implicado una desvinculación del entorno geográfico, reforzada por la reestructuración bancaria posterior, que ha absorbido o integrado muchas de las antiguas cajas en conglomerados financieros centralizados, sin criterios de reinversión local ni orientación preferente al interés general (Sánchez-Calero Guilarte, 2006:291-295).

A diferencia del caso español, donde la bancarización de las cajas derivó en estructuras patrimoniales sin funcionalidad crediticia ni base institucional plural, otros ordenamientos europeos han mantenido modelos de banca minorista con vocación social e integración territorial. El ejemplo más destacado es el sistema alemán, basado en el denominado *Three-Pillar Banking System*, compuesto por bancos privados, cooperativos y de participación pública. Entre estos últimos, las *Sparkassen* —entidades locales de ahorro— operan bajo normas de Derecho público regional, con mandato legal de fomento económico local y cohesión social. Su actividad está geográficamen-

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

te limitada por estatuto, su rentabilidad se destina a la comunidad y su gobernanza se articula a través de instituciones públicas locales como entidades de apoyo no mercantiles. Este modelo ha sido calificado por la doctrina como híbrido, eficiente y resistente a las crisis, y ha contribuido a la estabilidad del sector bancario alemán (Behr & Schmidt, 2016:1-10, 13-18; Martens, 2023).

En Francia, las *Banques Populaires* y el *Crédit Coopératif*, integrados en el sector mutualista, operan bajo el régimen jurídico de la economía social y solidaria conforme a la *Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire*. Esta ley incluye expresamente al sector bancario mutualista como parte de la economía social, estableciendo principios de gobernanza democrática, propiedad colectiva, utilidad social y reinversión de beneficios, bajo la misma supervisión financiera que el resto del sistema bancario (Richez-Battesti & Petrella, 2016:13-15).

Diversos autores han denunciado la pérdida de pluralidad institucional en el sistema financiero español y la exclusión de las fundaciones bancarias del ámbito de protección y fomento previsto para las entidades de la economía social (La Casa García, 2013; Vañó Vañó, 2013).

La situación de los Montes de Piedad, históricamente vinculados a las cajas, acentúa esta ruptura estructural. Estas entidades de crédito prendario de finalidad social, reguladas por el Real Decreto 197/1988 y protegidas históricamente como fórmulas de acceso al crédito sin ánimo de lucro, han quedado subsumidas en las fundaciones bancarias, conforme a la disposición adicional quinta de la Ley 26/2013. La legislación no prevé personalidad jurídica específica ni régimen financiero propio, limitándose a permitir su inclusión como actividad de obra social, lo que supone una alteración funcional respecto de su operativa original.

Tras la reestructuración normativa e institucional del sistema de cajas de ahorros operada a partir del Real Decreto-ley 11/2010 y culminada con la Ley 26/2013, únicamente dos entidades han mantenido su personalidad jurídica y operativa como cajas de ahorros en sentido estricto. Se trata de Caixa Ontinyent, en la Comunitat Valenciana, y Colonya, Caixa Pollença, en las Islas Baleares. Ambas han preservado su independencia, su forma jurídica fundacional sin ánimo de lucro y su operativa bancaria directa, integrando actividad financiera, obra social y arraigo territorial conforme al modelo histórico. Su pervivencia se explica, en buena medida, por una estrategia de crecimiento prudente, gestión conservadora del riesgo y una base institucional anclada en el entorno local, sin exposición a procesos de expansión política ni financiera descontrolada.

El resto del sistema de cajas fue objeto de segregación patrimonial, transformación societaria o fusión bancaria, con la consiguiente aparición de nuevas figuras jurídicas, entre ellas las fundaciones bancarias reguladas por la Ley 26/2013.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

En algunos casos, los montes han quedado adscritos a las fundaciones bancarias surgidas tras la transformación de las cajas. Destaca el ejemplo de la Fundación Montemadrid, heredera de la antigua Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, que ha conservado la operativa del monte como parte esencial de su obra social. Esta institución continúa ofreciendo préstamos con garantía prendaria, organizando subastas públicas de objetos depositados y promoviendo la inclusión financiera de personas sin acceso a crédito convencional. Modelos similares subsisten también en otras fundaciones de origen provincial, como Fundación Ávila o Fundación Cajasol, que integran unidades de Monte de Piedad activas dentro de su estructura social. A ello se suma el caso de la Fundación Bancaja, sucesora de la Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante (Bancaja), que mantiene la concesión de microcréditos con garantía prendaria como unidad funcional dentro de su obra social. Esta entidad, integrada inicialmente en el SIP de BFA-Bankia y desvinculada de la actividad bancaria directa desde 2012, ha reorientado su misión hacia actividades culturales y asistenciales, conservando, no obstante, la operativa del Monte como expresión histórica de su función fundacional.

En otros supuestos, los montes han quedado adscritos directamente a los bancos resultantes del proceso de bancarización, o han sido disueltos o absorbidos dentro de procesos de fusión que no han preservado su identidad jurídica ni funcional. La legislación vigente permite esta diversidad organizativa, pero no ha previsto un régimen normativo específico para garantizar su continuidad funcional ni su protección como instrumento histórico de inclusión financiera. Esta situación genera un espacio de inseguridad jurídica e indefinición funcional que ha sido advertido por la doctrina especializada (Hidalgo & Pineda, 2012; La Casa García, 2013).

A pesar de ello, los montes de piedad siguen cumpliendo una función económica y social en determinados contextos, al proporcionar microcréditos garantizados mediante prenda con condiciones accesibles, sin evaluación de solvencia ni exigencia de historial bancario, y con tipos de interés moderados. La continuidad de esta actividad en determinadas ciudades evidencia que su potencial como instrumento de inclusión financiera no ha desaparecido, aunque su presencia institucional y visibilidad hayan quedado significativamente reducidas.

Doctrinalmente, se ha señalado la necesidad de clarificar el estatuto jurídico actual de los montes de piedad, especialmente en lo que respecta a su relación con la economía social, su integración dentro del tercer sector financiero y su compatibilidad con los principios de no lucratividad, afectación del patrimonio al interés general y supervisión diferenciada (Hidalgo & Pineda, 2012:26-30). En tanto que operan sin ánimo de lucro y con finalidad social explícita, su exclusión de la categoría de entidades de economía social carece de justificación normativa sólida, y su encaje

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

funcional plantea cuestiones no resueltas en la arquitectura jurídica posterior a 2013. Este hecho ha sido subrayado críticamente por diversos autores, que han denunciado tanto la pérdida de pluralidad institucional en el sistema financiero como la exclusión de las fundaciones bancarias del perímetro de protección y fomento previsto para las entidades de la economía social (La Casa García, 2013; Vañó Vañó, 2013).

7. ¿Es posible recuperar el modelo de cajas de ahorros para el desarrollo de la economía social?

La desaparición funcional de las cajas de ahorros como entidades de crédito de base institucional no ha ido acompañada de un debate normativo riguroso sobre las posibilidades de su reconducción jurídica. La consolidación del modelo de fundación bancaria ha profundizado su desvinculación de los principios fundacionales de interés general, gestión representativa y orientación al ahorro popular, reforzando el carácter patrimonialista y financiero de las estructuras resultantes. Sin embargo, la evolución del sistema financiero europeo y los marcos jurídicos internacionales sobre pluralismo institucional permiten plantear propuestas normativas y doctrinales para una recuperación parcial del modelo, compatible con el Derecho de la economía social.

Desde un punto de vista jurídico, resulta viable articular un régimen específico para entidades financieras sin ánimo de lucro, que combine profesionalización, control prudencial y eficiencia financiera sin sacrificar los elementos estructurales propios del modelo institucional. Esta vía requiere al menos tres condiciones esenciales: (1) recuperar la lógica fundacional, sin propiedad individual; (2) garantizar una gobernanza plural e institucional, con representación de colectivos vinculados al territorio o a la finalidad social; y (3) establecer un marco de supervisión ajustado al riesgo, evitando imponer las mismas exigencias que a los grandes operadores mercantiles y preservando así la diversidad funcional del sistema

La doctrina ha subrayado que uno de los errores del proceso de bancarización fue la identificación exclusiva de profesionalización con mercantilización. Sin embargo, ambos conceptos son jurídicamente disociables. Resulta viable diseñar una estructura de órganos de gobierno profesionalizada, con exigencias de idoneidad, independencia y cualificación técnica, sin necesidad de adoptar una forma societaria con reparto de beneficios o propiedad privada del capital. Esta vía ya ha sido explorada en diversos anteproyectos de reforma, y existen precedentes en ordenamientos como el francés, con el estatuto de las mutuas financieras o bancos cooperativos no cotizados, o en el alemán, con las Sparkassen y Landesbanken.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

La cuestión clave es determinar si el ordenamiento español reconoce un espacio funcional real para estructuras de intermediación financiera pública o social, al margen del sistema bancario privado. La Ley 5/2011, de Economía Social, admite expresamente como parte del sector aquellas entidades financieras sin ánimo de lucro que cumplan con los principios de primacía de las personas, gestión democrática, reinversión del excedente y compromiso con el territorio. A partir de esa base, cabría habilitar un título jurídico propio para "cajas sociales de crédito" u otras entidades funcionalmente equiparables, con actividad financiera minorista, supervisión específica, participación institucional y un régimen jurídico propio dentro del tercer sector económico.

La reactivación del modelo de caja no requiere necesariamente la restitución de estructuras extinguidas, sino su reconstrucción normativa selectiva, recuperando sus fundamentos teleológicos y adaptando su diseño institucional a las actuales exigencias de transparencia, solvencia y control público. La revalorización del control social, entendido como participación institucional a través de representación no patrimonial, puede ser un eje básico de legitimación democrática y de alineación con los objetivos de desarrollo local, inclusión financiera y cohesión territorial propios de las entidades de economía social.

En esta línea, autores como Vicent Chuliá (2000 han defendido la recuperación del modelo institucional de las cajas desde una perspectiva funcional, no meramente histórica, proponiendo su adaptación mediante la creación de un subtipo de entidad de crédito sin ánimo de lucro, con base territorial limitada, control público reforzado y finalidad social explícita. Estas propuestas coinciden en la conveniencia de articular un estatuto jurídico específico que combine elementos del régimen fundacional, la economía social y las exigencias prudenciales del sistema financiero, garantizando la reinversión del excedente en la comunidad y un gobierno institucional plural y no patrimonializado.

Por otro lado, la Comisión Europea ha reconocido expresamente en sus informes sobre el sector financiero cooperativo (por ejemplo, CESE, Dictamen SOC/371, 2009) que las entidades de economía social han mostrado una mayor resiliencia durante las crisis financieras recientes, especialmente en el mantenimiento del crédito minorista, la estabilidad territorial y la solvencia. Esta observación ha sido compartida también en la literatura económica y jurídica, como reflejan los trabajos de Fajardo García (2011) y La Casa García (2015), quienes subrayan que las cajas de ahorros, por su vocación de servicio, su estructura sin ánimo de lucro y su gobernanza representativa, ofrecieron históricamente un marco institucional más resistente a la volatilidad especulativa que muchas entidades bancarias privadas.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

La recuperación de esta lógica, adaptada a las condiciones actuales, constituye no solo una opción jurídicamente viable, sino una propuesta coherente con el principio de pluralismo institucional y con las demandas de estabilidad, proximidad y orientación al interés general en el diseño de un sistema financiero equilibrado.

8. Conclusiones

El proceso de transformación de las cajas de ahorros españolas no puede interpretarse como un desenlace inevitable ni estrictamente condicionado por la crisis financiera de 2008. La evidencia normativa, institucional y comparada demuestra que la bancarización del modelo de caja, su posterior conversión en fundaciones patrimoniales y la desaparición práctica de su operativa como entidades de crédito de base institucional, respondieron a decisiones legislativas acumuladas que, lejos de corregir las disfunciones detectadas, abandonaron sin alternativa viable un modelo históricamente vinculado al interés general.

Desde el Real Decreto 2290/1977, la LORCA de 1985 y las reformas de 2002, hasta el Real Decreto-ley 11/2010 y la Ley 26/2013, el marco normativo fue intensificando un proceso de homogeneización funcional que desdibujó las notas diferenciadoras del régimen fundacional sin ánimo de lucro. A pesar de su relevancia histórica, jurídica y económica, las cajas de ahorros no recibieron protección normativa específica durante el proceso de convergencia con los estándares financieros europeos, y el ordenamiento español no articuló mecanismos de preservación institucional equiparables a los que existen en otros países de la Unión Europea.

El modelo de gobernanza adoptado por la LORCA —sin exigencias de profesionalización ni contrapesos técnicos suficientes— favoreció la colonización partidista de los órganos de gobierno, debilitando la independencia institucional y erosionando la legitimidad funcional de estas entidades. La falta de reformas jurídicas orientadas a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y el control fiduciario facilitó una crisis interna de gobernabilidad que se agravó durante el ciclo expansivo previo a 2008, y cuya gestión posterior se limitó a medidas de tipo estructural que implicaron, de facto, la desaparición del modelo de caja como entidad de economía social.

El análisis comparado revela que la elección de este camino no era única ni universal. En Alemania, las Sparkassen continúan desempeñando una función pública en el ámbito local, bajo supervisión pública y con estructuras de gobernanza plural. En Francia, el modelo mutualista ha sido objeto de reconocimiento legal dentro del perímetro de la economía social, sin excluir la operativa financiera. La preservación del pluralismo institucional en estos países demuestra que es posible compatibilizar

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

eficiencia, solvencia y principios de economía social dentro de un sistema financiero diversificado.

En España, por el contrario, la fusión de entidades, la transferencia del negocio a bancos mercantiles y la creación de fundaciones bancarias han terminado por vaciar de contenido los principios que justificaban la existencia de las cajas como operadores financieros con misión pública. La obra social, que constituía una expresión institucional del principio de no lucratividad, ha quedado subordinada a los dividendos generados por las sociedades anónimas participadas, y su continuidad depende de factores exógenos al compromiso fundacional original.

La situación de los Montes de Piedad, subsistentes en algunas fundaciones como unidad funcional vinculada a la obra social, ilustra con claridad este desplazamiento normativo. Aunque siguen desempeñando una función de inclusión financiera relevante en determinados contextos urbanos, carecen hoy de estatuto jurídico propio, de supervisión diferenciada y de protección como instrumento de economía social, lo que pone en riesgo su viabilidad a medio plazo y plantea interrogantes sobre la voluntad normativa de conservar estructuras históricas que han probado su utilidad pública.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional, la transformación del modelo de caja plantea cuestiones de gran calado en relación con el principio de pluralismo institucional, el deber de preservar formas organizativas orientadas al interés general, y la función social del crédito reconocida en normas nacionales y europeas. En particular, el artículo 5 de la Ley 5/2011, de Economía Social, ofrece una base legal para reconfigurar entidades financieras sin ánimo de lucro que actúen con criterios de sostenibilidad, proximidad y utilidad social, sin necesidad de asimilarlas al modelo bancario clásico.

Las cajas de ahorros representaban un modelo híbrido que combinaba gestión profesionalizada, arraigo territorial, gobernanza institucional y reinversión del excedente. Su exclusión del sistema financiero y su reconversión en estructuras puramente patrimoniales ha empobrecido el ecosistema institucional del crédito minorista, ha reducido las opciones regulatorias del legislador y ha dificultado la canalización de recursos hacia proyectos comunitarios, especialmente en contextos de exclusión financiera y despoblación rural.

La experiencia española debe servir como referencia crítica para el debate europeo sobre la necesidad de preservar y fortalecer entidades financieras de proximidad, con vocación social y estructuras jurídicas diversas. Lejos de responder a una visión nostálgica, la reactivación normativa del modelo de caja puede constituir una oportunidad para consolidar estructuras financieras más inclusivas, responsables y resilientes,

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

compatibles con los valores de la economía social y con los objetivos de sostenibilidad, cohesión territorial y democracia económica promovidos por la Unión Europea.

La reforma del régimen jurídico de estas entidades no debe orientarse a la restauración mecánica de fórmulas históricas, sino a la articulación de un nuevo marco normativo que reconozca su especificidad, les dote de herramientas de supervisión adaptadas a su perfil funcional, y garantice su integración efectiva en el sistema financiero plural. Ello implica, además, repensar el papel del Estado y de las comunidades autónomas en la ordenación de estos operadores, habilitando instrumentos de gobernanza compartida y de control institucional que permitan asegurar la rendición de cuentas, la transparencia y la orientación al bien común.

El caso de las cajas de ahorros en España plantea la necesidad de revisar los fundamentos jurídicos sobre los que se articula el sistema financiero, incorporando al análisis no solo los criterios de solvencia y eficiencia, sino también la capacidad del ordenamiento para reconocer y estructurar figuras institucionales distintas al modelo bancario mercantil. La experiencia normativa acumulada entre 1977 y 2013 muestra que las herramientas legales existen, pero que su activación requiere una voluntad política y técnica orientada a diseñar regímenes diferenciados, con mecanismos de supervisión proporcionales y principios de actuación coherentes con la finalidad fundacional. El ordenamiento jurídico español, al igual que otros sistemas europeos, dispone de márgenes suficientes para articular estructuras financieras no lucrativas con capacidad operativa plena, siempre que se reconozca su especificidad institucional y se garantice un marco funcional adecuado a su naturaleza.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

Bibliografía

Aragón Reyes, Manuel, Santamaría Pastor, Juan Alfonso y García Villaverde, Rafael (1991). *El régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.

Behr, Patrick & Schmidt, Reinhard (2016). The German Banking System. In: Thorsten Beck & Barbara Casu, (Eds.), *The Palgrave Handbook of European Banking* (pp. 541-566). Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/978-1-137-52144-6_21

Casares Marcos, Ana Belén (2003). *Cajas de ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública,* Tirant lo Blanch, Valencia.

Claussen, Carsten Peter (1990). Gesellschaftsrecht und Sparkassenrecht. En: *Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13* (pp. 323-340). Walter de Gruyter, Berlín.

Díez-Picazo, Luís (2003). Sobre la naturaleza jurídica de las cajas de ahorro, *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación* (33), 431-453.

Embid Irujo, José Miguel (2009). Aproximación al régimen jurídico de la Fundación-Empresa en el derecho español. En: *Pensamientos jurídicos y palabras dedicadas a Rafael Ballarín* (pp. 327-336). Universidad de Valencia, Valencia.

Fajardo García, Gemma (2011). Las cajas de ahorros en el marco de la economía social. En: *El sector financiero como agente de desarrollo territorial*. Fundación Cajasol, Sevilla.

Franch i Saguer, Marta (1992). *Intervención administrativa sobre bancos y cajas de ahorros*, Civitas, Madrid.

García Valverde, Rafael (1991). Los órganos de gobierno de las cajas de ahorros: del patronato al sistema actual de representaciones, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* 11(43), 773-798.

García Villaverde, Rafael (1996, octubre). Los órganos de gobierno de las cajas de ahorros. *Conferencia pronunciada en el Encuentro «Las Cajas de Ahorro entre tradición y reforma»*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Valencia.

González Moreno, José Manuel (1983). *Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros*, Civitas, Madrid.

González Moreno, José Manuel (1991). La personalidad jurídica de las cajas de ahorros, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* (43), 600-621.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

Hedrich, Carl-Christoph (1992). *Die Privatisierung der Sparkassen*, Nomos, Baden-Baden.

Hidalgo Romero, Rafael & Pineda Martínez, Ana (2012). Consideraciones sobre la posibilidad de ejercicio indirecto de la actividad de Monte de Piedad por una caja de ahorros a través de un banco, *Revista Aranzadi Doctrinal* (11), 25-32.

La Casa García, Rafael (2013). Los modelos de organización institucional de las cajas de ahorro, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* (131), 7-34.

La Casa García, Rafael (2015). El sector de las cajas de ahorros tras la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, (137), 115-174.

Lutter, Marcus (1991). *Pflichten und Haftung der Sparkassenorgane*, Deutscher Sparkassenverlag, Bonn.

Martens, Max (2023). Die Privat-Sparkasse zu Lerbach als Genossenschaftsbank mit den ältesten Wurzeln, *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen* 73(4), 239-262. https://doi.org/10.1515/zfgg-2023-0019

Martín-Retortillo, Sebastián (1986). Control político y control jurídico de las cajas, *Revista de Administración Pública* (110), 121-143.

Paz Canalejo, Narciso (1994). Las cooperativas como entidades de economía social. En: Francisco Vicent Chuliá & José Luis Monereo, (Coords.), *Economía social y Derecho del Trabajo* (pp. 107-120). CEF, Madrid.

Richez-Battesti, Nadine & Petrella, Francesca (2016). L'économie sociale et solidaire en France: état des lieux et perspectives, *Revue Internationale de l'Économie Sociale* (341), 8-22.

Ros Pérez, Federico (1996). *Las cajas de ahorros en España: evolución y régimen jurídico*, Caja de Ahorros de Murcia y Universidad de Murcia.

Sánchez Calero, Fernando (2006). *La evolución del régimen jurídico de las cajas de ahorros,* Civitas, Madrid.

Sánchez-Calero Guilarte, Juan (2006). De nuevo y hasta cuando, ¿qué son las cajas de ahorros? *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* 25(103), 281-302.

Sánchez-Calero Guilarte, Juan (2014). *Fundaciones bancarias: naturaleza y régimen jurídico*, Civitas, Madrid.

Ureña Salcedo, Juan Antonio (2005). *La influencia pública en las cajas de ahorros,* Marcial Pons, Madrid.

Ureña Salcedo, Juan Antonio & Boix Palop, Andrés (2006). Obra benéfico-social de las cajas de ahorros y financiación de infraestructuras, *Revista de Administración Pública* (170), 295-323.

Valero Agúndez, Urbano (1969). *La fundación como forma de empresa* (Tesis doctoral). Universidad de Valladolid.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025

Vañó Vañó, María José (1995). Notas sobre la elección de miembros del Consejo de Administración en las cajas de ahorros: a propósito de la Resolución de la DGRN de 14 de enero de 1994, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (7), 269-282.

Vañó Vañó, María José (2000a). En torno a la pretendida crisis de la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros, *Revista General de Derecho* (672), 11375-11390.

Vañó, María José (2000b). Legitimación en el nombramiento de representantes en los órganos rectores de las cajas de ahorros y criterios en la designación de los mismos. En: Vicente Cuñat Edo & Rafael Ballarín Hernández, (Dirs.), *Estudios sobre jurisprudencia bancaria* (pp. 595-626). Aranzadi, Pamplona.

Vañó Vañó, María José (2013). Transformación de la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro. En: María Victoria Petit Lavall et al. (Coords.), *Estudios de Derecho Mercantil: Liber Amicorum Profesor Dr. Francisco Vicent Chuliá* (pp. 1419-1443). Tirant lo Blanch, Valencia.

Vicent Chuliá, Francisco (1991). *Compendio crítico de Derecho Mercantil* (Vol. I.2º, pp. 1042-1043). Tirant lo Blanch, Valencia.

Vicent Chuliá, Francisco & Cerdá Albero, Fernando (1993). La Spagna. En: Associazione fra le Banche Italiane (ABI), *Le banche dei territori in Europa* (pp. 67-70). ABI, Roma.

Vicent Chuliá, Francisco (2013). Sistemas institucionales de protección y reestructuración bancaria como derecho paraconcursal, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil, Revista de derecho concursal y paraconcursal: Anales de doctrina, praxis, jurisprudencia y legislación* (13), 2010, 27-52.

Vicent Chuliá, Francisco (2024). *Introducción al Derecho Mercantil* (25.ª ed., 3 vols.), Tirant lo Blanch, Valencia.

FECHA DE ENTRADA: 18/05/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18/07/2025