

¿Es lícito que las Cajas de Ahorros cobren comisiones a los titulares de libretas?
Comentario a la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 11 de Palma de Mallorca,
de 10 de marzo de 1997¹

Por Fernando Zunzunegui, Abogado

Introducción.

La sentencia que se comenta declara nula la comisión de mantenimiento en los «contratos relativos a los ahorros depositados en libretas» por vulnerar lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular de 14 de marzo de 1933, según el cual: “La administración de los ahorros en las Cajas será absolutamente gratuita para los imponentes”.

Si en todo comentario jurídico es importante determinar el significado de los términos que se van a utilizar, resulta imprescindible en materias financieras de carácter atípico y todavía dominadas por conceptos económicos. Por esta razón, conviene comenzar por precisar la frase «los ahorros depositados en libretas». En primer lugar porque los ahorros no se depositan en las libretas. Los ahorros se depositan en las Cajas de Ahorros, entidades de crédito que los reciben como fondos reembolsables del público. Las libretas son meros documentos de legitimación. Y en segundo lugar porque lo que se deposita en las Cajas de Ahorros, no son los ahorros del público, sino el dinero, o en sentido amplio, los «fondos» que integran los citados ahorros, fondos que una vez depositados pasan a ser propiedad de la entidad de crédito quien los emplea por cuenta propia en la concesión de créditos. Luego podemos referirnos al contrato objeto de la sentencia como contrato relativo a los fondos depositados en Cajas de Ahorros vinculados al uso de libretas.

Una vez realizadas estas precisiones conceptuales conviene, al hilo de los fundamentos jurídicos de la sentencia, plantearnos dos cuestiones básicas sobre este tipo de contratos: su naturaleza y régimen jurídico, y la aplicación al mismo del artículo relativo a la gratuidad en la administración de los ahorros.

I.— Naturaleza y régimen jurídico del contrato que vincula al titular de la libreta con la Caja de Ahorros

Los contratos relativos a los fondos depositados en Cajas de Ahorros vinculados al uso de libretas son contratos atípicos que carecen de régimen legal. Constituyen una modalidad de cuenta corriente bancaria en la que el cliente recibe de la Caja una libreta de ahorro. Esta libreta es un título de legitimación que faculta a su titular para exigir la prestación del servicio de caja, es decir la realización de cobros y pagos que, por lo demás, deberán quedar reflejados en la propia libreta.

El contrato que vincula al titular de la libreta con la Caja de Ahorros tiene los mismos elementos que el contrato de cuenta corriente bancaria. Los sujetos del contrato son el cliente, depositante de los fondos y titular de la libreta, y la Caja de Ahorros, entidad de crédito depositaria de los fondos y emisora de la libreta. Es un contrato que tiene por objeto la prestación de un servicio de caja vinculado a la existencia de fondos disponibles del cliente en poder de la entidad de crédito. Y, respecto a la forma, se trata de un contrato que se perfecciona bajo el principio de libertad recogido en el artículo 51 del Código de comercio, sin perjuicio del deber profesional que exige entregar un ejemplar del contrato al cliente y cuyo incumplimiento se sanciona como infracción administrativa.

Sin embargo, en la sentencia se considera que “hay elementos diferenciales en las libretas de ahorros en relación con el contrato de cuenta corriente bancaria que justifica un tratamiento distinto”. La cuenta corriente, afirma la sentencia, no puede ser calificada «de ahorro». Pero, es lo cierto que los bancos y Cajas de Ahorros son legalmente entidades de crédito y, como tales, empresas dedicadas de forma típica y habitual a recibir fondos reembolsables del público en forma de depósito y otras análogas, vinculándolos a la concesión de crédito por cuenta propia (véase art. 1º Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio). Bancos y Cajas utilizan en la recepción de fondos del público el mismo mecanismo financiero. Los fondos que alimentan las cuentas corrientes, con independencia de que sean recibidos por bancos o Cajas de Ahorro, son, en sentido económico, «ahorro», a saber, fondos apartados del consumo presente para hacer frente a necesidades futuras. Desde la perspectiva jurídica se prefiere la denominación de saldos disponibles a la vista destacando el carácter crediticio de la relación que vincula al cliente con la entidad de crédito.

¹ Publicado en Diario de la Audiencias, II, El Derecho, núm. 54, 11 de julio de 1997, págs. 1-4.

Las Cajas de Ahorros son legalmente una categoría de entidad de crédito y como tal, una categoría de empresa financiera. Se caracterizan por la forma, son fundaciones, o con mayor precisión fundaciones-empresa. Sin embargo, el Tribunal Constitucional prefiere calificar a las Cajas de Ahorros de «entes de carácter social» (SSTC 48/1988, y 49/1988). Pero este matiz, utilizado para justificar la intervención política en la designación de los órganos rectores de las Cajas de Ahorros establecida por la Ley de 2 de agosto de 1985, no altera la naturaleza empresarial de estas entidades financieras. Las Cajas de Ahorro son empresas financieras que actúan con ánimo de lucro bajo el principio de economicidad, es decir, tratando de maximizar los ingresos y minimizar los gastos obteniendo el máximo beneficio. Son empresas que deben inscribirse en el registro mercantil y que en caso de insolvencia pueden ser declaradas en quiebra. De ahí que en protección de los ahorradores se exija a estos empresarios su descripción forzosa al Fondo de Garantía de Depósitos. De lo anterior se deduce que no cumplirían su fin empresarial si se dedicaran a prestar de forma gratuita el servicio de caja propio de las cuentas corrientes.

Los contratos de cuenta corriente, marco contable que unifica las relaciones del cliente con la entidad de crédito, revisten distintas modalidades. En el contrato de cuenta corriente vinculado al uso de una libreta la disponibilidad suele surgir del depósito de dinero, lo cual contraponen este contrato a otra modalidad de cuenta corriente bancaria, la denominada «cuenta de crédito», en la que la base de la disponibilidad se encuentra en negocios de apertura de crédito del banquero en favor del cliente. En la modalidad de cuenta corriente que se vincula al uso de una libreta, la disponibilidad suele surgir de los depósitos de los clientes.

Precisamente es esta última modalidad de cuenta corriente la más utilizada por las Cajas de Ahorro, bajo la denominación de «contratos de libreta de ahorros». Pero debe insistirse en que la presencia de la libreta no afecta a la naturaleza del contrato que sigue siendo de cuenta corriente bancaria. La libreta es un mero documento de legitimación que habilita a su titular para disponer de la cuenta (véase STS de 27 de diciembre de 1985, en relación con las libretas que documentan las imposiciones a plazo). Es, al mismo tiempo, un medio de prueba de los asientos reflejados en la misma.

Las Cajas de Ahorros también abren cuentas corrientes no asociadas al uso de libretas. Cuentas que se retribuyen conforme a las comisiones pactadas en los contratos. De tal modo que no resulta admisible que la administración correspondiente al servicio de caja sea gratuita en las cuentas que disponen de libreta y no lo sea en las demás.

Las Cajas de Ahorros se rigen por las disposiciones generales aplicables a las entidades de crédito y por su legislación específica: la citada Ley de 2 de agosto de 1985, de regulación de las normas básicas sobre los órganos rectores de las Cajas de Ahorro, que recoge bases completadas por la legislación de las comunidades autónomas, y por el Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular de 14 de marzo de 1933, al que pertenece la norma sobre la gratuidad en la administración de los ahorros cuya aplicación se decide en la sentencia. Pero debe tenerse en cuenta al aplicar esta normativa la evolución historia de las Cajas de Ahorros que de ser en su origen instituciones benéfico-sociales se han convertido en el Derecho vigente en entidades de crédito de carácter empresarial.

El Estatuto de 1933 configuró las Cajas de Ahorros como instituciones benéfico sociales (art. 1), sin ánimo de lucro (art. 2), bajo el protectorado oficial de la Administración (art. 1), regidas por consejos de actuación gratuita (art. 2), limitando sus inversiones (cap. V). Sin embargo las Cajas de Ahorros son, en el Derecho vigente, empresas, con ánimo de lucro, que no se encuentran bajo el protectorado de la Administración, regidas por administradores retribuidos y cuyas inversiones son libres en los términos reglamentados para el conjunto de las entidades de crédito. No resultan aplicables aquellos preceptos del Estatuto de 1933 incompatibles con el carácter de empresas financieras que tienen en el Derecho vigente las Cajas de Ahorros. Precisamente, debe mantenerse que entre los preceptos del Estatuto que han sido tácitamente derogados se encuentra el artículo 29 que fija la gratuidad de la administración de los ahorros.

También conviene precisar, una vez resuelto lo anterior, en que medida la protección del usuario del servicio del crédito prevista en el artículo 10 de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, resulta de aplicación en relación con la validez de la comisión de mantenimiento de las libretas. Cuestión, esta última, resuelta afirmativamente por la sentencia, en la cual se asocia a esta cuestión la obligación profesional que recae sobre las entidades de crédito de redactar un folleto de tarifas y comisiones para su registro en el Banco de España.

Hay pues dos tipos de normas que también rigen los contratos de cuenta corriente bancaria, incluidos los de las Cajas de Ahorros vinculados al uso de libretas. Nos estamos refiriendo, de un lado, a la disciplina administrativa de transparencia de las condiciones contractuales de los contratos de cuenta corriente y, de otro, a las normas de protección del usuario del servicio de caja (Derecho del consumidor). No obstante, aunque indicadas en la sentencia no se fundamenta en estas normas la nulidad de la comisión de mantenimiento sino en

la vigencia del artículo 29 del Estatuto de 1933. Los contratos de cuenta corriente celebrados entre las Cajas de Ahorros y sus clientes, vinculados o no al uso de libretas, se someten a las normas de Derecho administrativo cuyo cumplimiento vigila el Banco de España y a las normas de protección del usuario del servicio del crédito. Entre estas últimas, y por citar un ejemplo, los intereses que pueden cobrar la Caja de Ahorros por un descubierto en la cuenta de un usuario no pueden ser superiores a dos veces y media el interés legal del dinero (art. 19.4 Ley de crédito al consumo). Pero no es esta la cuestión ahora debatida.

II.— LA DEROGACIÓN TÁCITA DEL ARTÍCULO 29 DEL ESTATUTO DE 1933, RELATIVO A LA GRATUIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS AHORROS

El artículo 29 del Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933, que confirma lo establecido en el artículo 59 del Decreto-Ley sobre Régimen jurídico de ahorro popular, de 21 de noviembre de 1929, establece que: “La administración de los ahorros en las Cajas será absolutamente gratuita par los imponentes”.

Se trata de una norma general dirigida a establecer las consecuencias de la gratuidad en la administración y gestión de las Cajas de Ahorros en relación con los depositantes de fondos en las mismas. El margen que las Cajas de Ahorros obtenían del depósito de los ahorros recibidos de los imponentes en la Caja General de Consignaciones y Depósitos debía destinarse a cubrir los gastos de administración de la propia Caja. Estaba prohibido hacer recaer los gastos de gestión de las Cajas de Ahorros sobre los imponentes.

Si nos remontamos al siglo pasado encontramos este nuevo sentido de la frase «administración de los ahorros en las Cajas». Según la voz «Caja de Ahorros», atribuida a PEDRO SAINZ DE ANDINO, de la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración* dirigida por LORENZO ARRAZOLA en 1853, en las Cajas de Ahorros “como establecimientos de beneficencia debe ser gratuita su dirección y administración. Esta es una base admitida sin contradicción. Se proponen aquellos favorecer a las clases menos acomodadas conservando y haciendo fructíferos sus ahorros, y es uno de los medios mas adecuados el de no cercenar sus utilidades con los gastos de una administración onerosa”. La administración gratuita a la que se refiere la Enciclopedia no es la de los fondos depositados en la Caja de ahorros sino la de la Caja misma. En otras palabras no se trata de establecer la gratuidad en la administración de los ahorros de los imponentes sino de prohibir que las Cajas de Ahorros hicieran soportar a los imponentes los gastos generales derivados de la administración de la Institución.

Esta interpretación se ve confirmada por lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto de 29 de junio de 1853 según el cual “Con la suma que produzca la diferencia entre el interés que abone la Caja de Depósitos y el que pague la de Ahorros a sus imponentes, se satisfarán los gastos indispensables de administración y contabilidad de la misma”. Recordemos que en su origen las Cajas de ahorros depositaban los fondos recibidos de los imponentes en la Caja General de Consignaciones y Depósitos.

En este sentido el artículo 2 del Estatuto de 1933 considera a las Cajas de Ahorros instituciones regidas por “consejos de actuación gratuita y dedicadas a la administración de depósitos de ahorro de primer grado con el propósito de invertir los productos, si los tuvieran, después de descontados los gastos generales, en constituir reservas, sanear el activo, estimular a los imponentes y realizar obras sociales y benéficas”. Las Cajas de Ahorros, según el régimen del Estatuto, deben tener una «administración» de la institución gratuita no repercutiendo los gastos generales sobre los imponentes. En el Derecho vigente, el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros “propondrá a la Asamblea General, para su aprobación, el sueldo del Presidente del Consejo de Administración, en caso de que le sea asignado, y las dietas” (véase art. 31 RD 798/1986, que desarrolla lo dispuesto en el art. 25 de la Ley de 2 de agosto de 1985).

De los precedentes legislativos se deduce que la administración gratuita a la que se refiere el artículo 29 del Estatuto es la administración de la Caja de Ahorros como Institución de beneficencia y no la gratuidad del servicio de caja, por cierto no prestado entonces por las Cajas de Ahorro. Esto último se deduce del régimen del reembolso de los fondos de los imponentes. Según el artículo 8 del real Decreto de 29 de junio de 1853: “Los que impongan cantidades en las Cajas de Ahorros las podrán retirar a su voluntad en todo o en parte, y serán reintegrados de ellas en el término de una a tres semanas”. Todavía en el artículo 12 del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929 se establece que las operaciones de ahorro en libretas a la vista podrán “quedar sujetas a pequeño plazo de aviso”. El servicio de caja tiene como requisito la disponibilidad inmediata de los fondos.

Según la sentencia objeto del presente comentario el artículo 29 del Estatuto de 1933 establece la prohibición de establecer comisiones en relación con los contratos de depósito de dinero en las cajas de ahorros vinculados al uso de libretas. Se declara en la sentencia que “la comisión de mantenimiento establecida con carácter general y sin contraprestación de servicios concretos en los contratos relativos a los ahorros depositados en libretas[...]vulnera lo

dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de las Cajas de Ahorro de 14 de marzo de 1933". La sentencia justifica esta decisión por percibirse la comisión citada con independencia de los servicios e específicamente recibidos por el titular y venir expresamente requerida la absoluta gratuidad de la administración de los ahorros para los imponentes, lo cual exige suprimir no solo la comisión de administración propiamente dicha sino cualquier otra que con otra denominación, como puede ser la llamada de mantenimiento, se exija a los ahorradores.

Ante estas afirmaciones conviene volver a señalar que la cuenta corriente bancaria documentada o no mediante libreta es un contrato de comisión cuyo contenido consiste en la prestación de un servicio de caja, y cuya base económica la proporcionan negocios autónomos, de depósito o de crédito. El servicio de caja propio de la cuenta corriente bancaria es un servicio financiero retribuido con la comisión pactada en el contrato, con independencia de que el servicio lo pacte un banco o una Caja de Ahorros. Las entidades de crédito, incluidas las Cajas de Ahorros, pueden pactar con entera libertad las tarifas de comisiones aplicables a los servicios que prestan a su clientela. Estas comisiones, es lo cierto que deben corresponderse con servicios efectivamente prestados. Y así ocurre con la prestación del servicio de caja asociado a una cuenta corriente, documentada o no mediante libreta de ahorros. El hecho de que reciba la denominación de comisión «de mantenimiento» o «de administración», o que se opte por establecer una doble tarifa distinguiendo entre la de mantenimiento de la cuenta y la de gestión o administración de la misma, entra dentro de la libertad de decisión del banquero.

CONCLUSIÓN

En suma, la calificación que hace el artículo 1º del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, de las Cajas de Ahorros como empresas es incompatible con la subsistencia del artículo 29 del Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro popular de 1933, en el que se prohibía a las Cajas de Ahorros repercutir sobre los imponentes los gastos de administración y gestión de la Institución. Se dan las reglas, establecidas por la mejor doctrina, para admitir la derogación tácita de un precepto legal: Hay igualdad en la materia, hay identidad en los destinatarios y hay, en fin, contradicción e incompatibilidad entre los fines de los preceptos. La materia es la gestión y administración de las Cajas de Ahorros, los sujetos son las propias Cajas y los imponentes, y la contradicción se plantea al establecer el Derecho vigente, el carácter empresarial de las Cajas de Ahorro, lo cual impone cobrar por los servicios prestados, incluido el servicio de caja asociado a las cuentas corrientes vinculadas al uso de libretas, con el fin de

obtener aquellos ingresos que permitan hacer frente a los gastos, entre los que se incluyen los correspondientes a las retribuciones de los administradores.

Hay pues razones suficientes para afirmar que el artículo 29 del Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular ha sido derogado tácitamente. Los principios de orden público y de tutela de la beneficencia que inspiraron en su origen el régimen de las Cajas de Ahorro, en la actualidad resultan incompatibles con los principios empresariales que gobiernan el mercado financiero. Esta circunstancia no debe impedir que en defensa de la claridad legislativa y de la seguridad jurídica sea conveniente, para evitar incertidumbres como la que nos ocupa, la expresa derogación del precepto, ya anunciada por las autoridades.

Pero mas que una ley derogatoria sería conveniente promulgar un texto legal codificador que, como el italiano de 1993, ofrezca la necesaria seguridad jurídica al tráfico bancario (véase, el italiano *Testo Unico delle leggi bancarie e creditizie*, aprobado por Decreto Legislativo de 1 de septiembre de 1993). De este modo, se evitarían polémicas, como la planteada por la sentencia que se comenta, sobre si se mantiene o no la vigencia de normas pensadas con principios ya superados.
