



LAS CAJAS DE AHORROS EN LA ENCRUCIJADA

LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL Y NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CAJAS



RESUMEN

Recientemente se aprobaba el Real Decreto Ley 11/2010, de 9 de Julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.

La fecha de su aprobación (por época del año), el panorama financiero y la deriva que había ido tomando el debate previo constituyen ya una clave a la hora de acercarnos al contenido. A la vista del mismo sólo cabe una afirmación: **lo que hoy vemos es el inicio del proceso de privatización de las cajas de ahorros.**

El texto es una fiel transposición al ordenamiento jurídico español del llamado “modelo italiano”, y **se basa fundamentalmente en la separación orgánica y hasta societaria de la obra social y el negocio bancario.**

Con esto, ¿qué pretendemos decir? Sencillamente, la voluntad del gobierno ha sido que la reordenación o reestructuración de las cajas conduzca a un modelo en el que las cajas como las conocemos hasta ahora desaparezcan y su naturaleza jurídica se modifique sustancialmente. Si de manera simplificada podemos definir la actividad de una caja en dos vertientes (obra social y negocio bancario), esta reforma mete el bistori de tal manera que habría dos organizaciones donde antes sólo había una caja. Así, **la obra social quedaría en manos de las cajas, reconvertidas ahora en fundaciones especiales, que carecerían de autorización para actuar como entidades de crédito. El negocio bancario, es decir, la actividad financiera de las cajas, pasaría a estar gestionada por bancos bien creados al efecto, bien ya existentes, participados (por la vía de adquisición de acciones) por aquellas fundaciones.** Los beneficios que las fundaciones obtuvieran de esas participaciones sería lo que podrían destinar a la obra social, a diferencia de como ocurre hasta ahora, que pueden dedicar los beneficios de la propia actividad financiera.

En esta línea, las cajas, ahora fundaciones, podrían ir perdiendo peso de forma progresiva en el capital de los bancos, ya fuera vendiendo sus acciones o, si esto no fuera posible, por la vía de ampliaciones de capital de los bancos con oferta pública de adquisición de acciones, lo que **cada vez daría mayor cabida a inversores privados.**

Si la obra social de las cajas se dirige a garantizar el acceso al crédito a colectivos sociales desprotegidos y a promover el desarrollo del entorno en el que se encuentran enraizadas, **cabe plantearse seriamente si estos fines son compatibles con el modelo que surge tras la reforma.**

Así las cosas, CCOO de Euskadi considera un error finiquitar la actual naturaleza jurídica de las cajas, y más aún al albur del modelo propuesto (impuesto) por el gobierno. La modificación supone el efectivo tiro de gracia a un modelo único en Europa, que con sus virtudes y defectos ha contribuido en

gran medida a que tengamos uno de los menores índices de los estados de nuestro ámbito en cuanto a dificultades de acceso al crédito entre la población.

Asimismo, es lamentable que reformas de este calado se hagan de espaldas a la opinión pública y sin contar con la opinión de agentes sociales, como el sindicato, que tengan en cuenta criterios y principios sociales por encima de la simple obtención de beneficios económicos.

Y por último, hay que destacar que esta es una más del conjunto de medidas y reformas (laboral, fiscal, medidas de ajuste...) que ha venido imponiendo el gobierno en esta legislatura y ponen en venta al gran capital amplias parcelas del estado social, hasta el punto de hacer peligrar la propia existencia del estado de bienestar en el medio plazo.

I.- EL PROCESO EN TRES MOMENTOS

1) El análisis inicial.

Las posibles reformas en la regulación de las Cajas de Ahorro han sido una constante en los pronunciamientos que desde distintas esferas se han realizado a lo largo de los últimos años.

El contexto de crisis global y las particularidades del caso español aceleran el debate, en el que ganan peso las visiones más liberales (por privatizadoras) que parten de un análisis ciertamente sesgado.

En la base de ese planteamiento nos encontramos una afirmación que parece elemental: en la actual coyuntura ninguna entidad financiera pequeña, sea cual sea su naturaleza jurídica, es viable. Esta idea se refuerza con las dificultades de una caja (con respecto a un banco) para generar recursos propios, lo que en un momento de falta de liquidez a disposición de las entidades financieras se traduce en el práctico estrangulamiento económico de aquellas.

Estrechamente enlazada a esta idea hay otra: las cajas a lo largo de las últimas décadas han estado fuertemente ligadas al mercado inmobiliario, lo que conlleva una especial debilidad en plena crisis del ladrillo.

Y, finalmente, para esta visión de las cajas la situación actual de las mismas sería consecuencia asimismo de una mala gestión ocasionada de alguna manera por la propia naturaleza de las cajas.

Estas son las razones que harían ineludible una reforma a la italiana¹; o lo que es lo mismo, una cómoda privatización a plazos de las cajas.

Frente a este análisis de la realidad de las cajas de ahorros, parece olvidarse un debate fundamental para entender las mismas en cuanto a los fines que les son propios, y que afecta a su naturaleza jurídica: la obra social, ¿es la propia actividad de las cajas o es aquello a lo que dedica sus beneficios?

Algunos elementos necesarios para abordar ese debate:

- “Sobre cómo desarrollan las cajas su obra social podemos discutir sin límites. Pero quizá mucha gente ignora un dato: desde el momento en que se iniciaron las ayudas europeas al desarrollo, las cajas han devuelto a la sociedad una cantidad similar a la recibida de la Unión Europea en concepto de fondos estructurales. Hoy esa obra social sigue teniendo campos de actuación: inmigración, exclusión social, cooperación, vivienda, empleo juvenil, entre otros. Espacios que el estado del bienestar no llega a alcanzar totalmente. No son necesidades sociales lo que faltan, ni faltarán, precisamente. Y el debate no es,

¹ Ver el anexo de definiciones.

quizás, si fusionadas realizarán mejor su obra social, sino si, a largo plazo, esa obra social podrá ser significativa sin fusión” – Patxi Ruiz.

- Según un informe de Caritas, en el estado español la exclusión financiera supondría un 6% frente al 17% de los países de nuestro entorno que no cuentan con modelos similares.
- El 98% de las sucursales que existen en municipios donde sólo hay una entidad financiera son cajas.

Y un último apunte sobre la naturaleza y fines de las cajas. La obra social va fundamentalmente en dos direcciones: garantizar el acceso al crédito a colectivos desprotegidos (de ahí la importancia del dato de exclusión financiera) y un fuerte compromiso con el entorno en el que se encuentran enraizadas. En términos de políticas de izquierdas, podríamos decir sin temor a equivocarnos que son un instrumento corrector de las desigualdades sociales y una herramienta para la redistribución de las rentas.

2) Consecuencia lógica: momento fusión-FROB.

A raíz de la crisis de liquidez y las dificultades por las que atraviesa el sector financiero el gobierno pone en marcha el FROB (Fondo para la Reestructuración Ordenada Bancaria).²

Este mecanismo, cuyo objetivo en el corto plazo es sostener a aquellas entidades con problemas de liquidez, tiene un objetivo en el medio plazo: reducir a menos de la mitad las cajas de ahorros existentes en el estado por la vía de fusiones.

Un paso previo a las fusiones sería la organización de varias cajas en un SIP³, Sistema Institucional de Protección, una figura que de por sí ya supone un primer paso hacia la privatización desde el momento en el que el legislador opta por darle la forma de sociedad anónima en lugar de dotarle de la naturaleza jurídica de una caja de ahorros. CCOO es crítica desde un primer momento con esta elección, al entender que había otras vías posibles.

En cualquier caso, y en lo que se refiere a las personas que trabajan en las cajas, es evidente que un proceso de fusión tiene como consecuencia el solapamiento de sucursales, la duplicidad de servicios centrales y, en consecuencia, un exceso de personal en plantilla.

3) La privatización.

La conclusión de este debate apresurado y marcado por quienes quieren la privatización de las cajas de ahorro lo encontramos en la reforma de la LORCA que el gobierno pone encima de la mesa mediante el democrático instrumento del Decreto.

² Ver el anexo de definiciones.

³ Idem.

El mismo adopta sin recatos el modelo italiano, y parece seguir incluso los pasos de un informe de la consultora Pricewaterhouse Coopers⁴. Entre las páginas de este último se diseña sin ningún tipo de pudor la hoja de ruta para la privatización de las cajas, desde la separación de obra social / negocio bancario, hasta la progresiva pérdida de control de las cajas sobre el negocio bancario mediante ampliaciones de capital con entrada de accionistas privados.

La reforma que impone incluye modificaciones en el tema de las cuotas, órganos de gobierno, etc..., y habla en concreto de cuatro “modelos de ejercicio de la actividad”⁵, entre los que podrán elegir las cajas:

- a) Mantener su condición de Caja de Ahorro, con el nuevo régimen de cuotas participativas y adaptando sus estatutos a las modificaciones los órganos de gobierno.
- b) Integrarse en un Sistema Institucional de Protección (SIP).
- c) Ceder todo su negocio financiero a un banco manteniendo su condición de Caja. La obra social y la cartera industrial permanecen en la Caja.
- d) Transformarse en fundación cediendo todo su negocio como entidad de crédito a un banco en el que participa.

Nos encontramos, por tanto, con:

- La incorporación de derechos políticos a las cuotas participativas, lo que de hecho las convierte en cuasi-acciones;
- El SIP, ese instrumento al que las cajas van a ceder parcelas de su negocio bancario, y cuya naturaleza jurídica es el de una sociedad anónima participada en mayor o menor medida por las cajas;
- Que la ley va a obligar en algunos casos a que la caja se convierta en una fundación, por la vía de retirarle la autorización para actuar como entidad de crédito⁶, lo que de hecho ya supone el obligatorio cambio de la naturaleza jurídica de la caja;
- Que la fundación puede estar atada en su obra social por el mandato legal de reservar una parte de los beneficios obtenidos a través del banco que gestione la actividad bancaria; esto se realiza con el objeto de que en una hipotética ampliación de capital del banco (es decir, obtención de recursos propios), la fundación pueda adquirir más participaciones⁷.

⁴ “Un nuevo modelo para las Cajas de Ahorros”. Elaborado por el Centro PwC/IE del Sector Financiero.

⁵ Ver el Real Decreto Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, o la propia nota de prensa del ministerio (en los anexos).

⁶ El artículo 5 del Real Decreto, que habla del ejercicio indirecto de la actividad financiera de las cajas de ahorro, nos dice en su punto tercero que si una caja “redujese su participación [en la entidad bancaria a la que habrían cedido el negocio bancario] de modo que no alcance el 50% de los derechos de voto [de esa entidad bancaria] [...] deberá renunciar a la autorización para actuar como entidad de crédito [...] y proceder a su transformación en fundación especial [...]”

⁷ Aquí podríamos plantearnos la siguiente cuestión: ¿se trata de una cautela para que la caja – ahora fundación- mantenga el control sobre el banco que estaría gestionando el negocio bancario, o por el contrario se trata de garantizarle a ese banco una fuente fácil y rápida de adquisición de recursos propios?

- Que el sistema ya establece una clara hoja de ruta hacia la privatización: primero las cajas se convierten en fundaciones, quedándose con la obra social y cediendo el negocio bancario a un banco (ya existente o creado al efecto), controlado por aquella en un principio; y después con la progresiva pérdida de control sobre el banco, por la vía de ampliaciones de capital con oferta pública de adquisición de acciones⁸.

En general esto nos da una imagen nítida de una privatización a veces inmediata, a veces a través de cierta parafernalia legislativa, pero en cualquier caso a ejecutar en un plazo no muy superior a cinco años para la gran mayoría de las cajas.

El debate mencionado anteriormente sobre la naturaleza de la obra social (aquello de si es la propia actividad de las cajas o es aquello a lo que dedica sus beneficios) se ve superado por la derecha al hablar directamente de la privatización de las mismas.

Con esta reforma hay que cuestionarse irremediabilmente si las cajas podrán cumplir con finalidad de garantizar el acceso al crédito y contribuir al progreso de su entorno, o si contemplamos el final de un modelo hoy por hoy único en Europa.

⁸ Tal y como ha ocurrido en Italia, donde la cuota de capital de las entidades bancarias resultantes del proceso de fusiones en manos de las fundaciones pasan del 68% en 1992 al 9% en 2003 (Gaspar Ariño).

II.- MOVIMIENTOS DE FUSIÓN, SIPs, Y/O TRANSFORMACIONES-PRIVATIZACIONES DE LAS CAJAS

Denominación de la caja		Denominación de la entidad resultante		Naturaleza	
1	UNICAJA	UNICAJA	1	FUSIONES	
2	CAJA DE JAÉN				
3	CAIXA SABADELL	UNNIM	2		
4	CAIXA TERRASA				
5	CAIXA MANLLEU				
6	CAIXA CATALUNYA	CAIXA DIADA	3		
7	CAIXA TARRAGONA				
8	CAIXA MANRESA	CAJA ESPIGA	4		
9	CAJA ESPAÑA				
10	CAJA DUERO	CAJASOL	5		
11	CAJASOL				
12	CAJA DE GUADALAJARA	CAJA BREOGÁN	6		
13	CAIXA GALICIA				
14	CAIXA NOVA				
15	LA CAIXA	LA CAIXA	7		
16	CAIXA GIRONA				
17	CAJA NAVARRA	GRUPO BANCA CÍVICA	8	SISTEMAS INSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN (SIPs)	
18	CAJA CANARIAS				
19	CAJA DE BURGOS				
20	CAJASTUR	GRUPO BASE	9		
21	CAJA MEDITERRÁNEO				
22	CAJA CANTABRIA				
23	CAJA DE EXTREMADURA				
24	CAJA MURCIA	GRUPO MARE NOSTRUM	10		
25	CAIXA PENEDÉS				
26	CAJA GRANADA				
27	SA NOSTRA				
28	CAJAMADRID	GRUPO JÚPITER	11		
29	BANCAJA				
30	LA CAJA DE CANARIAS				
31	CAJA DE ÁVILA				
32	CAIXA LAIETANA				
33	CAJA SEGOVIA				
34	CAJA RIOJA				
35	CAJA INMACULADA	GRUPO CAJA3	12		
36	CAJA CÍRCULO				
37	CAJA DE BADAJOZ				
38	CCM	CAJASTUR	13		ABSORCIÓN ADJUDICADA POR BANCO DE ESPAÑA
39	CAJASUR	BBK			
40	BBK				
41	CAIXA POLLENSA	CAIXA POLLENSA	14		POR EL MOMENTO MANTIENEN SU AUTONOMÍA
42	KUTXA	KUTXA	15		
43	VITAL	VITAL	16		
44	IBERCAJA	IBERCAJA	17		
45	CAIXA ONTINYENT	CAIXA ONTINYENT	18		

III.- CCOO: Nota de Prensa de COMFIA al hilo del anuncio de la reforma de la LORCA

La tesitura de las Cajas de Ahorro

Por las circunstancias descritas en nuestro anterior comunicado (Te interesa-4 www.comfia.net), pareciera que les hubiera llegado el momento a los que quieren apropiarse de las Cajas.

Ante esto, ahora más que nunca, CCOO defiende que la reforma de la LORCA, no puede corroborar esta visión interesada y sí propiciar las medidas necesarias para que las Cajas puedan acceder a los instrumentos de capital con objeto de garantizar su solvencia y con ella, su viabilidad como Entidad con fines sociales (proveer de servicios financieros a los más desfavorecidos y promocionar el desarrollo económico en sus territorios, etc.).

Y para ello, es necesario que sigan conservando su unidad de empresa y administradas por la representación de sus grupos de interés, representantes laborales y representaciones sociales, ciudadanas y de sus clientes.

La reforma de la LORCA

COMFIA-CCOO considera imprescindible que la reforma anunciada contemple los siguientes aspectos:

Los SIPS deben ser Cajas: es preciso desarrollarlos sobre la base de que la sociedad central sea una Entidad filial de las Cajas, administrada por sus Órganos de Gobierno y que adopte la figura de Caja de Cajas o Agrupación de Cajas, o que la misma sea una de las Cajas del SIP. Igualmente hay que asegurar que funcionen como una sola Entidad, garantizando la unidad gerencial.

Participación de capital: gobierno, oposición y CECA están resueltos a modificar la regulación de las cuotas participativas dotándolas de derechos políticos, aspecto al que siempre hemos sido refractarios. Por ello, COMFIA, cualquiera que sea la forma jurídica que se adopte, considera necesario que éstas sigan teniendo las limitaciones actuales (en su naturaleza y porcentaje de acumulación individual); no sean de suscripción obligatoria sino a criterio de la Entidad y en el caso de que se arbitre legalmente y la caja lo decida, la participación de sus tenedores en OOGG, se haga mediante la constitución de un subgrupo dentro de la representación de los clientes.

Supervisión: se debe garantizar que la supervisión financiera por el Banco de España y la CNMV en materia de disciplina e intervención y la vigilancia del Gobierno Corporativo, transparencia en mercados de valores, etc..., se realice en igualdad de condiciones para todos los operadores financieros.

RSE y buen gobierno: se debe reforzar los principios de rentabilidad, profesionalidad, eficiencia y responsabilidad social de los Órganos de Gobierno, intensificando el control de la gestión y el régimen sancionador de exigencia de responsabilidades sobre los gestores, incorporando criterios de RSE.

(La resolución completa puede verse en la página web de COMFIA)

IV.- DEFINICIONES

1) FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

Fondo financiado por los bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito y el Banco de España para cubrir las pérdidas de los depositantes en caso de insolvencia de alguna entidad financiera.

El fondo de garantía de depósitos se creó en noviembre de 1977 con el fin de proteger a los depositarios y muy especialmente a los ahorradores modestos así como instrumento de disciplina operativa de las instituciones de crédito. Se creó siguiendo recomendaciones y en base a la práctica que se tenía en algunos países de la Unión Europea y en Estados Unidos, donde ya existían instituciones análogas.

Su gestión y administración se encargó al Banco de España.

Funcionamiento

El funcionamiento del fondo se rige por el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre de Fondos de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

En el fondo se integran inicialmente todos los bancos inscritos en el Registro de Bancos y Banqueros que tengan acceso a la financiación del Banco de España.

Los fondos de garantía de depósitos en establecimientos bancarios, cajas de ahorro y cooperativas de crédito tienen personalidad jurídica, con plena capacidad para el desarrollo de sus fines, en régimen de derecho privado.

Definición de los depósitos garantizados y límites de cobertura

Tendrán la consideración de depósitos garantizados los saldos acreedores mantenidos en cuenta, incluidos los fondos procedentes de situaciones transitorias por operaciones de tráfico y los certificados de depósito nominativos que la entidad tenga obligación de restituir en las condiciones legales y contractuales aplicables, cualquiera que sea la moneda en que estén nominados y siempre que estén constituidos en España o en otro Estado miembro de la Unión Europea.

La garantía se aplicará por depositante, sea persona natural o jurídica, y cualquiera que sea el número y clase de depósitos en que figure como titular de la misma entidad. Dicho límite se aplicará también a los depositantes titulares de depósitos de importe superior al máximo garantizado.

El fondo cubría originalmente 15.000 euros por depositante, que se extendieron a 20.000 euros a partir del año 2000 y 100.000 euros a partir del 10 octubre 2008.

Financiación de los fondos

Los fondos se financian con aportaciones de las entidades integradas en ellos. Los bancos aportaban inicialmente una cantidad equivalente al 1,2 ‰ de sus depósitos al 31 de diciembre. En 1989 la aportación de la banca se elevó al 2 ‰ de los activos computables. En una enmienda a la LP/90 la aportación se situó en el 2,5 ‰.

Estas aportaciones se ingresan en la cuenta del correspondiente fondo en el Banco de España a partir de la fecha de cierre de cada ejercicio en uno o más desembolsos, a la vista de las necesidades del Fondo, y en los plazos que fije la comisión gestora correspondiente.

Si patrimonio de un fondo alcanza una cuantía suficiente para el cumplimiento de sus fines, el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, puede acordar la disminución de las aportaciones. En todo caso, esas aportaciones se suspenderán cuando el fondo patrimonial no comprometido en operaciones propias del objeto de los fondos iguale o supere el 1% de los depósitos de las entidades adscritas a ellos.

Proceso de intervención

Cuando un banco tiene problemas patrimoniales, el Banco de España le insta a resolverlos con nuevas aportaciones de los socios anteriores o de otros nuevos. En el caso de que el banco en cuestión no consiga resolver el problema, la Comisión Gestora del Fondo (integrada por 4 representantes de la Banca y 4 del Banco de España), convoca una junta extraordinaria de accionistas para proceder a una reducción de capital y una posterior ampliación. De no lograrse la aprobación, la entidad seguirá el proceso legal de disolución, con la quiebra o suspensión de pagos y el fondo satisface el importe de los depósitos hasta el máximo que fija la ley.

Si lograda la aprobación, no se encuentran los suscriptores necesarios y la comisión considera que la salvación de la entidad es viable, el fondo suscribe todo o parte del capital, emprende tareas necesarias para el saneamiento del mismo y trata de devolver la entidad al sector privado mediante subasta restringida.

Se han reforzado las posibilidades de actuación del fondo permitiéndole, para hacer posible la superación del estado de insolvencias del banco afectado, asumir pérdidas, préstamos, garantías y adquirir activos, siempre que contribuya a evitar mayores perjuicios y esté en línea con los objetivos de saneamiento y solvencia del sistema bancario que inspiran la creación y funcionamiento del fondo.

Equivalentes internacionales

Existen instituciones análogas al fondo de garantía de depósitos español en otros países. Los saldos que algunos de éstos garantizan en sus propios países son:

Alemania: 20.000 euros

Austria: 20.000 euros

Holanda: 100.000 euros

Francia: 70.000 euros

Estados Unidos: 100.000 dólares

Italia: 103.000 euros

Irlanda: cobertura total

2) FROB

El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) es un fondo creado en España con motivo de la crisis financiera de 2008. Se enmarca dentro de las medidas y planes de rescate e incentivación de la economía —y, especialmente, del sector financiero— puestos en marcha por los distintos gobiernos y autoridades monetarias.

El FROB tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito y contribuir a reforzar sus recursos propios en los procesos de integración entre entidades. Este tiene una dotación de 9.000 millones de euros, de los cuales el 75% (6.750 millones de euros) está financiado con cargo a los presupuestos y los remanentes del Fondo de Adquisición de Activos Financieros y el 25% restante (2.250 millones de euros) por los distintos fondos de garantía de depósitos de bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito.

Está administrado por una comisión rectora integrada por ocho miembros — cinco de ellos a propuesta del Banco de España y tres en representación de los fondos de garantía de depósitos— presidida por el subgobernador del Banco de España.

Historia del fondo

Aunque antes de la crisis financiera que comenzó en 2008 el sistema bancario español gozaba de un nivel de solvencia aceptable, las entidades financieras comenzaron enseguida a sentir su impacto. Las primeras acciones del gobierno español, enmarcadas dentro del llamado Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro, fueron, principalmente, tres:

- Autorizar el otorgamiento de avales del Estado a las operaciones de financiación realizadas por entidades de crédito.
- Autorizar la adquisición de títulos emitidos por las entidades de crédito, incluyendo participaciones preferentes y cuotas participativas creando para tal fin el Fondo de Adquisición de Activos Financieros, (FAAF), de forma temporal hasta diciembre de 2009.
- Incrementar el importe máximo garantizado por los distintos fondos de garantía de depósitos.

Sin embargo, a finales de junio de 2009, ante la magnitud de los problemas a los que se enfrentaba el sistema financiero, el gobierno español, mediante el Real Decreto-ley 9/2009, estableció con carácter preventivo las bases para posibles reorganizaciones y reestructuraciones de entidades de crédito (bancos, cajas y cooperativas de crédito), especialmente las de mediano y pequeño tamaño, que pudieran ver comprometida su viabilidad futura. Para ello creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). Este fondo introduce como novedad frente a las medidas anteriores, la exigencia de que las entidades deben reestructurarse (entendiéndose en muchos casos como fusionarse con otras de mayor solvencia) para poder acceder a dichos fondos.

El Banco de España ha manifestado públicamente el objetivo que persigue este fondo: que se produzca una ronda de fusiones bancarias y, especialmente, entre cajas de ahorros para que en unos 18 meses las 45 cajas existentes se reduzcan a veinte sin necesidad de intervenir ninguna y de forma que las entidades que queden dispongan de unos activos superiores a 50.000 millones de euros.

Procesos de reestructuración de entidades de crédito

En caso de que se contemple la necesidad de reestructurar una entidad de crédito, el funcionamiento del sistema prevé que se den lo siguientes pasos:

- Búsqueda de una solución privada por parte de la propia entidad de crédito para reforzar su solvencia. En ausencia de esta solución entra en juego el proceso de reestructuración ordenada previsto en el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio.
- Adopción de medidas para afrontar las debilidades que puedan afectar a la viabilidad de las entidades de crédito con participación de los Fondos de Garantía de Depósitos en entidades de crédito. La propia entidad de crédito o el Banco de España deberán presentar un plan de viabilidad donde se detallen las actuaciones a tomar para acometer la reestructuración de la entidad (reforzamiento de patrimonio y solvencia o proyecto de fusión o absorción por otra entidad). Este plan de viabilidad debe ser aprobado por el Banco de España previa consulta del Ministerio de Economía y Hacienda y de las Comunidades Autónomas afectadas. En esta fase la reestructuración de la entidad de crédito se llevará a cabo con el apoyo del Fondo de Garantía de Depósitos correspondiente, que podrá obtener apoyo financiero del FROB. Las aportaciones de fondos por parte del FROB soportarán un tipo de interés del 7,75% que, a partir del segundo año, se elevará al 8,25%.

- Finalmente, de no aprobarse el plan de viabilidad o no sea posible su cumplimiento, la reestructuración de la entidad se ajustará al nuevo procedimiento: se sustituirán los administradores de la entidad de crédito y asumirá la gestión el FROB, que elaborará un plan de reestructuración con medidas organizativas, medidas de apoyo financiero (garantías, préstamos en condiciones favorables, adquisición de títulos, valores y activos de la entidad, etc.) y con la solución a adoptar: fusión con otra entidad, traspaso del negocio a otra, subasta, etc.

El FROB también puede intervenir en los procesos de fusión, absorción y concentración de entidades de crédito, adquiriendo participaciones preferentes convertibles en acciones, cuotas participativas o aportaciones al capital social emitidas por éstas que deberán ser recompradas en cinco años. En caso contrario el FROB ejercerá su derecho y entrará en el capital de la entidad afectada.

3) SISTEMA INSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN

Es un mecanismo de consolidación de entidades de crédito y concebido para su mutua autoprotección. Al proceso de agrupación de varias entidades bajo un SIP se lo conoce popularmente como fusión fría.

Debido a la peculiar naturaleza jurídica de las cajas, muy vinculadas a su comunidad de origen y con un grado de control regional importante, las fusiones (mecanismos de defensa habituales entre entidades bancarias por los que las más fuertes absorben a otras en dificultades) entre éstas resultan complicadas desde el punto de vista político.

Una manera de sortear este tipo de dificultades es la de crear holdings que agrupen a varias entidades a cuya cabecera ceden cierto poder económico y político, pero que les permiten operar conservando la marca y cierto grado de independencia.

En el caso español, al SIP se le da la naturaleza jurídica de sociedad anónima, participada por las entidades originarias y con la función de gestionar amplias parcelas del negocio bancario de las cajas.

4) EL MODELO ITALIANO

Cajas: la vía italiana y sus resultados, de Gaspar Ariño en Expansión

LA HORA DE LA VERDAD

Las últimas semanas hemos oído en diferentes foros académicos y de opinión voces que ensalzan la vía seguida por las Cajas de Ahorros en Italia, en su proceso de transformación. Ha sido una fascinación la que han sentido algunos por esta vía, en su búsqueda de una salida para las Cajas españolas. Hasta ayer mismo, las Cajas eran una realidad digna de elogio, pero de pronto han sido puestas en berlina y ahora muchos las ven, en el corto plazo, condenadas a desaparecer. Me parece oportuno decir algunas cosas sobre esa vía italiana, hoy tan admirada.

Ha sido un proceso continuado a través del cual las Cajas han desaparecido en Italia y han sido sustituidas por Bancos de gran dimensión, a los que se ha llegado por las siguientes etapas:

1) Ley Amato-Carli (1990): las Cajas, en cuanto entidades crediticias, se configuran como sociedades por acciones (Spa) cuya propiedad se asigna a una Fundación. La primera opera como banco, cuyo control permanece en manos de la segunda.

2) Ley Dini (1994): se procede a la privatización de las Spa por una doble vía: mediante sucesivas ampliaciones de capital y la progresiva reducción de la presencia en ellas de las fundaciones, que vienen obligadas a vender parte del que poseían. Sus títulos empiezan a ser controlados por el mercado.

3) Ley y Decreto Ciampi (Ley 461/1998 y Decreto Legislativo 153/1999): se impone por ley a las fundaciones la obligación de reducir la participación mayoritaria que puedan tener en las sociedades bancarias, obligándoles a invertir en actividades vinculadas al logro de sus fines sociales. Se hace más nítida y lejana la separación de unas con otras.

El resultado de este proceso, que duró diez años, fue la disminución progresiva de la cuota de capital en manos de las fundaciones (pasó del 68 por ciento que tenían en 1992, al 9 por ciento que tenían en el 2003), aunque ello no es incompatible con el hecho de que Gobiernos locales y algunas fundaciones agrupadas tengan todavía importantes participaciones en grandes bancos italianos (en Italia las cosas nunca son como parecen y eso lo saben bien los del BBV).

El proceso ha sido estudiado por dos reputadas economistas (Carletti y Hakenes-Schnabel), según las cuales el resultado ha sido la creación de grandes grupos bancarios, por sucesivas fusiones y privatizaciones de antiguas Cajas y pequeños bancos. El mejor ejemplo de ello es UniCredit Group (resultante de Crédito Italiano, Crédito Romagnolo, Banca del Monte di Bologna, Cassa de Risparmio di Modena, Cassa de Risparmio di Torino, Banca Cariverona, Cassa de Risparmio di Trento, Cassa di Risparmio di Trieste y otras entidades).

En términos de rentabilidad sobre recursos propios y capitalización, ha sido sin duda un éxito. También en términos de extensión geográfica y mercados cubiertos, algo que en el caso de Unicredit es notable: no sólo se ha extendido por todo el país (antes operaban básicamente en el Norte), sino por varios países de la Europa del Este (Polonia, Croacia, Bosnia, Bulgaria, República Checa y Rumania), lo que no deja de ser un negocio arriesgado. **Puede afirmarse que los viejos objetivos de desarrollo regional y obra social que caracterizaba a las Casse di Risparmio, se han venido a sustituir por otros fines de mayor enjundia: eficiencia, rentabilidad e internacionalización. ¿Es ello un logro? Depende de para quién. Para el sistema financiero italiano y**

para los accionistas de Unicredit, sin duda que sí; para el agricultor de la Toscana o el pequeño tendero de Módena o de Trento, no estoy tan seguro. Es muy posible que las mayores ganancias se hayan obtenido a costa de una menor disponibilidad de servicios bancarios para las personas y territorios de bajas rentas. En cualquier caso, es éste un tema a estudiar a la hora de iniciar un proceso de privatización de las Cajas de Ahorro en España.

Es sabido que la política de crédito de los grandes bancos ha sido siempre más objetiva, analítica y tecnificada que la de las pequeñas entidades, vinculadas a los intereses locales y a pequeños y medianos empresarios. Los grandes bancos se resisten a extender sus créditos a tenderos, cuya solvencia esté basada, más que en garantías reales, en información local o personal (soft information), difícil de transmitir a través de la jerarquía. Éste ha sido, en opinión de los viejos concededores del sector, una de las claves del éxito de las Cajas, que por su cercanía a la gente y su arraigo e identificación con el territorio, han inspirado la confianza de los ciudadanos. Contra lo que pueda parecer, en el negocio de los créditos hay, por parte de la gente, “fuertes aversiones e inclinaciones ideológicas y sentimentales muy marcadas, terreno en el que las Cajas han venido manteniendo una sustancial ventaja comercial” (Suárez Zuloaga). Por ello, las Cajas han sido capaces de captar más ahorro que los bancos (las últimas cifras eran hasta hace poco del 50,74% de las Cajas, frente a 43,30% de los bancos). Ello ha hecho también a las Cajas, en Italia y en España, unos prestamistas más asequibles a las pequeñas y medianas empresas (en operaciones de activo, las Cajas suponen hoy el 50,7% frente al 45% de los bancos).

He aquí otro tema a considerar: el impacto posible del proceso privatizador de las Cajas sobre el crédito a las gentes. Por cierto, no iría mal que la CECA preguntase a la gente qué quiere que se haga con las Cajas; si quieren que desaparezcan y se conviertan en bancos o si quieren que sobrevivan, depurando su gobierno y dirección. Tal consulta no sería prescriptiva, pero ilustraría mucho la decisión que cada Caja tome al respecto.

Resumiendo: los resultados de la vía italiana, que esencialmente consiste en trasladar la actividad financiera de las Cajas a grandes grupos bancarios privados, que se han ido progresivamente consolidando, son una moneda de dos caras. Por un lado, mayor eficiencia, mayor rentabilidad y mejor gestión, mayor capitalización y solidez de las instituciones y por tanto del sistema financiero, lo que no es poco. Las interferencias políticas se verían reducidas al mínimo necesario y en España a ello se añadiría la tan conveniente pérdida de jurisdicción de las autoridades regionales de tutela.

En contrapartida, los nuevos bancos perderían su arraigo popular y territorial; desaparecería la confianza y cercanía que hoy sienten las gentes hacia las Cajas, difícil de mantener con entidades como Unicredit; la obra social -¡el alma de las Cajas!- se puede mantener con

las rentas que reciba la Fundación, aunque no sabemos hasta cuándo se mantendrá el tinglado. ¿Sería posible mantener las cosas buenas de ambos modelos con esa extraña figura que algunos llaman “Cajas por acciones”? ¿Pueden constituir otra vía media los SIP’s bancarizados en su cabecera con conservación de las “marcas” locales? ¿O quizás, con una fórmula inversa, unas Cajas con filiales bancarias? A estas preguntas trataré de contestar otro día.

5) NOTA DE PRENSA DEL CONSEJO DE MINISTROS SOBRE REAL DECRETO LEY 11/2010, DE 9 DE JULIO, DE ÓRGANOS DE GOBIERNO Y OTROS ASPECTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CAJAS DE AHORROS.

MODIFICADO EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CAJAS DE AHORRO PARA FACILITAR SU FINANCIACIÓN Y PROFESIONALIZAR SU GESTIÓN

- Las cajas podrán emitir cuotas participativas con derechos políticos hasta un máximo del 50 por 100 de la entidad.
- Se suprime la presencia de altos cargos y cargos electos en los órganos de gobierno.

El Consejo de Ministros ha aprobado un Real Decreto Ley por el que se modifica el régimen jurídico de las Cajas de Ahorro, para mejorar su gobierno corporativo y la calidad de sus recursos propios en el actual contexto financiero.

Esta reforma, que preserva la función social y los intereses generales de las cajas y de su obra fundacional, se lleva a cabo mediante la modificación de sendas leyes: la Ley de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, del 25 de mayo de 1985 y la Ley de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, del 2 de agosto de 1985.

La modificación del marco jurídico de las Cajas de Ahorro, que el Presidente del Gobierno presentó ante el Congreso el pasado 2 de diciembre en el marco de la Estrategia de Economía Sostenible, viene respaldada por el compromiso alcanzado entre el Presidente del Gobierno y el Presidente del Partido Popular para fortalecer el sector financiero español y facilitar el flujo de crédito hacia la economía productiva, mediante la actuación en dos ámbitos fundamentales:

- La capitalización de las Cajas, facilitando su acceso a recursos de máxima categoría en iguales condiciones que otras entidades de crédito.
- La profesionalización de la gestión y de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro.

Régimen de cuotas participativas

La modificación del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro persigue un objetivo fundamental en lo referente a las cuotas participativas: transformar éstas en herramientas eficaces para la capitalización de estas entidades, facilitando el acceso de las Cajas a capital privado. Para ello se requiere, de un lado, hacerlas atractivas a potenciales inversores y, de otro, garantizar el cumplimiento de los requisitos para su consideración como capital de la máxima calidad regulatoria. Las principales novedades son:

- Incorporación de derechos políticos de los cuota-partícipes en el gobierno de la Caja proporcional al porcentaje de su participación en el patrimonio (similares a las acciones en las sociedades anónimas).
- Liberalización de su régimen, suprimiendo los límites hoy vigentes a la tenencia de cuotas por un único cuota-partícipe y a su retribución. Se mantiene un límite del 50 por 100 a la emisión de cuotas y se establecen los principios de libertad de emisión y retribución de las cuotas

Gobierno corporativo de las Cajas

Los órganos de gobierno de las Cajas serán la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control. Adicionalmente, se crean dos nuevas figuras, la Comisión de Obra Social y la de Nombramientos y Retribuciones.

La modificación más destacada en este terreno afecta a la representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público en dichos órganos de gobierno de las Cajas, que a partir de ahora no podrá superar en su conjunto el 40% del total de los derechos de voto, frente al 50 por 100 vigente hasta ahora. Otros cambios que afectan al gobierno corporativo se resumen a continuación:

- Incompatibilidad de los cargos políticos electos y de los altos cargos para ser miembros de los órganos de gobierno.
- Refuerzo de los requisitos de profesionalidad y experiencia para formar parte de los órganos de gobierno, pues al menos la mitad de los miembros del Consejo de Administración deberán reunir especial cualificación.
- Extensión de la obligación de informe anual de gobierno corporativo a todas las Cajas de Ahorro.
- Se establecen mayorías reforzadas en los órganos de gobierno para las decisiones fundamentales de la Caja: necesidad de mayorías de dos tercios para aprobar cambios en la naturaleza jurídica de la entidad.

Nuevos modelos de ejercicio de la actividad

El Real Decreto Ley introduce nuevos modelos de ejercicio de la actividad por parte de las entidades. Cualquier entidad podrá optar por:

a) Mantener su condición de Caja de Ahorro, como hasta ahora, con el nuevo régimen de cuotas participativas y adaptando sus estatutos a las modificaciones en el gobierno corporativo.

- b) Integrarse en un Sistema Institucional de Protección (SIP).
- c) Ceder todo su negocio financiero a un banco manteniendo su condición de Caja. La obra social y la cartera industrial permanecen en la Caja.
- d) Transformarse en fundación cediendo todo su negocio como entidad de crédito a un banco en el que participa.

Mejora del régimen de integración en un Sistema Institucional de Protección (SIP)

Por un lado, se regula de manera específica el SIP conformado por Cajas de ahorro. Su entidad central tendrá la naturaleza de sociedad anónima y estará participada por las Cajas integrantes en al menos un 50 por 100.

Si ese límite se incumple, las Cajas integrantes del SIP deberán transformarse en fundaciones con cesión de su actividad financiera a la unidad central del SIP. En este caso podrá haber tantas fundaciones como integrantes del SIP y un único banco.

Por otro lado, se refuerza la permanencia y estabilidad de las entidades en el sistema mediante la capacidad del Banco de España de evaluar, con carácter previo al abandono de una entidad, la viabilidad de la operación.

Fortalecimiento de la solvencia

Con dos objetivos:

- a) Posibilitar la adaptación a los criterios de solvencia, liquidez y apalancamiento de acuerdo con las futuras exigencias de Basilea III.
- b) El Banco de España aplicará estas nuevas exigencias ponderando adecuadamente las posibilidades de acceso a "core capital" de cada entidad según su modelo de negocio.