

Hasta la vista, Cajas de Ahorro

Juan Manuel Avancini
Economista y estadístico

Un Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de julio de 2010 aprobó un Real Decreto-Ley por el que se modificó el régimen jurídico de las cajas de ahorros. El contenido de dicha norma, pactado con el Partido Popular, incluye cambios relevantes en la normativa que afecta a dichas entidades. Entre los cambios en cuestión destacan los relativos a la posibilidad de emisión de cuotas participativas, dotadas de derechos políticos, hasta el 50% del patrimonio de las mismas. Serán posibles lo que el Real Decreto denomina "nuevos modelos del ejercicio de la actividad" por parte de las cajas, por ejemplo dejar de ser cajas. Se reducirá al 40% la representación directa de las administraciones territoriales (autonomías, ayuntamientos y diputaciones provinciales fundadoras de cajas). Está prevista la ratificación parlamentaria del citado Real Decreto en el Congreso de los Diputados el 20 de julio de 2010.

En el sistema financiero español ha destacado hasta ahora la notable presencia de las cajas de ahorros. Dichas entidades no tienen naturaleza de sociedades con capital por acciones, viniendo a ser fundaciones sociales con fuerte representación pública en sus órganos de gobierno. Una parte importante de sus beneficios se ha destinado a aportaciones a la denominada "Obra Benéfico Social", cuya implantación entre los hogares españoles es significativa. Los beneficios restantes se han destinado a aumentar las reservas y recursos propios de dichas entidades.

El papel de las cajas de ahorros se reforzó en la transición política. El Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto (Decreto Fuentes Quintana), que las reguló, fue una de las reformas económicas más destacadas de dicha transición y equiparó la operativa de las cajas de ahorros con los bancos. La Constitución de 1978 y la creación posterior de las Comunidades Autónomas, llevaron a modificar el Real Decreto de 1977. La Ley 31/1985 (LORCA) reguló las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros. Las posteriores Sentencias del Tribunal Constitucional delimitaron las competencias estatales y las de las autonomías. Las cajas pasaron a ser tuteladas por las Comunidades Autónomas correspondientes.

Tras la cesión definitiva de amplias competencias estatales en materia de cajas de ahorros a las autonomías, compatible con la supervisión del Banco de España, dichas administraciones públicas han incidido destacadamente en el nombramiento y en la gestión de los órganos rectores de las cajas y, sobre todo, en la autorización de los procesos de fusión de dichas entidades. La Ley 44/2002, de 22 de noviembre (BOE de 23.11.2002), reguló las cuotas participativas como valores de renta variable, con retribución ligada al excedente de libre disposición y estableció en el 50% de los recursos propios el volumen máximo de emisiones, hasta ahora sin derechos políticos para los suscriptores.

Entre las entidades de depósito (bancos, cajas y cooperativas), las cajas de ahorro ganaron cuota de mercado desde la transición política hasta 2007. Tal proceso lo aceleró el auge inmobiliario desarrollado en España entre 1997 y 2007 junto a la fuerte implantación tradicional de las cajas en la financiación de la promoción y compra de viviendas. En este último año las cajas mantenían el 49,3% de los créditos del conjunto de entidades citado y el 57% de los depósitos.

Una crisis en la que el mercado de vivienda ha desempeñado un papel relevante no podía dejar de afectar a las cajas de ahorros. Tras casi tres años de recesión económica, a 31.3.2010 la cuota de las cajas ha descendido hasta el 50,6% de los depósitos y el 48,9% de los créditos. En marzo de 2010 la mayor cuota de las cajas por autonomías correspondió en la fecha citada a Cataluña (70,8%) en cuanto a depósitos y oficinas y a Castilla-La Mancha en lo relativo a créditos (60,7%).

La crisis del mercado de vivienda de 2008-09 ha puesto de manifiesto la realidad de un volumen elevado de préstamos a promotor y constructor de difícil recuperación en bancos y cajas. En 2010 el problema diferencial de las cajas no es tanto el de la tasa de morosidad, sino el de la más elevada participación del crédito inmobiliario sobre el conjunto de la cartera de préstamos de las cajas. A 31 de marzo de 2010, el conjunto del crédito inmobiliario (promoción, construcción y comprador) ascendía en las cajas al 69,1% de la cartera de créditos al sector pri-

vado de la economía, frente al 53,1% de los bancos.

La crisis económica ha subrayado las limitaciones de las cajas de ahorros para captar recursos propios fuera de la capitalización de los beneficios. Las cajas suponen casi la mitad del sistema financiero en materia de créditos y de depósitos, pero su participación en los beneficios después de impuestos en dicho sistema ha descendido desde el 43,8% en 2007 hasta el 23,7% en 2009. Las cuotas participativas no se han desarrollado ante la ausencia de derechos políticos de los suscriptores de dichos títulos, lo que ha dificultado la capitalización de las cajas. En 2010 las cajas requieren de instrumentos adicionales para reforzar sus recursos propios y su solvencia general.

Si se privatizan las Cajas de Ahorro se pondrán en cuestión sus objetivos iniciales: la reducción de la exclusión bancaria de los más desfavorecidos, la promoción económica del territorio y el desarrollo de la Obra Social.

Las fusiones son una vía para atender al problema citado. Sin embargo, los primeros impulsos a las fusiones de cajas, a partir de decisiones promovidas desde cada entidad, encontraron una fuerte oposición autonómica en el caso de que cualquier caja con sede en la correspondiente autonomía pasase a ser controlada por otra situada en una autonomía diferente a la de origen. Ello sucedió así aunque los proyectos de fusión fuesen racionales desde el punto de vista económico. Las fusiones entre cajas próximas situadas en la misma autonomía implican con frecuencia la realización de ajustes más acusados en términos de reducción de oficinas y de personal que cuando la integración tiene lugar entre entidades de ámbitos territoriales distantes situados en autonomías diferentes.

Ante dicha situación el Real Decreto-Ley 9/2009 creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) para apoyar los procesos de integración entre entidades que acordasen participar en procesos de fusión o análogos (Banco de España, "La reestructuración de las cajas de ahorros en España", 29.6.2010). Las integraciones van a tener lugar mediante fusiones "clásicas" de cajas o a través de los denominados "Sistemas Institucionales de Protección" (SIP). En este segundo caso se va a crear una entidad central común, que tendrá carácter de banco y estará participada por las cajas integradas.

En julio de 2010 están en marcha doce procesos de

integración que afectarán a 38 de las 45 cajas de ahorros existentes. Existen, además, dos cajas de ahorros intervenidas (CCM y Caja Sur). Solo quedan seis cajas fuera de dicho proceso integrador, con reducida presencia en el conjunto de dichas entidades. El que las dos entidades de crédito más afectadas por la crisis hayan sido cajas de ahorros ha afectado a la imagen de las mismas, aunque las consecuencias de la crisis hayan afectado de forma equivalente a bancos y cajas de ahorros.

El Real Decreto-Ley que irá al Congreso de los Diputados el 20 de junio de 2010 reforma la Ley de Órganos Rectores de 1985 (LORCA), elimina los topes a la adquisición de dicho tipo de títulos y concede derechos

políticos a las cuotas participativas hasta un 50% de las Asambleas. Pero, sobre todo, permitirá que las cajas cambien de naturaleza. Así, las cajas podrán integrarse en un SIP, cuya naturaleza definitiva será la de banco, podrán limitarse a administrar la obra social y la cartera de participaciones (fórmula empleada para la absorción de la Caja de Castilla-La Mancha por parte

de Caja Asturias). Dicho Real Decreto introduce la posibilidad de que las cajas adopten la "solución italiana", consistente en que se transformen en fundaciones que cedan su negocio a un banco en cuyo capital participe la caja. Los comentaristas y apologistas de dicha solución suelen omitir un dato importante, y es que en Italia ya no quedan cajas de ahorros, pues las fundaciones en cuestión tardaron poco en vender tales participaciones.

Se ha señalado a la opinión pública que los cargos electos no entrarán en el gobierno de las cajas, asunto poco trascendente en el fondo si se mantiene el origen de las designaciones de dichos cargos. El Real Decreto pretende reforzar los recursos propios de las cajas mediante la creciente bancarización de las mismas, al abrir la puerta a su transformación rápida en bancos. Pero las reformas encaminadas a reforzar la solvencia de las cajas podrían haber sido más compatibles con la continuidad de entidades de dicha naturaleza dentro del sistema financiero español. Allí donde las cajas tenían una fuerte implantación y se transformaron en bancos en un plazo breve, han reaparecido algunos de los problemas que en su día justificaron la aparición de las cajas (Italia, Reino Unido). Se trata de que dichas entidades sigan cumpliendo lo que eran sus objetivos iniciales, esto es, la reducción de la exclusión bancaria de los más desfavorecidos, la promoción económica del territorio de implantación y el logro de la mayor competencia bancaria posible. **TEMAS**