



Universidad
Zaragoza

TRABAJO FIN DE GRADO

**HISTORIA, EVOLUCIÓN Y
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS
CAJAS DE AHORROS EN ESPAÑA**

AUTOR

JOSE ANTONIO GRACIA LÓPEZ

TUTOR

JESÚS MANUEL EZPELETA TARIN

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL TRABAJO

2016

REPOSITORIO DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA- ZAGUÁN [HTTP://ZAGUAN.UNIZAR.ES](http://zaguan.unizar.es)

INDICE

1.-INTRODUCCION. PRESENTACION GENERAL Y JUSTIFICACION DEL

TRABAJO.	3
1.1.-OBJETO DEL TRABAJO.	4
1.2.-METODOLOGIA EMPLEADA	4
1.3.-ESTRUCTURA DEL TRABAJO	4

2.-FUNDAMENTACION. 5

3.-CAPITULOS A DESARROLLAR.

3.1.-HISTORIA Y EVOLUCION DE LAS CAJAS DE AHORROS

3.1.1 Los Montes de Piedad	5
3.1.2 Nacimiento de las Cajas de Ahorro	7
3.1.3 Evolución.....	12
3.1.4 D.L. 2290/1977	21
3.1.5 Ley31/1985 “Regulación Normas Básicas s/órganos Rectores de las Cajas”	21

3.2.- LA CRISIS DE LAS CAJAS DE AHORROS

3.2.1 Antecedentes.....	24
3.2.2 La Crisis del año 2008.....	25
3.2.3 Cronología y Adopción de Medidas.....	27
3.2.4 Asistencia Financiera del Euro-grupo.....	29

3.3.-CONSECUENCIAS DE LA CRISIS

3.3.1 Consecuencias.....	32
3.3.2 La Fundación Bancaria.....	34

4.-CONCLUSIONES. 35

5.-BIBLIOGRAFIA Y ANEXOS. 38

ABREVIATURAS

- BOE: Boletín Oficial de Estado.
- CAM: Caja de Ahorros del Mediterráneo.
- CECA: Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- FROB: Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.
- ICCA: Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros.
- INP: Instituto Nacional de Previsión.
- IPC: Índice de Precios al Consumo.
- LCAFB: Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias.
- LORCA: Ley Orgánica de Órganos Rectores de Cajas De Ahorros.
- RO: Real Orden.
- RD: Real Decreto.
- SAREB: Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria.

1.-INTRODUCCION. PRESENTACION GENERAL Y JUSTIFICACION DEL TRABAJO.

Una de las consecuencias que nos ha dejado en España la gran crisis económica vivida en los últimos años ha sido la práctica desaparición de las Cajas de Ahorros, Entidades centenarias con un gran arraigo en el sistema financiero español, llegando a gestionar más del 50 % del volumen de negocio del sistema.

Veremos el origen de dichas Entidades, su evolución, dificultades que han superado a lo largo de su historia, las diferencias fundamentales con el resto de Entidades Financieras, así como las posibles ventajas e inconvenientes que les ha supuesto su especial Estructura Orgánica.

La crisis del mercado inmobiliario con unos activos sobrevalorados provocaron el debilitamiento del sector financiero, especialmente en nuestro país, donde el crecimiento en los años anteriores también puede considerarse de desmesurado, y dentro del propio sector financiero, las Cajas de Ahorros han resultado las más afectadas como consecuencia del alto porcentaje de cuota de mercado de estas entidades en el sector inmobiliario.

Veremos las transformaciones que ha sido necesario llevar a cabo con objeto de adaptar las necesidades del mercado a la dimensión, capacidad, recursos, tanto materiales como humanos, de las Cajas de Ahorros, así como las consecuencias que dichas medidas han provocada en estas Entidades.

Las reformas han tenido que ser realizadas en todo el Sistema Financiero Internacional, afectando tanto a la estructura del sistema como a sus órganos supervisores y reguladores para conseguir una mayor confianza en el sector.

En el periodo de crecimiento anterior a la crisis, nuestro sistema bancario tenía una dimensión adecuada para el volumen de transacciones llevadas a cabo, sin embargo en este momento las nuevas condiciones de mercado, con una demanda menor han hecho necesario ajustar la capacidad instalada, siendo uno de los principales objetivos de la reestructuración, así como conseguir entidades de mayor tamaño capaces de tener una mayor solvencia y eficiencia y poder hacer frente a posibles adversidades.

Especial mención requiere la función social desarrollada por estas Entidades a lo largo de su historia, así como las consecuencias que puede acarrear su desaparición

1.1-OBJETO DEL TRABAJO

El presente trabajo pretende dar una visión clara y sencilla del origen de las Cajas de Ahorros en España, las principales causas que dieron lugar a su aparición, cómo han ido evolucionando adaptándose a los cambios que se han producido en la sociedad desde su creación, hace más de 150 años, tanto en el ámbito económico, como en el social.

Así mismo, se va a comentar algunas de las diferencias que han caracterizado a estas entidades con el resto de entidades del Sistema Financiero (Bancos, Cooperativas de Crédito, etc.), así como las causas que han podido provocar la transformación de las Cajas de Ahorros en otro tipo de entidades, fundamentalmente Fundaciones Bancarias y Bancos y que pueden estar relacionadas con su estructura organizativa y/o con su naturaleza jurídica y por otra parte por una serie de desequilibrios, tanto externos como internos.

Se intenta explicar por qué han sido las Cajas las principales damnificadas de esta crisis, así como con su nueva estructura van a poder seguir realizando la labor para la que inicialmente fueron fundadas y que ha constituido una aportación muy importante a la sociedad mediante la aportación de una buena parte de los beneficios obtenidos en su actividad para obras benéfico-sociales.

1.2 METODOLOGIA EMPLEADA.

Para realizar este trabajo, se utiliza una metodología descriptiva, a través de la recopilación de datos de diversas fuentes de información, tanto primaria como secundaria, como pueden ser páginas WEB del Banco de España, del BOE, así como artículos de diferentes libros, periódicos y revistas especializadas.

Se trata de un tema muy actual, que ha tenido y tiene una especial repercusión en toda la sociedad, habiendo generado en algún momento situaciones de cierta “alarma social”

1.3 ESTRUCTURA DEL TRABAJO.

El presente trabajo se estructura en tres partes; en primer lugar se hace un recorrido por la Historia de las Cajas de Ahorros desde su creación hasta la actualidad; en segundo lugar se centra en la crisis económica mundial surgida a partir del año 2008 y cómo la misma ha afectado a estas Entidades; y

por último se identificaran las posibles consecuencias que dicha crisis ha tenido en las Cajas de Ahorros españolas y que prácticamente las ha llevado a su desaparición.

2. FUNDAMENTACION.

Las Cajas de Ahorros, con su más de 150 años de historia, han sido uno de los pilares fundamentales del Sistema Financiero Español, habiendo contribuido al desarrollo económico de nuestra Sociedad y que ha llegado a tener un peso dentro del sistema del 50 %. Su especial estructura organizativa, sus años de historia, su contribución al desarrollo económico de nuestra sociedad, su aportación a la economía social y al hecho, en mi caso, de formar parte desde hace más de treinta y cuatro años de manera profesional de una Caja de Ahorros aragonesa, han sido suficientes razones para la elección de este tema como trabajo fin de grado.

3.1 HISTORIA Y EVOLUCION DE LAS CAJAS DE AHORROS.

En los apartados siguientes veremos el origen de las Cajas de Ahorros, la finalidad con la que nacieron y cómo han evolucionado y se han adaptado a la normativa; a los diferentes sistemas políticos que ha tenido nuestro país en todo este periodo, así como, a las necesidades de la sociedad.

3.1.1 Los Montes de Piedad

Una de las finalidades por las que nacieron las Cajas de Ahorros fue la financiación de los Montes de Piedad, en España su impulsor y fundador fue el padre Francisco Piquer, nacido en la localidad turolense de Valbona en el año 1666 y que desde muy joven ingresó en el Seminario de Teruel y en 1694 es nombrado capellán cantor de la capilla del Monasterio de las Descalzas Reales de Madrid. Perteneciente a la orden de los Franciscanos, le hizo conocer los fundamentos de los Montes de Piedad, ya que en Italia los Montes di Pieta, fueron puestos en marcha por los mismos monjes franciscanos siglos antes, como modo de actuación contra la usura.

En el norte y centro de Italia, los Monte di Pietà, buscaban que los más necesitados pudieran acceder a préstamos sin tener que hacer frente a unos intereses deshonestos, que resultaban en la mayor parte de las ocasiones imposible devolver para los humildes solicitantes, pequeños comerciantes, agricultores, artesanos. La desesperación los llevaba a acudir a la usura, y eso mismo los condenaba de por vida a la pobreza más absoluta. Porque durante el siglo XV, los intereses que obligaban a

pagar los prestamistas no bajaban habitualmente del 20 %, y llegaban a alcanzar nada menos que el 200 %.

La desesperación, pues, acababa hundiendo aún más en la miseria a los más pobres. Fue la constatación de esta injusticia lo que fomentó la creación de un organismo que pudiese también prestar dinero a los más necesitados, sin que los intereses acabasen con su futuro. Por ello la institución de los Monte di Pietà se presenta como una organización caritativa, que acerca a los pobres al dinero que necesitan para hacer frente a sus problemas cotidianos, a sus intentos emprendedores de lograr avanzar en la vida. El mecanismo de préstamo era sencillo. Funcionaba lo que se conocía como crédito prendario, es decir, la garantía que recibía el prestamista una vez que desembolsara el dinero para el necesitado era una “prenda” de este, o lo que es lo mismo, un objeto de valor mueble, que se quedaba en la entidad depositada como garantía de que la deuda fuese devuelta al Monte di Pietà. La prenda en cuestión quedaba en almacén, no podía ser comercializada bajo ningún concepto hasta que el prestatario incumpliese los plazos de la devolución del crédito. En ese caso, la prenda sería subastada o vendida para que la entidad recuperase el dinero prestado. La diferencia respecto a la usura es evidente. Solo con el empeño del objeto mueble, el necesitado accedía a la cantidad que demandaba y sobre todo, en estos primeros pasos de los Monte di Pietà, no existía interés sobre el préstamo, es decir, el deudor no devolvía una moneda más de la que le habían dejado anteriormente. Su garantía eran las prendas, los bienes muebles –en gran parte de las ocasiones joyas– que hubiesen “empeñado”. Pero, claro, era necesario que la institución hubiese recaudado anteriormente fondos, tuviese dinero para poder prestarlo. Y para ello había de contar con apoyos externos, ayudas fuertes de quienes contasen con numerosos bienes económicos. Por eso, en estos primitivos Montes di Pietà, además de la necesaria captación de depósitos en metálico, se buscaba la participación de prohombres cuya holgada situación económica deviniera en limosnas para la institución, además de las celebraciones religiosas en las que se recaudaban fondos específicamente para el Monte y las aportaciones que ofrecieran los monarcas y la Corona en general.

De este modo, el capital inicial necesario para poner en marcha las instituciones, solía provenir de tres formas de cesión económica bien delimitadas. Por un lado, el depósito inicial realizado por el gobierno de las ciudades que los formaban; por otro, la aportación privada hecha por personajes acaudalados; por último, una serie de colectas que con esta finalidad se hacían entre la población de dichas ciudades. Lo cierto es que el mecanismo de funcionamiento pronto se puso en marcha con bastante éxito y buena parte de la geografía italiana comprobó rápidamente cómo se extendían los Montes por sus urbes. Pero también por sus pueblos. Y con una diferencia fundamental entre cada uno de los casos. Los Montes di Pietà propiamente dichos se extendían por las ciudades y prestaban

cantidades en metálico. Por su parte, las instituciones establecidas en zonas rurales recibían el nombre de Montes di Pietà Frumentarios, que ofrecían como préstamo granos para cultivar. Perusa, Mantua, Savona y Florencia fueron las ciudades donde primero se establecieron estos Montes, todos en el siglo XV. Pero las cosas no funcionaban todo lo bien que deseaban sus instigadores. Pronto se comprobó que los fondos eran escasos, y que los préstamos sin interés estaban, de alguna forma, abocados al fracaso. Por este motivo, en 1515, el Concilio de Letrán, aceptó la posibilidad de que se pudiese incluir un mínimo interés en los préstamos, que permitiera poder mantener el sistema, eso sí, un interés pequeño, que nunca pudiese considerarse usura.

Habrían de pasar todavía varias décadas para que los Montes de Piedad desembarcaran definitivamente en España. Sería la localidad palentina de Dueñas la primera población que contaría con uno dentro del país. Fadrique de Acuña, conde de Buendía, aportaría 300 ducados para que aquellos que lo necesitaran pudiesen acceder a préstamos. Nos encontramos en el año 1550, instaurando el que podemos considerar primer Monte de Piedad de España.

Transcurriría casi un siglo, concretamente 86 años, para que una nueva institución con esta finalidad apareciese en Cuéllar, Segovia. En este caso, el impulsor de la misma fue Agustín Daza, quien llegara a ser deán y canónigo de la catedral de Segovia e incluso secretario del rey Felipe IV. Nacido en el mismo Cuéllar, utilizó el monasterio de San Francisco de la localidad de donde era oriundo como sede para el nuevo Monte, al que dotaría en su fundación con un capital inicial de 1.000 ducados, capital que seis años después fueron incrementados en 6.000 maravedíes. Los destinatarios de sus préstamos serían los vecinos de su tierra, mientras que se fijó un interés del 1 % para quienes accedieran a ellos.

3.1.2. Nacimiento de las Cajas de Ahorros.

La creación de las primeras Cajas de Ahorros en España se produjo con cierto retraso con respecto a otros países europeos y se siguió el ejemplo francés. La RO¹ fue la primera norma sobre la fundación de las Cajas de Ahorros. Esta RO animaba a los gobernadores civiles a que incitasen a las personas ricas a la fundación de Cajas de Ahorros en sus respectivas localidades, reservándose el Gobierno una misión promotora y tutelar de dichas instituciones.

¹ Real Orden de 3 de Abril de 1835, sobre la creación y establecimiento de Cajas de Ahorros.

² Real Decreto de 25 de Octubre de 1838, por el que se aprueba la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.

La situación social en España en aquellos años, no era la más propicia para llevar a cabo este proyecto, el país estaba en guerra civil (la carlista) y en plena transformación institucional (revolución liberal con todas las medidas liberalizadoras de la actividad económica y las privatizaciones de tierras y fábricas, quienes tenían dinero estaban absortos en la adquisición de las tierras desamortizadas y en la financiación y aprovisionamiento del ejército. Ello provocó que en los años siguientes a 1835 sólo se fundase una Caja de Ahorros, la de Madrid, aprobada mediante un RD². Ante este fracaso de la iniciativa del Gobierno, se aprobó una nueva RO³, instando de nuevo a los gobernadores civiles a que promoviesen la creación de Cajas de Ahorros en sus provincias. Esta RO, supuso un cambio importante ya que obligaba a las cajas a asociarse con los Montes de Piedad existentes en la localidad; en caso de que no existiesen éstos los gobernadores también habían de procurar su creación.

Esta nueva RO tuvo mayores repercusiones prácticas pues a raíz de la misma se crearon cajas en las principales ciudades españolas (Granada, Sagunto, Valladolid, Sevilla, Santander, La Coruña, Valencia, Burgos, Barcelona, Cádiz y Vitoria.)

Las Cajas nacieron con el objetivo fundamental de mejorar la situación de las clases más necesitadas y su naturaleza fue básicamente filantrópica. Esto explica que se establecieran unos límites máximos a las imposiciones que los clientes podían hacer en las Cajas de Ahorros. Con esta restricción se pretendían dos finalidades; la primera era limitar la captación de fondos por las cajas de ahorros a las demandas de financiación de los Montes, la segunda era seleccionar a la clientela, especializándola en las operaciones financieras con los grupos de rentas inferiores.

Con estas medidas, lo que se pretendía por parte del Gobierno Liberal era limitar la ampliación de la actividad de las cajas y el crecimiento de sus pasivos, por ello sólo les dejaron actuar en el segmento más pobre y el menos accesible para otras instituciones financieras. La cuestión fue que los gobiernos liberales evitaron que las cajas pudiesen competir con los bancos y las casas de banca.

El 29 de Junio de 1853 se publica un RD⁴ por el que se permite al Estado la creación de Cajas de Ahorros bajo la tutela de los gobernadores civiles y los alcaldes, siendo además las Cajas calificadas

² Real Decreto de 25 de Octubre de 1838, por el que se aprueba la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.

³ Real Orden de 17 de Abril de 1839, dispone la creación en cada provincia de una Caja de Ahorros y de un Monte de Piedad.

⁴ Real Decreto de 29 de Junio de 1853, nueva Regulación sobre la creación y establecimiento de Cajas de Ahorros..

como establecimientos municipales de beneficencia. La finalidad que se perseguía era canalizar el ahorro sobrante de las cajas hacia la Caja General de Depósitos, que abonaría un 5 % anual sobre estos depósitos. La Caja General de Depósitos fue creada por Bravo Murillo porque era el único recurso que le quedaba para financiar los déficit públicos, ya que, por un lado, la conversión de la Deuda de Bravo Murillo había provocado el cierre de las bolsas de París y Londres a los valores españoles, y por otro, el gobernador del Banco de San Fernando, Ramón de Santillana, se negaba a seguir prestando al Tesoro.

La normativa de 1853 pretendió uniformar la organización de las Cajas, intento fracasado, y consolidó el carácter benéfico de las cajas de ahorros; se establecía una nueva normativa que afectaba a las Cajas, a los Montes y a la Caja General de Depósitos, estas tres instituciones quedaron estrechamente ligadas entre sí. Con este decreto, el gobierno pretendía controlar la actividad de las cajas, estableciendo unas reglas que uniformaran su organización, los intereses activos y pasivos, así como el destino de los fondos, que sería básicamente la financiación de los montes y de la Caja General de Depósitos, y la aplicación de sus beneficios, que irían a engrosar los fondos de reserva, pero también a otorgar premios al ahorro, a aumentar el tipo de interés satisfecho por las Cajas a sus clientes y finalmente a facilitar algunos desempeños gratuitos en los montes.

La reacción de los impositores a este RD fue inmediata; el empeño por el Estado de querer controlar unas instituciones privadas y la obligatoriedad de destinar fondos a la Caja General de Depósitos, provocó una retirada masiva de depósitos de las cajas. Este hecho hizo que el Gobierno concediera libertad a los gobernadores para aplicar o no la nueva legislación, no obstante, el RD no fue abolido. En estas circunstancias dicha norma apenas se aplicó, de hecho las cajas conservaron sus antiguos estatutos, que eran muy distintos entre sí, con lo que el objetivo uniformador no se consiguió.

Como se ha indicado anteriormente, la principal finalidad de promover los Montes de Piedad por parte de los gobiernos era la de favorecer a las capas de población más necesitadas y evitar que acabasen en manos de los usureros, en este sentido el 14 de Marzo de 1856 se promulgó un RD que impulsó la acción de los prestamistas particulares y por la que se abolía la tasa de interés sobre el capital y establecía la libertad de contratación de los créditos, ya fueran pignoratícios o no. Esta norma provocó un incremento de los tipos de interés, que ya eran altos, pero legales y se pensó en volver a instaurar una tasa máxima, pero se desestimó y se pusieron en marcha dos estrategias, por un

⁴ Real Orden de 17 de Abril de 1839, dispone la creación en cada provincia de una Caja de Ahorros y de un Monte de n y establecimiento de Cajas de ahorros.

lado, promover la creación de bancos agrícolas para facilitar el crédito a los agricultores, y por otro, impulsar las cajas de ahorros para combatir usurario en las ciudades. Los resultados no fueron destacables, ya que para resolver el crédito agrario se creó el Banco Hipotecario en 1872, pero apenas prestó a los agricultores ya que se especializó en los préstamos residenciales. Tampoco se hizo apenas nada para impulsar la acción de las cajas, El RD de 1853 ni se reformó ni se aplicó totalmente y además la Caja General de Depósitos dejó de tener actividad en 1869, cuando fue cerrada por Figueroa. Esta acción disminuyó las operaciones activas de las Cajas, lo que obligó a limitar la cuantía de las imposiciones. A pesar de todo ello en el periodo comprendido entre 1835 y 1879 se fundaron treinta y tres cajas de ahorros.

El 29 de Junio de 1880 se aprobó una nueva ley que tuvo más éxito que las anteriores ya que reconocía y respetaba las particularidades de los estatutos y reglamentos de las distintas cajas, así mismo, se reducía el intervencionismo público pues el Estado sólo se reservaba el derecho de aprobar los estatutos de las cajas, elaborados libremente por ellas, ya no se obligaba a que las cajas se asociasen a los montes sino que sólo se recomendaba dicha colaboración.

Bajo la nueva concepción de la beneficencia de la Restauración, que permitía la actividad de las instituciones caritativas privadas y religiosas, las cajas fueron consideradas como institutos de beneficencia, disfrutaron de exenciones fiscales y pasaron a la tutela directa del Gobierno Central. La facultad de interpretar las formas que podía adoptar aquella función de beneficencia recayó sobre los Consejos de Administración de las cajas.

En definitiva, la Ley de 1880 dejaba una amplia libertad para la configuración de las cajas de ahorros, destacando la posibilidad de que las cajas se fundaran sin un Monte de Piedad anejo.

A ella se acogieron algunas cajas de las zonas más desarrolladas como el País Vasco y Cataluña, por el contrario, en las provincias del sur las cajas siguieron ligadas a los montes porque su función asistencial continuó siendo esencial debido a la existencia de una mayor pobreza en estas zonas. Esta mayor libertad en la organización alentó el surgimiento de bastantes cajas de ahorros, concretamente entre 1880 y 1900 se crearon treinta y dos nuevas entidades.

Durante el siglo XIX predominaron los fundadores privados de las cajas, seguidos de las corporaciones locales, en menor medida participaron los sindicatos agrarios y las instituciones eclesiásticas, predominan las personas físicas y jurídicas laicas (burguesía, hacendados, nobles, sociedades económicas de amigos del país).

Algunas de las Cajas más importantes fueron: la de Madrid (1839); Barcelona (1844); Vitoria (1856); Zaragoza (1876); Valencia (1878); San Sebastián (1879); Vigo (1880) y Salamanca (1881), se crearon más cajas en la franja mediterránea, Andalucía y en la meseta que en el norte de España.

Hay que destacar la baja propensión al ahorro de los españoles en esta época, pues la relación entre los depósitos y la renta nacional rondaba el 1 % en 1879 y 1982, aunque se aprecia un intenso crecimiento por parte del ahorro popular entre 1874 y 1890. La magnitud de los recursos ajenos manejados por las cajas de ahorros durante el siglo XIX fue pequeña, pero en términos relativos su participación en la captación del escaso ahorro fue reseñable, según los cálculos de Manuel Titos (1991), en los años 1870 la cuota de los depósitos mantenidos por las cajas de ahorros rondaba el 25 % del total nacional, porcentaje que en los años 1890 estaba ya en el 45 %. A finales del siglo XIX, por tanto, los depósitos mantenidos por las cajas ya casi tenían la misma magnitud que los de los bancos; su papel en el mercado financiero fue notable desde entonces. Entre los titulares de estos depósitos predominaban las mujeres sin profesión, los menores de edad, los trabajadores domésticos y los artesanos.

No existen muchos datos para conocer el destino de las inversiones de las cajas de ahorros, al principio de su existencia pudieron tener dificultades para atender su compromiso de financiar los préstamos concedidos por los montes, pero desde la Restauración el problema fue exactamente el contrario: la demanda de financiación por parte de los montes fue insuficiente para rentabilizar los depósitos, por lo que las cajas hubieron de buscar inversiones alternativas a la financiación de los empeños de los montes.

Las inversiones realizadas dependieron de cada una de las cajas; unas se decantaron por los préstamos personales, ya fueran con garantía personal o de valores públicos, mientras que otras prestaron a los ayuntamientos. Los préstamos personales de las cajas provocaron la reacción de los bancos, que lograron que llegara a discutirse en el Senado la posibilidad de que las cajas no pudieran trabajar ese segmento del negocio de la intermediación bancaria.

No hubo cambios legales, pero el hecho de que la Caja de Madrid comenzó a retirarse de ese mercado, para ajustar sus cuentas su estrategia consistió por un lado en restringir la admisión de depósitos con interés y por otro en crear una cartera de valores.

En resumidas cuentas durante el siglo XIX las cajas no sólo desempeñaron su función de captar ahorro y de cumplir un objetivo benéfico sino que su papel económico en el mercado financiero tenía ya una innegable relevancia a pesar de las restricciones legales.

Este rasgo se acentuó desde principios del siglo XX, cuando además, con el surgimiento de la previsión social, las cajas comenzaron a desarrollar también una función social. En primer lugar el hecho fue que , en la fase comprendida entre 1890 y 1920, como de crecimiento atomizado de las cajas, las cantidades ahorradas y depositadas por las clases obreras, pasivas y medias, siendo realmente bajas, se acumularon en los saldos de ahorro de las cajas y éstas hubieron de buscar otras inversiones, ya no estaban atadas a los montes ni a la Caja General de Depósitos, como los créditos personales con fiadores, los hipotecarios sobre fincas rústicas y urbanas, así como la inversión en cartera de valores e inmuebles.

Asimismo en segundo lugar, lo que es más novedoso de esta fase, el Estado comenzó a atraer a las cajas hacia la financiación de la previsión social, como las actividades del INP y las casas baratas, de manera que las cajas iniciaron una actuación social que se complementaba con la benéfica al tiempo que se introducía en el mercado financiero, esto acabaría conduciendo a un enfrentamiento con los bancos privados

3.1.3 Evolución.

Entre 1890 y 1920 se fundaron ciento diecinueve cajas de ahorros de reducidas dimensiones todas ellas y creadas, en su mayor parte, por los sindicatos obreros, cada vez más poderosos, estas cajas estuvieron muy mediatizadas por la evolución de aquellos y su reducida dimensión propició que fueran absorbidas por entidades mayores. Tanto la burguesía y los hacendados como las corporaciones locales redujeron su actividad patrocinadora de nuevas cajas, pero estas clases de patronos siguieron creando las cajas más grandes, que se instalaban en las ciudades y que estaban bien gestionadas internamente.

El mayor número de cajas permitió el aumento del ahorro canalizado a través de las mismas.

En términos macroeconómicos, la proporción entre ese ahorro y la renta nacional pasó del 1,74 % al 2,09 % entre 1894 y 1920.

La configuración de las cajas como instituciones de carácter social ya había comenzado a gestarse tras la libertad de configuración concedida por la Ley de 1880, que permitió desvincular las cajas de

los montes, y la nueva orientación de los gobiernos españoles, que pasó de la política de beneficencia a la de previsión social tras la creación de la Comisión de Reformas Sociales en 1883, pero sobre todo tras los primeros avances prácticos con la implantación del Seguro de Accidentes en 1900 y la creación del Instituto de Reformas Sociales en 1903 y del I.N.P. en 1908.

El crecimiento de la actividad de las cajas impulsó a sus directivos a establecer alguna vinculación entre ellas y a promover la financiación de ciertos objetivos sociales. El punto de partida fue la celebración de la Conferencia sobre Previsión Popular en 1904, en la que se acordó el establecimiento de un servicio de transferencias de libretas entre las distintas cajas, asimismo, poco después se acordó un programa de colaboración de las cajas con los programas de construcción de casas baratas del INP.

La etapa comprendida entre 1923 y 1939, fue caracterizada como la de Afianzamiento Institucional de las cajas de ahorros, logrado por tres normas básicas: El RDL⁵ ; El RDL⁶ (denominado Estatuto General del Ahorro Popular), y finalmente el Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular de 14 de Marzo de 1933.

Los decretos de la dictadura iniciaron una nueva etapa en la historia de las Cajas, seguía manteniendo algunas restricciones en la actuación de las mismas, frente a la mayor libertad de los bancos, pero aseguró el futuro de ellas, ya que confirmó su independencia institucional y su especialización en las obras benéfico-social.

En el periodo de entre guerras las cajas vieron invadido su territorio en el mercado, por un lado por las compañías de seguros que trataron de incorporar a las cajas a su actividad y por otro lado y tras la LOB⁷ de 1921, los bancos privados comenzaron a competir con sus propias secciones de ahorro para la captación del ahorro entre los clientes tradicionales de éstas.

Para defenderse, las cajas reaccionaron asociándose en las federaciones regionales, en la CECA y el ICCA. Estas instituciones salvaron a las cajas que defendieron sus posiciones, consiguiendo que la Administración aprobara aquella legislación, el precio que pagaron como contrapartida fue que las

⁵ Real Decreto Ley de 9 de Abril de 1926, estableciendo en la Inspección Mercantil y de Seguros un Registro de Inspección de las Entidades de Ahorro, Capitalización y similares.

⁶ Real Decreto Ley de 21 de Noviembre de 1929, por el que se aprueba el Estatuto Especial para las Cajas Generales de Ahorro Popular.

⁷ Ley de Ordenación Bancaria de 29 de Diciembre de 1921.

cajas hubieron de destinar una parte creciente de sus recursos a financiar objetivos de la política social del Estado.

En este periodo, se avanzó en la nueva política social creándose el Ministerio de Trabajo en 1923, que pasó a encargarse de las cuestiones de previsión social, hasta entonces en manos del Ministerio de la Gobernación. Este cambio revela que esta cuestión comenzó a considerarse más como un asunto de previsión social que de orden público.

En la Dictadura de Primo de Rivera se acentúa el intervencionismo y el corporativismo; se aprueba el RDL⁸ y posteriormente el RDL⁹, corrigiendo algunos aspectos del anterior. Los acontecimientos sucedidos entre la aprobación de estos dos decretos, explican las correcciones en el articulado del primero después de aprobado. En la elaboración del primero, no se consultó a las Cajas, lo que es extraño en un régimen que creaba comisiones y realizaba consultas públicas para la aprobación de sus nuevas normas.

Las Cajas ante las deficiencias de dicho primer decreto, y para presionar con más fuerza se organizaron y como se ha comentado anteriormente, crearon la CECA en 1928, cuya principal función sería la de defender los intereses del sector. A raíz de las gestiones de la CECA se rectificaba el RDL de 1926 por el de 1929, dándose un tratamiento más favorable a los intereses de las Cajas de Ahorros.

El nuevo marco legal para la actividad de las Cajas, se caracterizó por los siguientes aspectos:

1º La legislación referente a las Cajas, y su tutela, se traspasó al Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, que tenía la responsabilidad de las funciones sociales que las cajas comenzaron a ejercer desde entonces.

2º Las Cajas fueron objeto de un mayor control ya que quedaron obligadas a inscribirse en un Registro Específico y a someterse a las auditorías de la Inspección Mercantil y de Seguros, organismos creados con este propósito.

3º Se regulan las operaciones con los activos para obligar a las Cajas a invertir un mínimo del 50 % de las imposiciones en valores del Estado, el resto habría de ser invertido en: valores públicos

⁸ Real Decreto Ley de 9 de Abril de 1926, estableciendo en la Inspección Mercantil y de Seguros un Registro de Inspección de las Entidades de Ahorro, Capitalización y similares.

⁹ Real Decreto Ley de 21 de Noviembre de 1929, por el que se aprueba el Estatuto Especial para las Cajas Generales de Ahorro Popular.

españoles, hipotecas urbanas, anticipos a los socios e imponentes y préstamos con garantía de la libreta y de valores industriales y comerciales.

4º Se prohíbe a las Cajas la realización de operaciones mercantiles reservadas a los bancos.

Con la llegada de la Segunda República se cambió inicialmente la legislación referente a las Cajas promulgada por la Dictadura de Primo de Rivera, pero rectificó rápidamente restaurando aquella. En un primer momento se dejó en suspenso el RDL¹⁰ sustituido por el Decreto¹¹ de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La rectificación tardó casi dos años pues el 14 de Marzo de 1933 se aprobó el Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular; en realidad era una restauración de aquel decreto de 1929 aunque reformado para hacerlo viable. Este Estatuto de 1933 consolidó el carácter social de las cajas pues delimitó más precisamente el destino de sus inversiones y sus beneficios. La regulación quedó así:

1º Las inversiones habrían de materializarse en títulos de Deuda Pública y de Valores Industriales previamente calificados por el Gobierno, en la adquisición de inmuebles y en la concesión de préstamos hipotecarios con garantía personal, prendaria o sobre valores.

2º Las inversiones obligatorias no podrían superar el 30 % de los depósitos

3º Los beneficios obtenidos se destinarán a los siguientes propósitos: un 25 % necesariamente a reservas hasta que lleguen a suponer el 10 % del saldo de depósitos; otro 25% podría destinarse libremente a reservas voluntarias y a fondos para el saneamiento de los activos.

El estatuto reforzó el carácter asociativo de las cajas y consolidó los órganos coordinadores, pues determinó que la afiliación a las federaciones regionales y a la CECA sería obligatoria, y se asignó al ICCA, creado ese año, la doble función de ser el “Banco de Cajas” y el órgano coordinador y compensador de las operaciones realizadas entre las cajas, estando dicho instituto al servicio del Estado.

En el periodo de 1921 a 1939, el número de cajas existentes en el país tendió a decrecer pues continuando la tendencia iniciada en 1890 las cajas más grandes se expandieron, en sus provincias de origen y en otras, mediante la estrategia de absorber otras cajas pequeñas de ámbito local, otras desaparecieron. En conjunto, los depósitos mantenidos por las cajas crecieron, incluso en términos relativos. Concretamente la relación entre el ahorro y la renta nacional pasó del 2,09 % al 7,78 %

¹⁰ Real Decreto Ley de 21 de Noviembre de 1929 por el que se aprueba el Estatuto Especial para Cajas Generales de Ahorro Popular.

¹¹ Decreto de 1 de Junio de 1931 por el que se deja en suspenso el RDL de 21 de Noviembre de 1929.

entre 1920 y 1935. Otro hecho destacado de este periodo es que el porcentaje de los recursos de las cajas dedicado a los montes de piedad disminuyó, con la excepción de algunas cajas del sur. La razón fue que las inversiones de las cajas acentuaron su diversificación; en primer lugar hacia préstamos con garantía hipotecaria, de valores y de granos, y en segundo lugar hacia la creación de una cartera de valores. La diversificación, en un sentido u otro, dependió tanto de las zonas en las que operaban las cajas como de las estrategias particulares que cada una de ellas siguió para adaptarse a la nueva legislación.

La etapa de la autarquía es considerada como la de la consolidación mediatizada de las cajas de ahorros, sus bases estuvieron en la aplicación de la legislación del periodo precedente, en el creciente intervencionismo estatal y en las necesidades de financiación del Estado. También en esta fase varios peligros acecharon a las cajas que consiguieron salvarse de un intervencionismo aún mayor y también escapar a la pretendida tutela bancaria. De manera que pudieron evitar la aprobación de un proyecto de estatuto que volvía a considerarlas como meras entidades de fundación benéfica.

Las gestiones de las cajas también lograron que fuera derogado el Decreto¹², que hubiera puesto en peligro la independencia de las cajas, pues establecía un control total sobre su funcionamiento, sus órganos rectores y sus obras sociales; asimismo aquel Decreto preveía un mecanismo de fusión obligatoria de las cajas. Por otro lado durante el periodo autárquico se sucedieron los rumores de nacionalización de las cajas, pero éstas pudieron evitarla gracias a las buenas relaciones políticas de los responsables de la CECA, pero a costa de aceptar los coeficientes de inversión obligatoria. Tras la guerra civil los aspectos sociales y benéficos de las cajas siguieron dependiendo del Ministerio de Trabajo, pero las cuestiones financieras pasaron a ser competencia de Ministerio de Hacienda, lo que revela la nueva orientación de las cajas hacia la financiación de actividades económicas. La política de coeficientes de inversión obligatoria comenzó en 1942, año en el que las cajas iniciaron la colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda mediante la adquisición de títulos nominativos, que en 1961 suponían ya casi un 13 % de sus recursos. Poco después una Ley del Ministerio de Hacienda estableció los tipos de interés, las tarifas mínimas y la formación de balances de las cajas.

Dentro del intervencionismo extremo del Estado de la autarquía franquista, se estableció una regulación más uniformadora e interventora para las cajas. De la misma destacan los siguientes aspectos:

¹² Decreto de 6 de Junio de 1947, regulación por parte del Gobierno de la Obra Social de las Cajas de Ahorros , así como de los procesos de fusión de las mismas.

1º El número de los vocales del Consejo de Administración de cada caja habría de estar comprendido entre ocho y quince miembros.

2º El presidente, los consejeros habrían de ser nombrados según dictasen los estatutos de cada Caja de ahorros y el director general sería nombrado por el Consejo de Administración.

3º El Ministerio de Trabajo se reservaba el derecho de veto a estos nombramientos.

4º Los beneficios de las cajas destinados a reservas estarían comprendidos entre el 25 % y el 50 %. El resto de beneficios habría de invertirse obligatoriamente en obras sociales y benéficas, concretamente el 85 % se destinaría a las denominadas “obras propias” y el 15 % restante se reservaría para un fondo a disposición del Ministerio de Trabajo que los emplearía desde 1959 de la siguiente manera: el 90 % de este fondo fue destinado a la financiación de las universidades laborales y el resto a la formación profesional.

Se estableció además un plan global para la acción social de las cajas, determinando los sectores de atención preferente de su “obra social propia”, que serían las instituciones sanitarias, los centros educativos y culturales y la construcción de viviendas.

Parece obvio que la carencia de fondos presupuestarios para desarrollar el Estado del Bienestar en España durante el franquismo llevó a los gobiernos a recurrir a los fondos de las cajas para financiar esas funciones económicas y sociales, que en otros países eran realizadas con recursos presupuestarios del Estado.

Durante la autarquía de la posguerra, el intervencionismo en las cajas de ahorros por parte del Estado fue más lejos, estableciendo unos coeficientes de inversión obligatorios para las cajas, según los cuales habrían de destinar más del 60 % de sus depósitos a adquirir títulos valores públicos españoles cotizados en las bolsas. Se especificaba que, más concretamente, el 45 % de los recursos de las cajas se destinaría a Deuda del Estado o a deuda avalada por el Estado, el 15 % restante se asignaría a la adquisición de cédulas hipotecarias, cédulas del Banco de Crédito Local y otros títulos de renta fija emitidos por los bancos oficiales. Así pues, la financiación privilegiada del Estado y de los fondos oficiales recayó sobre las cajas, que a partir de 1951 soportaron un coeficiente de inversión obligatoria que duplicaba el establecido en 1933.

En 1959 todavía se aumentó ese coeficiente de inversión elevándolo al 65 %, por lo que la composición de la cartera de valores de las cajas pasó por tanto, a estar prácticamente controlada por el estado. Esta nueva función económica de las cajas quedó confirmada cuando en 1957 su vigilancia

y ordenación pasó a ser responsabilidad del Ministerio de Hacienda. La nueva normativa decantó la cartera de valores de las cajas de ahorros hacia los valores públicos, que llegaron a suponer una media del 90 % de su cartera total.

Pese a todo este entorno, las oficinas de las cajas superaron las tres mil en 1962 que estaban localizadas en mayor proporción en el País Vasco, Cataluña y Andalucía, también creció de manera considerable el saldo de los depósitos de ahorro de las cajas y la cuota de mercado de los mismos que en 1962 suponía el 24,5 % del total. En lo que se refiere a las inversiones predominaron las realizadas en la cartera valores materializados fundamentalmente en Deuda Pública, no obstante en 1962 la inversión en cartera se había reducido, en términos porcentuales, con respecto a 1941, lo que permitió el aumento de los préstamos y créditos. El porcentaje del ahorro en las cajas sobre la renta nacional creció del 7,53 % al 14,70 % entre 1940 y 1961.

El plazo comprendido entre 1962 y el año 2000 presenta dos características: la primera fue la expansión acelerada de las cajas de ahorros, y la segunda la equiparación financiera con la banca. Las razones de esa favorable evolución fueron dos: por un lado el crecimiento económico y la urbanización aumentaron el ahorro de las clases medias y trabajadoras, parte del cual fue canalizado hacia las cajas, por otro lado las leyes financieras equipararon las posibilidades operativas en los mercados de las cajas con la banca, desde 1977 las cajas fueron consideradas entidades financieras de primer orden.

Como se ha indicado, durante el franquismo desarrollista de los años sesenta las cajas fueron encargadas de financiar la política económica de los gobiernos en operaciones financieras poco rentables, desechadas muchas veces por la banca, por otra parte la obra benéfico-social de las cajas fue destinada a enmascarar la falta de medios presupuestarios del Estado para financiar unos sistemas nacionales de educación, sanidad y beneficencia. Desde mediados de los años 1970 las cosas cambiaron porque con el advenimiento de la Democracia y el desarrollo del Estado del bienestar esta función de las cajas se fue decantando hacia la obra socio-cultural.

En este periodo destacan las reformas relacionadas con la fundación y fusión de cajas y la creación de oficinas. Un paso adelante fue dado por el Decreto¹³ que reguló con mayor precisión las formalidades para la creación de las cajas de ahorros en lo referente a la personalidad y garantías de los promotores, a la insuficiencia de entidades análogas en la zona, al control administrativo inicial y al coeficiente de garantía, asimismo elevó el fondo de dotación de 150 a 750 millones de pesetas. Por

¹³ Decreto 1838/1975 de 3 de Abril., regulando la Creación de Cajas de Ahorros y la distribución de los beneficios líquidos de estas Entidades.

otra parte el decreto de 1975 también reglamentó los procesos de fusión entre cajas que volvió a ser regulado por el RD¹⁴, sobre los órganos de gobierno de las cajas. El número de cajas de ahorros pasó de ochenta y cuatro a sesenta y cuatro entre 1962 y 1990, aunque hubo nuevas fundaciones (casi todas por diputaciones provinciales) en este periodo predominaron las fusiones y absorciones de estas instituciones crediticias concretamente entre 1949 y 1990 se vieron afectadas por estos procesos sesenta y seis entidades. Esta disminución del número fue acompañada de un notable aumento de las oficinas y de la actividad. Desde 1964 el crecimiento de las cajas fue dirigido por los planes de expansión elaborados por el ICCA, que daban preferencia a las cajas que operasen en zonas concretas. El decreto de 1975 reguló de nuevo el proceso de expansión, correspondiendo a las cajas la iniciativa de solicitar al Banco de España la apertura de oficinas. La orden de 20 de febrero de 1979, permitió la apertura libre de oficinas en el área de actividad propia de cada caja, además a las cajas grandes se les permitió abrir oficinas en las principales ciudades españolas. Finalmente, un RD¹⁵, permitió a las cajas la libre apertura de oficinas en todo el territorio nacional. Con esta legislación es comprensible que el número de oficinas se multiplicara hasta superar las trece mil en el año 1990.

En este periodo, se produjeron avances organizativos en la administración y la dirección de las cajas. En efecto, la organización de los consejos directivos de las cajas de ahorros también fue modificada en estos años siguiendo una tendencia uniformadora que impulsó a todas ellas un modelo unitario en el que destacan las siguientes medidas. El Decreto de 3 de Abril de 1975 reguló la participación sindical en los consejos de las cajas. El RD de 1977 desagregaba las funciones de los consejos en un conjunto de organismos en los que participaban los impositores y los empleados de las entidades, así como ciertas entidades de carácter científico, cultural o benéfico de la zona. Se trataba de los organismos siguientes: La Asamblea General, El Consejo de Administración, y la Comisión de Control, La comisión de Obras Sociales y la Comisión Revisora del Balance. Este RD de 1977 consolidaba la uniformidad orgánica de las cajas de ahorros al imponer a todas ellas una estructura organizativa que no dejaba ningún margen a la iniciativa propia de cada institución. Posteriormente la Ley¹⁶ de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las cajas de ahorros, buscaba democratizar la representación, profesionalizar la gestión y finalmente adaptar la organización de las cajas de ahorros a la descentralización del nuevo Estado de las Autonomías. De una parte para conseguir una mayor democratización se cambió la representación en la Asamblea

¹⁴ Real Decreto 2990/1977 de 27 de Agosto, por el que se regulan los Órganos de Gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorros.

¹⁵ Real Decreto 1582/1988 de 29 de Diciembre, de modificación del RD 1370/1985 en materia de expansión de Entidades de Depósito.

¹⁶ Ley 31/1985 de 2 de Agosto, de Regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros.

General, salieron las entidades culturales y sociales y se incorporaron las entidades fundadoras, se redujo la representación de los impositores y del personal de las entidades y se concedió a los Ayuntamientos una participación del 40 por ciento en los órganos de gobierno de las cajas. De otra parte, el Consejo de Administración asumió las funciones de las antiguas comisiones de Obras Sociales y Revisora del Balance, que desaparecieron. Finalmente se abrió la opción de crear la figura del presidente ejecutivo, lo que limitaba las funciones del director general.

Otro factor importante ocurrido en este periodo fue la homologación de las operaciones de las cajas con los bancos. La liberalización puesta en marcha por el Plan de Estabilización aprobado en 1959 se manifestó, con cierto retardo, en las reformas aplicadas a las cajas de ahorros a mediados de los años sesenta. Las nuevas normas permitieron a las cajas comenzar a transformarse en Entidades Financieras más autónomas. La Ley de Bases¹⁷ hizo posible que las cajas adquirieran títulos de renta fija privados al tiempo que rebajaban el coeficiente de inversión hasta el 50 %. No obstante, esto no supuso una mayor libertad de acción para las cajas, pues su actividad crediticia siguió estando dirigida por el Ministerio de Hacienda. A tal efecto, se creó un coeficiente de inversión en préstamos sociales del 30 %, de manera que los recursos libres de las cajas, cayeron del 40 % al 20 % de sus depósitos. En definitiva, daba cobertura legal al proceso de convergencia, funcional y operativa, entre las cajas y los bancos, ya que nos establecía distinción alguna entre ambas instituciones en cuanto a la fijación de tipos de interés y de comisiones en sus operaciones activas y pasivas, no obstante, se mantenían las diferencias entre cajas y bancos en lo referente a los coeficientes de inversión obligatoria. En 1964 se reestructuró el ICCA, que pasó a desempeñar las funciones de alta dirección, coordinación e inspección de las Cajas. El ICCA fue el instrumento que canalizó la intervención del gobierno en las cajas durante este periodo, hasta que la ley¹⁸, ordenó la Extinción del ICCA y que sus funciones fueran asumidas por el Banco de España. De esta manera, las cajas quedaban incorporadas en el ordenamiento general. Posteriormente el Decreto de abril de 1975 modificó la dotación máxima destinada a la obra social (en función del coeficiente de garantía, entre el 25 % y el 50 %) y estableció que el resto de los beneficios había de dedicarse a reservas.

3.1.4 Real Decreto Ley 2290/1977.

El RDL¹⁹, supone la reforma más profunda y radical del sistema financiero, y en especial de las Cajas de Ahorros, las directrices trazadas en el RD son las siguientes:

¹⁷ Ley 2/1962 de 14 de Abril, sobre bases de ordenación del crédito y de la Banca.

¹⁸ Ley 13/1971 de 19 de Junio, sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial.

¹⁹ Real Decreto Ley 2290/1977 de 27 de Agosto, por el que se regulan los Órganos de Gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorros.

1º.- Constituye una de las disposiciones más innovadoras del ordenamiento jurídico privativo de las cajas, al institucionalizar su nueva estructura orgánica en base a : Una Asamblea General, órgano supremo de dirección y gobierno de la caja, en la cual deben situarse a través de sufragio indirecto los representantes de los impositores, delegados del poder político presente en la zona de arraigo de la caja, y otros colectivos benéfico-sociales de clara ligazón fundacional a la institución; su facultades pueden equipararse a las que poseía entonces la Junta General de Accionistas de una Sociedad Anónima, aunque sin esa clara ligazón de propiedad y gestión. Un Consejo de Administración, como el principal órgano gestor del negocio financiero, teniendo que rendir cuentas ante la asamblea, al igual que la Comisión de la Obra Social, la cual se instituye como destino del beneficio neto. La Comisión de Control con la función de fiscalizar la actuación de los dirigentes y con vocación de independencia; que constituirán en lo sucesivo los cuatro órganos superiores de gobierno y administración de las Cajas de Ahorros.

2º.- Representa la culminación del proceso evolutivo en cuanto a la equiparación de las Cajas a la Banca Privada desde el punto de vista de su operatoria y, por tanto, del régimen jurídico común para ambos tipos de entidades, aplicable a sus operaciones activas y pasivas.

3º.- Establece la delimitación de funciones de la CECA, no sólo en cuanto a Asociación Nacional de todas las cajas de ahorros confederadas, sino también como órgano financiero de las mismas, ofreciendo a las cajas los servicios financieros que éstas consideren adecuados, facilitando el giro y transferencia de fondos y efectos entre las diversas entidades y prestando el apoyo necesario para movilizar sus recursos o resolver dificultades económicas o de gestión.

3.1.5 Ley 31/1985 de Regulación Normas Básicas Sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros.

En el año 1982 con la llegada al poder del Partido Socialista se pusieron en marcha un paquete de reformas tanto económicas como sociales, sin dejar de lado las Cajas de Ahorros, las cuales, en ese momento estaban pasando por una de las mayores crisis bancarias sufridas hasta esa fecha. La intervención del Banco de España como organismo regulador de las cuentas y como ejecutor de diversas normativas acerca de coeficientes de caja, reservas, provisiones, fue imprescindible para salir de aquella situación. Por todo ello, el Gobierno en el año 1985 se decidió a reformar la Ley de

1977 a través de la Ley²⁰ de Regulación de las Normas Básicas sobre órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, en ella se expresa la necesidad de vincular el desarrollo de la Caja y su actividad a la región donde surgió y ha permanecido, es decir, arraigar a la Caja a su territorio, adaptándolo al esquema constitucional de Comunidad Autónoma; el otro aspecto es la profesionalización de estas entidades con un claro mandato de disciplina y prudencia en la gestión. Esta Ley pretende alcanzar el triple objetivo de democratizar los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros; conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado, sentando al mismo tiempo las bases del régimen de disciplina, inspección y control de estas entidades.

Esta nueva Ley supone el inicio de la politización y el control de los Órganos Rectores por parte de los poderes políticos, se modifica la composición de los Consejeros de dichos órganos. Las Corporaciones Locales y Diputaciones podrán nombrar hasta un total del 40 % del total de consejeros, reduciéndose el porcentaje de representantes de los impositores y de empleados, por lo que se les da un poder de control de estas entidades muy importante a estas entidades.

Se suprime la Comisión de Obras Sociales pasando sus competencias a la comisión de control, que se le asignan nuevas funciones y más duras, debiendo exigir máxima rigurosidad y transparencia de las cuentas de la Entidad, la solvencia y buen hacer del negocio y la salvaguarda de los principios fundacionales exigidos por la normativa financiera, a partir de este momento la comisión de control está obligada a elevar informes y balances de situación a la Entidad Competente, sea el Banco de España, sea el Ministerio de Economía Hacienda. Por primera vez el presidente podía tener poderes ejecutivos exclusivos, no solo de parte de la Asamblea General. Sino también del Consejo de Administración.

Esto confirma la transformación de las cajas en instituciones financieras, capaces de competir en el mercado con los bancos, al desaparecer las muchas restricciones que habían sufrido a lo largo de su historia. En la explicación de este hecho han tenido que influir los cambios en la política fiscal y monetaria ocurridos en España una vez consolidada la democracia, en primer lugar la normalización con Europa de la Hacienda Pública, que ha permitido destinar más recursos presupuestarios a los gastos sociales y económicos, en segundo lugar la nueva gestión responsable de la deuda, que ha exigido acabar con los prestamistas cautivos del Tesoro en condiciones privilegiadas, y finalmente

²⁰ Ley 31/1985 de 2 de Agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros.

los cambios de la política monetaria, que han permitido reducir los coeficientes de caja de las entidades financieras.

Luego el RD²¹ estableció el coeficiente de inversión obligatoria en el 11 % y finalmente el RD²² planificó su reducción hasta su desaparición en 1992. Esta rebaja de los coeficientes de inversión fue contrarrestada inicialmente por el aumento del coeficiente de caja para controlar los pasivos de las cajas y en definitiva, la oferta monetaria. Hay que tener en cuenta que en 1983 se habían establecido unos depósitos obligatorios en el Banco de España de un 20 % de los activos computables frente al 5 % fijado previamente. En marzo de 1990 ese coeficiente de caja se desagregó en dos tramos, el primero era no remunerado y ascendía al 5 % de los pasivos computables, el segundo representaba el 12 % de estos y habría de materializarse en certificados del Banco de España, que rendirían un 6 % de interés y que se amortizarían en el año 2000. Así pues, desde 1989 se asistió a la desaparición programada de los coeficientes de inversión y de caja de las cajas de ahorros, paralelamente a lo que sucedía con las demás instituciones financieras.

Estas transformaciones legales permitieron que las cajas pudieran aprovechar el crecimiento económico y del ahorro en España desde los años sesenta, ellas fueron las responsables de que las magnitudes de las cajas de ahorros se desarrollaran apreciablemente y ganaran cuota de mercado, como revela en análisis de las cuentas económicas y financieras. Concretamente los recursos ajenos de las cajas aumentaron notablemente, lo que supuso una ganancia de su cuota de mercado desde el 24,5 % al 49,1 % entre 1962 a 1990. Las cajas crecieron de tal manera que llegaron a controlar casi el 40 % de los depósitos del país. Respecto a las inversiones la cartera de valores fue la partida más importante hasta 1973, cuando fue sobrepasada por los préstamos, lo que revela un cambio en la política de las cajas desde la financiación del sector público hacia la financiación del sector privado.

3.2 LA CRISIS DE LAS CAJAS DE AHORROS.

En los siguientes apartados se describen las causas que origina la crisis en estas Entidades, así como las medidas que se van adoptando con objeto de evitar la “caída” de alguna de ellas por las consecuencias de dicha crisis.

²¹ Real Decreto 321/1987 27 de Febrero, por el que se regula el Coeficiente de Inversión Obligatoria de las Entidades de Depósito.

²² Real Decreto 37/1989, de 13 de Enero, de las Entidades de Depósito sobre Coeficientes de Inversión Obligatorios.

3.2.1 Antecedentes

En el año 2007 comenzó en Estados Unidos una de las mayores crisis de la historia, caracterizada por ser la primera crisis económica que se producía a nivel mundial, ya que por efecto de la creciente globalización, se trasladó de inmediato al resto del mundo.

Un papel muy importante de esta crisis lo ha tenido el mercado inmobiliario, cuyos activos se encontraban sobrevalorados y terminaron provocando un debilitamiento del sistema bancario, que desencadenó en una crisis del sistema financiero en todo el mundo.

Dentro de este marco de crisis, el sistema financiero internacional se ha tenido que enfrentar a la incertidumbre y pérdida de confianza acerca de su solidez y capacidad de resistencia ante la posibilidad de que se produzcan nuevas situaciones similares a la vivida en estos años.

En España, concretamente las entidades más afectadas fueron las Cajas de Ahorros, puesto que eran las entidades que acumulaban desequilibrios de mayor intensidad, tanto internos como externos, así como de tipo estructural por su especial naturaleza jurídica, algunas de las medidas que se fueron produciendo en la década de los años ochenta y noventa, como la reducción de los coeficientes obligatorios y su liberalización para poder abrir oficinas y operar con total libertad en todo el territorio español originaron a priori un crecimiento importante en la cuota de mercado de estas entidades; tradicionalmente los bancos y cajas se han dedicado a captar depósitos y conceder préstamos; cuando las cajas comenzaron su expansión, se dieron cuenta que en las nuevas oficinas tenían una gran demanda de crédito, pero los depósitos eran más difíciles de conseguir y en muchos casos significaba tener que recurrir a los mercados internacionales para proveerse de recursos, endeudándose para poder prestar, a priori, no había problema ya que este dinero era prestado a unos tipos de interés bajos, por lo que el negocio estaba claro, todo era cuestión de dar muchos préstamos y seguir pidiendo dinero prestado, ya que no tenían otra fuente de recursos al carecer, por su estructura, de capital social y por tanto de accionistas a diferencia de los Bancos, que podían recurrir a ampliaciones de capital.

Es cierto que en los años noventa también se vivieron momentos de crisis económica, pero podemos considerarlas coyunturales y se fueron superando, fundamentalmente porque se trataba de ciclos relativamente cortos y también porque los diferenciales con los que trabajaban las entidades financieras eran bastante holgados para poder hacer frente a estas situaciones, a raíz del año 2000, los tipos de interés inician en España un descenso progresivo que junto con la bonanza económica hacen que fundamentalmente el sector inmobiliario adquiera unas dimensiones de crecimiento nunca vistas.

Esta situación, en este caso, no se produjo solamente en nuestro país, sino que fue a nivel mundial, aunque en nuestro caso fue más desproporcionada, cada año se construían más viviendas que se vendían antes de iniciarse y a unos precios desorbitados, financiándose a unos plazos que en algunos casos llegaban a los 50 años, y en muchos casos con unas garantías insuficientes e importes financiados que podían superar el 100 % de los bienes adquiridos, todo ello como consecuencia de la gran competencia abierta en ese sector. Una parte de este incremento del sector inmobiliario se realizó con fines especulativos, se financiaba la compra con el préstamo hipotecario, en muchos casos sin realizar ningún tipo de aportación por parte del comprador, y al poco tiempo se vendía con un beneficio sustancioso, esto parecía que no iba a tener fin, incluso por parte del propio Gobierno se llegó a decir que el sistema financiero español estaba a la cabeza de Europa, pero el nivel de endeudamiento adquirido por parte del sector privado fue desproporcionado y para poder proveerse de esta financiación, las Entidades financieras tenían que recurrir también a endeudarse, y como hemos dicho anteriormente, en el caso de las Cajas, prácticamente el único recurso era pedir prestado a Entidades Internacionales, que en ese momento tampoco ponían mayores problemas en prestar, es decir, aparentemente para todos era el negocio.

3.2.2 La Crisis de 2008

El problema surge a partir del año 2007 cuando empiezan a surgir los primeros síntomas del debilitamiento de la economía y fundamentalmente del sector inmobiliario, no se vende al mismo ritmo, lo que provoca los primeros impagos, incremento de la morosidad, aumento del desempleo e incremento de los tipos de interés y a su vez las primeras dificultades de las Entidades Financieras para conseguir la renovación de sus préstamos con las Entidades de Crédito, y la desconfianza entre las propias entidades.

Se ha dicho que nadie esperaba que la crisis que comenzaba, fuera a adquirir la magnitud a la que llegó, por eso, en nuestro país, se tardó mucho tiempo en reconocer que el periodo de bonanza había terminado y que lo que se avecinaba no era un ciclo coyuntural en economía, sino que se trataba de algo mucho más grave y profundo, por ello, la adopción de medidas gubernamentales también llegaron tarde, para paliar sus efectos, lo que sin duda, provocó un descalabro sin precedentes en el Sistema Financiero, y más concretamente en las Cajas de Ahorro, el crecimiento adquirido en esos años era totalmente desproporcionado en relación a su nivel de recursos propios y lo que resultó más determinante, el crecimiento muy concentrado en el sector inmobiliario, en torno al 62 % de la financiación realizada por las cajas, se encontraba concentrada en el sector de la construcción. Los

Bancos estaban mejor posicionados, ya que habían llevado a cabo en buena parte de ellos, procesos de fusión de entidades, lo que había supuesto reducción de número de oficinas y empleados, además habían diversificado su crecimiento a nivel internacional, lo que en algunos años les había proporcionado mayores beneficios que a nivel nacional, y fundamentalmente no basaron su crecimiento, en estos años de bonanza, de forma tan acusada, en el sector inmobiliario.

Inicialmente las entidades con objeto de no dañar la imagen y continuar generando beneficios, se dedicaron a renovar créditos sin aportar mayores garantías, pero entonces no podían devolver el dinero que debían a los bancos europeos. Una de las medidas que algunas entidades puso en marcha fue la de emitir títulos que computaran como recursos propios, preferentes y cuotas participativas, el objetivo captar recursos para devolver esas deudas.

Tanto los directivos como el propio gobierno cometieron el error de pensar que esta crisis iba a ser corta, y por lo tanto, lo importante era aguantar hasta que “escampara”, como esto no sucedía, el paro crecía, el problema cada vez era mayor y cada vez más clientes no podrían hacer frente a sus pagos con las entidades. Las cajas renovaban y renovaban operaciones, saltándose todas las reglamentaciones hasta el punto en el que el Banco de España tuvo que intervenir. El resto de países europeos no eran ajenos a esta situación, las bolsas seguían registrando caídas continuadas, la gravedad de la situación, obligó a reunirse a los jefes de estado y de Gobierno de la zona euro el 12 de Octubre de 2008 para lanzar un plan de refinanciación para proteger el sistema bancario y garantizar los préstamos interbancarios por tiempo ilimitado, así como recapitalizar las entidades con graves problemas.

Un mes más tarde, se produce una cumbre del G-20 que marcó el calendario para realizar una reforma financiera mundial, asentada en una nueva regulación financiera con la que se pretendía:

-Aumentar las exigencias de recursos propios de las entidades bancarias.

-Establecer una regulación específica y exigente para los activos financieros estructurados.

-Reorientación del Acuerdo de Basilea II, sobre adecuar los recursos propios para reconsiderar las operaciones fuera de balance.

Tras estas reuniones, los Gobiernos Nacionales adoptan en cada caso las medidas necesarias, en el caso español, se inicia la reestructuración y recapitalización de la banca encaminada a sanear el sector en su conjunto y entidades individualmente consideradas.

3.2.3 Cronología y Adopción de medidas:

- El 14 de Agosto de 2008 el Gobierno español aprueba un Plan de Choque de 24 medidas económicas, el presidente del Gobierno, Sr. Zapatero admite que se ha producido un estancamiento y un frenazo, sin mencionar todavía la palabra “crisis”.
- El 22 de Octubre de este mismo año la Bolsa española pierde un 8,16 %, segunda mayor caída de su historia.
- El 28 de Noviembre el Gobierno crea el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo del Estado para dinamizar la Economía y el Empleo dotado con 11000 millones de euros.
- El 31 de Diciembre, España entra en recesión.
- El 29 de Marzo de 2009, el Banco de España interviene CCM.
- El 30 de Marzo el IPC se sitúa en un -0,1 %, la primera tasa negativa de la historia.
- En Abril se produce el relevo del Ministro de Economía Pedro Solbes.
- El 29 de Junio el Gobierno crea el FROB para reformar el Sistema Financiero. Primer Apoyo a la Reestructuración Bancaria, RDL²³ por el que se constituye el FROB con una dotación inicial de 9.000 millones de euros. Tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito y contribuir a reforzar los recursos propios de las mismas.
- En el mes de Mayo de 2010 el Banco de España interviene Caja Sur.
- En el mes de Septiembre de 2010 se aprueba la Reforma Laboral.
- En Febrero de 2011 el Gobierno pone en marcha la Segunda Fase de la Reestructuración del Sistema Financiero Español, potenciando una segunda oleada de fusiones de Cajas de Ahorros. Con el RDL²⁴ por el que se aprueban nuevas fórmulas corporativas, ejercicio indirecto de la actividad financiera a través de un banco y fundaciones de carácter especial, y mejoras en el gobierno corporativo con menos peso de los poderes públicos y profesionalización de los miembros de los órganos de gobierno. Se pretende así mismo, que las entidades resultantes adquieran unos mayores niveles de solvencia a través del RDL²⁵, por el que se incrementan los requerimientos de capital principal, 8 %

²³ Real Decreto Ley 9/2009 de 26 de Junio, sobre Reestructuración Bancaria y Reforzamiento de los Recursos Propios de las Entidades de Crédito.

²⁴ Real Decreto Ley 11/2010 de 9 de Julio, de Órganos de Gobierno y otros aspectos del Régimen Jurídico de las Cajas de Ahorros.

²⁵ Real Decreto Ley 2/2011 de 18 de Febrero, para el reforzamiento del Sistema Financiero.

de los activos ponderados por riesgo con carácter general, que se eleva al 10 % para aquellos grupos o entidades que no hayan colocado al menos un 20 % de su capital entre inversores terceros y tengan un porcentaje de financiación mayorista superior al 20 %.

-En el mes de Julio de 2011 el Banco de España interviene la CAM.

-En el mes de Noviembre del Banco de España interviene al Banco de Valencia.

-En el mes de Mayo de 2012 se produce la Nacionalización de BANKIA.

-En el mes de Junio el Gobierno anuncia una Tercera ronda de Saneamientos en la Banca. - Saneamiento de exposiciones al sector inmobiliario, en el RDL²⁶ se establece un plan de saneamiento del sector financiero que contempla requerimientos de provisiones y capital adicionales para cubrir el deterioro en los balances bancarios ocasionado por los activos en situación de riesgo vinculados a la actividad de promoción inmobiliaria. Con la promulgación de la Ley²⁷ se elevan las provisiones sobre las financiaciones en situación de riesgo normal relacionadas con el suelo para promoción inmobiliaria y con las construcciones o promociones inmobiliarias. Se separan los activos inmobiliarios adjudicados a través de su traspaso obligatorio a sociedades de gestión de activos.

-En el mes de Junio de 2012 el Gobierno remite a Bruselas la petición formal de Ayuda a la Banca.

-El 20 de Julio de 2012 se aprueban las condiciones de Ayuda a la solicitud española en el llamado “Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera”.

Todos los esfuerzos del sector financiero español y dichas medidas no fueron suficientes para evitar tener que solicitar ayuda al Euro grupo en 2012, debido también a los nuevos requerimientos de capital y solvencia establecidos para las entidades financieras en el Acuerdo de Basilea III.

BASILEA III:

Se trata de unas recomendaciones elaboradas por el Comité de Basilea, organización inicialmente formada por los bancos centrales del anterior G10, que establecieron las condiciones mínimas que una entidad bancaria debía tener para asegurar su estabilidad en un sistema económico mundial. Basilea III está integrado por los altos representantes de las autoridades de supervisión bancaria y los bancos centrales de 27 países de todo el mundo. El objetivo de estas reformas es mejorar la capacidad del sector bancario para absorber perturbaciones procedentes de tensiones financieras o económicas de cualquier tipo, reduciendo con ello el riesgo de contagio desde el sector financiero hacia la economía real. Estas reformas estaban basadas en las conclusiones sacadas de la reciente crisis

²⁶ Real Decreto Ley 2/2012 de 3 de Febrero, de Saneamiento del Sector Financiero.

²⁷ Ley 8/2012 de 30 de Octubre, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero.

financiera y se pretendía mejorar la gestión del riesgo y el buen gobierno de las entidades, así como reforzar su transparencia y divulgación de información. Estas medidas entran en vigor el 31 de Diciembre de 2010.

A lo largo de todo este proceso, se realizan pruebas de resistencia al sector bancario europeo,” test de estrés”, en el que se evalúa la capacidad individual de cada una de las entidades financieras para hacer frente a posibles escenarios económicos, con el objetivo de evaluar el deterioro patrimonial en un escenario adverso y las consiguientes necesidades de capital adicional para garantizar la solvencia de las entidades.

El Banco de España publicó el resultado de estas pruebas de resistencia el 15 de Julio de 2011, tras las cuales se consideraba que ninguna entidad española necesitaría capital adicional pues contaban con suficientes instrumentos para absorber las posibles pérdidas incluso en escenarios adversos muy pesimistas, pero ni siquiera estos datos propiciaron una mejora de la confianza en el sector.

Como consecuencia de las nuevas exigencias de capital requerido a las entidades financieras, el Banco de España en coordinación con el Ministerio de Economía, solicitaron a dos consultoras independientes, Roland Berger y Oliver Wyman, un nuevo análisis del sistema financiero español con el objetivo de determinar si las entidades españolas bajo un escenario adverso de la economía española contaban con recursos suficientes para afrontar las posibles pérdidas, y de no ser así, cuánto capital requerirían. El 21 de Junio ambas consultoras publicaron los informes con los resultados: entre 16000 y 26000 millones de euros serían necesarios en un escenario base y de entre 51000 y 62000 millones de euros en un escenario adverso.

Tras la publicación de estos datos, el Ministro de Economía español, confirmó que había solicitado el 25 de Junio asistencia financiera a la Unión Europea con el objetivo de contribuir al proceso de Reestructuración y Recapitalización del sector bancario español. Este crédito europeo de hasta 100000 millones de euros de límite fue acordado por el Euro-grupo y recogido en el Memorando de Entendimiento e imponía una serie de condiciones a aplicar en el sistema.

3.2.4 Asistencia Financiera del Euro-grupo:

-En el mes de Junio de 2012 el Gobierno remite a Bruselas la petición formal de Ayuda a la Banca.

-El 20 de Julio de 2012 se aprueban las condiciones de Ayuda a la solicitud española en el llamado “Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera”.

En dicho Memorando se establece que los fondos serán recibidos por el FROB que actuará como agente del Gobierno español y canalizara dichos fondos al sector bancario en forma de capital puro o mediante bonos contingentes convertibles en capital (CoCos). A corto plazo, el Gobierno será el que mantenga la titularidad del crédito y el que suscriba el Memorando de Entendimiento y llevará aparejada una condicionalidad explícita sobre el sector financiero.

El comunicado incide en la necesidad de cumplir los compromisos fiscales y avanzar en las reformas estructurales, lo que puede ser interpretado como una condición implícita del paquete de financiación. El Euro-grupo establece que el programa de ayuda será supervisado por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo, La Autoridad Bancaria Europea y El Fondo Monetario Internacional. Las condiciones macroeconómicas implicaran la adopción de las medidas que en su mayoría se contemplaban en el mes de Mayo anterior por la Comisión en sus recomendaciones de política económica para España.

Tras los resultados de los análisis realizados se marca la siguiente Hoja de Ruta: 14 grupos bancarios se clasifican en 4 categorías de acuerdo con el stress test:

Grupo 0: entidades que no requieren ayudas para cumplir con los requisitos de capital.

Grupo 1: Entidades controlados por el FROB.

Grupo 2: Entidades que precisan ayudas del Estado para cumplir la exigencia de solvencia.

Grupo 3: Entidades con requerimientos de capital pero con planes de recapitalización creíbles que les permiten captar fondos privados.

Condiciones específicas:

-Planes de reestructuración o resolución.

-Asunción de pérdidas: Los bancos contribuirán a la reestructuración con sus propios recursos tanto como sea posible, para ello, deberán vender participaciones en activos no estratégicos, abandonar actividades que no pertenezcan a su núcleo de negocio, prohibir el pago de dividendos o la remuneración de instrumentos de capital híbrido. Las autoridades deberán liquidar aquellas entidades que no sean viables y necesiten fondos públicos. Los tenedores de instrumentos híbridos asumirán parte del coste de la reestructuración a través de ejercicios de subordinación de deudas.

-Segregación de activos dañados. Las entidades que reciban ayudas deberán sacar de sus balances todos los activos de riesgo, inmobiliarios y dudosos, valorados a su precio de largo plazo (no al de

mercado actual), asumiendo en sus cuentas las pérdidas que pudieran producirse. Estos activos serán comprados por un “banco malo” traspasar sus activos inmobiliarios a una sociedad de gestión de activos “SAREB”, que dará como pago participaciones avaladas por el Estado. El Banco Malo podrá recibir ayudas de dinero a través del FROB, ya que el valor de venta final de los activos, en su mayoría, estará por debajo del valor al que habrán comprado a los bancos.

Condiciones horizontales:

- Nuevos requerimientos de información periódica y transparencia.
- Refuerzo de la gobernanza de las Cajas de Ahorros y los bancos controlados por ellas.
- Revisión del actual marco de provisiones por insolvencias.
- Revisión del marco de concentración de riesgos y operaciones con partes vinculadas.

Todos los compromisos adquiridos por el Gobierno Español con el firma del Memorando obligaron a poner en marcha una nueva serie de medidas con el objetivo, por un lado, de cumplir con todos los ajustes necesarios para volver a poner la economía española en una posición que pudiera permitir un crecimiento sostenido y por otro lado, que el sistema económico y financiero español, ofrezca las garantías suficientes para poder resistir momentos y vaivenes como los acontecidos en los últimos años. Nos centramos en la Ley²⁸ de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias.

El 23 de Enero de 2014 se cerró formalmente el rescate de la banca español, aunque España seguirá bajo la vigilancia del Fondo de Rescate Europeo hasta que haya devuelto la totalidad del préstamo finalmente cifrado en 41300 millones de euros. El memorando de entendimiento se dio así por concluido, después de que la troika confirmara el cumplimiento de todas las condiciones impuestas al sector financiero español.

3.3 CONSECUENCIAS DE LA CRISIS.

En los apartados siguientes se explican las consecuencias a las que ha dado lugar la crisis en las Cajas de Ahorros, así como la transformación de las mismas en Fundaciones Bancarias.

²⁸ Ley 26/2013 de 27 de Diciembre, de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias.

3.3.1 Consecuencias:

El momento clave en el que se inicia de forma definitiva la reestructuración del sector financiero en España es a raíz de la solicitud por parte del gobierno español de ayuda para recapitalizar varias entidades.

La Comisión Europea, El Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, comprometieron una línea de crédito, sometida al cumplimiento de una estricta condicionalidad en varios ámbitos, incluyendo el financiero. Con el Memorando de Entendimiento suscrito entre España y la Comisión Europea, el 23 de Julio de 2012, se plasmaron las condiciones asociadas a la misma y se estableció la obligación de “preparar normas para clarificar el papel de las cajas de ahorros en su calidad de accionistas de las entidades de crédito con vistas a una eventual reducción de su participación a niveles no mayoritarios. Proponer medidas para consolidar las normas sobre idoneidad de los órganos rectores de las cajas de ahorros e introducir requisitos de incompatibilidad para los órganos rectores de las antiguas cajas de ahorros y bancos comerciales bajo su control. Para dar cumplimiento al Memorando, la última etapa de la reestructuración del sector financiero español vino determinada por la aprobación de la Ley de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, que deroga las anteriores. La Ley se dicta en conformidad con lo previsto en las reglas 6ª, 11ª y 13ª del artículo 149.1 de la Constitución Española que atribuyen al Estado las competencias sobre legislación mercantil, bases de la ordenación de crédito, banca y seguros y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

En virtud de su carácter básico, esta ley regula cuestiones como la fijación de la estructura, organización interna de las cajas, o aspectos fundamentales de su actividad. También incluye lo referente a su solvencia y la supervisión, en vista de la necesidad de contar con un tratamiento normativo uniforme en todo el territorio español. Supletoriamente, y en cuanto resulte de aplicación. Se regirán por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010 y demás normas del ordenamiento jurídico privado. Asimismo, este marco normativo será de aplicación a las dos cajas de ahorros que existen en la actualidad (Caixa Pollensa y Caixa Omtinyent) y para aquellas que se puedan crear en el futuro, respetando los límites que la ley impone.

Algunas de las medidas más significativas que deben cumplir las Cajas de Ahorros en cumplimiento de la nueva Ley que las regula son:

-Delimitación de la actividad: captación de depósitos y concesión de préstamos en un ámbito de actuación restringido a una Comunidad Autónoma o a provincias limítrofes (máximo 10)

-Órganos de gobierno: Asamblea General; Consejo de Administración y Comisión de Control.

-Endurecimiento del régimen de incompatibilidades: no podrán ser miembros de los órganos de administración los cargos ejecutivos de partidos políticos, sindicatos y asociaciones profesionales, los cargos electos de Administraciones Públicas, altos cargos de las Administraciones Públicas, o personas que lo hayan sido en los dos años anteriores.

-Compatibilidad Temporal para personas que sean simultáneamente miembros del patronato de la fundación bancaria y del consejo de administración de la entidad bancaria participada por ella, con las siguientes limitaciones:

-No podrán ejercerse funciones ejecutivas en el banco ni en la fundación.

-El número de miembros compatibles en la entidad de crédito no podrá exceder del 25 % de los miembros de su consejo de administración.

-La compatibilidad de cada miembro se mantendrá hasta que agote su mandato en curso en la entidad bancaria, y en todo caso, no más tarde del 30 de junio de 2016.

-Transformación de Cajas en fundaciones bancarias: La Caja tendrá que traspasar su actividad financiera a una entidad de crédito si el valor de su activo excede del 10.000 millones de euros o su cuota de mercado en depósitos en su Comunidad Autónoma supera el 35 %.

El resultado de este proceso ha tenido unas consecuencias principales; reducción del tamaño medio del sector, pasando de 45 entidades con un tamaño medio de 29.440 millones de euros en diciembre de 2009, a estar formado por 11 entidades con un volumen de activos de 89.550 millones en marzo de 2015; en número de oficinas han pasado a ser 14.492 a 31 de marzo de 2015 lo que representa una reducción del 37,4 % (8.665 oficinas). El número de empleados ha pasado a ser de 82.247 a 31 de marzo de 2015, lo que representa una reducción del 33,7 % (41.807 empleados).

El proceso de transformación de estas Entidades a fecha de hoy, todavía no ha concluido, la mayoría de las antiguas Cajas se encuentran inmersas en su transformación en Sociedades Anónimas en la que, de momento su principal socio es su Fundación Bancaria, pero que en un periodo breve de tiempo esto cambiará ya que han de encontrar inversores privados que adquieran el porcentaje de participación del que se tiene que desprender la citada Fundación.

3.3.2 La Fundación Bancaria.

Las Cajas de Ahorros experimentan una importante reestructuración como resultado de la crisis económica y de sus repercusiones en el sector, dando paso a la transformación definitiva de estas entidades de crédito en fundaciones de carácter bancario u ordinario.

Uno de los aspectos fundamentales de la normativa es la regulación de una nueva figura para el sistema jurídico español y el sector fundacional en general: las fundaciones bancarias, cuya doble finalidad consiste en llevar a cabo la Obra Social que anteriormente fue desarrollada por las cajas de ahorro y gestionar la participación como accionistas en la entidad bancaria participada.

Concepto y Régimen Jurídico:

Según la LCAFB²⁹, la fundación bancaria es *“aquella que mantiene una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos un 10 % del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir a algún miembro de su órgano de administración. Su finalidad será de carácter social y su actividad principal estará dirigida a la atención y desarrollo de la Obra Social y a la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito”* De acuerdo con esta definición, serán fundaciones bancarias las que mantengan una participación significativa en una entidad de crédito que les permita ejercitar una influencia notable en la misma. La finalidad de su creación es la de rescatar el trabajo que hacían las cajas de ahorros, pero en una dimensión reducida y orientado hacia la banca minorista en su ámbito geográfico. El modelo se basa en la figura de las fundaciones de carácter especial contempladas en el R.D.L.³⁰ inspiradas en la legislación italiana. La LCAFB regula los aspectos fundamentales de la estructura, funcionamiento y obligaciones, dejando a los estatutos de cada fundación el desarrollo de sus aspectos organizativos.

Mientras que la forma jurídica cambia, la naturaleza de las cajas de ahorros permanece intacta ya que eran o seguirán siendo entes fundacionales. La principal consecuencia del cambio es que las nuevas fundaciones no tendrán la condición de entidad de crédito que tenían las cajas de ahorros de las que proceden, pudiendo únicamente gestionar su participación en la entidad de crédito de la que son accionistas y focalizar su atención en el desarrollo de la Obra Social. No obstante, aunque ya no tengan esa condición y no puedan realizar las funciones propias de las cajas de ahorros, estarán reguladas de una forma muy similar a aquellas. En definitiva, las fundaciones bancarias estarán

²⁹ Art 32 Ley 26/2013 de 27 de Diciembre, de Cajas de Ahorro y Fundaciones Bancarias.

³⁰ Real Decreto Ley 11/2010 de 9 de Julio, de Órganos de Gobierno y otros aspectos del Régimen Jurídico de las Cajas de Ahorros.

reguladas en todo caso por el contenido de la LCAFB, por su normativa autonómica de aplicación, además de lo dispuesto en sus estatutos y de manera supletoria por las disposiciones contenidas en la Ley 50/2002 de 26 de diciembre, sobre fundaciones.

Las principales líneas de reforma se orientan hacia la profesionalización de despolitización de los órganos de gobierno y dirección de la fundación o caja; un exigente régimen de incompatibilidades; el aumento de la presencia de consejeros o patronos independientes sin intereses específicos y la fijación de una triple limitación a nivel territorial, funcional y de dimensión.

A la vista de esta regulación, las fundaciones de nueva creación se enfrentan a retos en materias relacionadas con el cumplimiento de los principios de transparencia, el buen gobierno, seguimiento y evaluación del impacto sobre la sociedad o las medidas de innovación que puedan poner en marcha para garantizar una mayor adaptabilidad al nuevo entorno.

4.- CONCLUSIONES.

El mejor indicador del éxito histórico de las cajas de ahorros se halla no sólo en las altas tasas de supervivencia de las mismas frente a la experiencia de otras instituciones bancarias o cooperativas creadas también en el siglo XIX, sino también en la expansión de su actividad en términos relativos. Las claves del éxito son varias:

En primer lugar el establecimiento de una estrategia empresarial que ha consolidado su gran aceptación entre las clases medias y trabajadoras; la implantación en este segmento del mercado financiero, que es el ahorro popular, se logró gracias a su orientación hacia la beneficencia y los gastos sociales, a la adopción de técnicas propias de captación del pequeño ahorro y al criterio redistributivo que las cajas aplican sobre sus operaciones y sobre la distribución de los beneficios. Las cajas de ahorros han cumplido una función fundamental con la captación de ahorro, de una manera especializada, entre las clases medias y bajas y mediante la puesta en práctica de las estrategias, novedosas en su tiempo, de la banca al por menor. Las cajas estimularon el ahorro entre los trabajadores y las clases medias, integrando a una parte considerable de la población en los circuitos financieros que luego ha permanecido fiel a estas instituciones. Esto fue un factor de consolidación del orden social en la medida en que los depósitos eran para los ahorradores una propiedad que tenían que defender, convirtiéndose en instituciones antirrevolucionarias, como se pretendía con su creación en el siglo XIX. Asimismo el éxito de las cajas también se explica por su dedicación a la beneficencia entendida en un sentido moderno de previsión social o de obra social,

que trata de desarrollar los esfuerzos individuales y no, simplemente, de ayudar mediante la donación.

En segundo lugar, la regulación estatal controló históricamente sus inversiones, lo que unido a su organización al margen del sistema societario, puso a las cajas al amparo de inversiones especulativas o industriales que llevaron a la quiebra a otras instituciones financieras. A ello hay que añadir la solvencia y la honradez de la mayoría de los equipos directivos y del personal de las cajas que ha permitido una gestión eficiente.

En tercer lugar la capacidad de adaptación que las cajas han mostrado ante las cambiantes coyunturas económicas y sobre todo, políticas. Empezaron primero como complementos financieros de los antiguos Montes de Piedad, con el fin de captar ahorro que financiase el crédito prendario a las clases más pobres del siglo XIX. Luego, cuando comenzó en España a formarse el Estado providencia, inicio del siglo XX, las cajas contribuyeron a financiar las actividades de la previsión social, fundamentalmente los seguros sociales y las casas baratas. Más tarde, durante la etapa de la autarquía, las cajas fueron utilizadas para financiar a un Estado que tenía un raquítico presupuesto, por la ausencia de una reforma tributaria moderna, y de diversos organismos autónomos y empresas públicas, que recibieron una financiación privilegiada, prometida por el Estado pero aportada por las cajas. Y finalmente en la Democracia, cuando se ha consolidado el Estado del bienestar, las cajas se han convertido en instituciones financieras que operan en los mercados aunque conservando naturalmente, los fundamentos básicos benéfico-sociales.

En cuarto lugar está el componente territorial, que ha identificado a ciertas cajas con sus localidades o provincias de origen; desde otra óptica la especialización territorial de las cajas les ha permitido conocer mejor los mercados locales y los rasgos propios de los ahorradores de la región. Las cajas han contribuido a cohesionar ciertas comunidades o regiones mediante la aplicación del principio de territorialidad; esta función se ha cumplido con independencia de que los fundadores hayan sido particulares o, fundamentalmente, organismos municipales y provinciales.

En quinto lugar, en la medida en que las cajas han movilizado fondos prestables y ampliado los mercados financieros, estas instituciones han favorecido el crecimiento económico y el bienestar social. Como hemos visto al analizar las distintas etapas, la aplicación de los recursos de las cajas, permitió financiar las necesidades de consumo de las clases necesitadas en el siglo XIX, contribuir a la financiación de la previsión social y de los gastos del Gobierno entre principios del siglo y mediados de los años sesenta a través de la adquisición de Deuda Pública y de los coeficientes de inversión obligatorios, y posteriormente la actividad crediticia de las cajas, ha permitido la

financiación de la adquisición de bienes duraderos y de vivienda, así como la provisión de recursos ajenos a la mediana y pequeña empresa y la ampliación del capital social fijo y cultural de las poblaciones. Estos son pues, los activos históricos de las cajas de ahorros, apreciados por el poder político, que explican su éxito en la España Contemporánea.

En Sexto lugar, diríamos que con esta crisis ha quedado patente la debilidad del modelo de las cajas de ahorros a la hora de afrontar escenarios que reclamaban una inmediata recuperación de la solvencia a través del potenciamiento de los recursos propios, por la limitación de las vías disponibles para éstas a la hora de fortalecer dichos recursos. El modelo fundacional y la ausencia de capital social condicionaban el fortalecimiento de los recursos propios a los propios resultados de la entidad o a los derivados de operaciones corporativas (en especial como consecuencia de fusiones)

En Séptimo lugar podemos decir que no se puede generalizar en los modelos de gestión de las Cajas de Ahorros, a pesar de que uno de sus principales problemas ha sido la determinación de su propiedad, no se podía identificar a sus propietarios con lo que faltaba en ellas una de las premisas esenciales de cualquier institución económica que es la vinculación entre propiedad y poder y entre inversión y responsabilidad, conlleva el poder de decisión en cuanto a la administración del patrimonio y de los recursos, pero también la responsabilidad de aportación cuando las pérdidas así lo reclaman, tal y como ocurre en las sociedades de capital en donde los accionistas aparecen como los dueños, pero son también los acreedores residuales. Los beneficios o las pérdidas no tenían un impacto directo en el patrimonio de los colectivos a los que se les reconocía legalmente el poder de dirigir y administrar la caja.

Por último indicar que con la aplicación de la Ley 26/2013, las cajas vuelven a ser entidades de ámbito regional o local, sin que se les permita alcanzar determinado tamaño, así como a partir de ahora, la responsabilidad de gobierno de las mismas tiene ahora a los impositores como grupo principal o mayoritario, lo cual seguirá generando dudas, ya que un impositor es un cliente, un acreedor que lo que principalmente pretende es que sus fondos le sean reembolsados con la retribución pactada en cada caso, lo que puede parecer contradictorio con la función orgánica en beneficio exclusivo de la caja.

Lo que está claro, es que empieza una nueva etapa para las cajas que quedan y que puedan aparecer en el futuro en un mercado difícil y muy competitivo y todavía aun inestable, pero que a la Sociedad en general interesa que mantengan su presencia y que peleen por tener el arraigo e importancia tanto a nivel económico como a nivel social que desde hace más de 170 años las ha caracterizado

5-BIBLIOGRAFIA

- Real Orden de 3 de abril de 1835, Por la que se insta a los Gobernadores Civiles a que Impulsen en sus Provincias las Cajas de Ahorros. Recuperado de: https://es.wikisource.org/wiki/Reales_%C3%B3rdenes_sobre_cajas_de_ahorros_espa%C3%B1olas, el día 22 de Enero de 2016.
- Decreto Ley de 9 de abril de 1926, por el que se somete a un régimen especial las tutelas de las Cajas de ahorros. Recuperado de: http://books.google.es/books/about/Real Decreto ley de 9 de abril de 1926 e.html?id=HwPhSAAACAAJ&redir_esc=y, el día 23 de Enero de 2016.
- Decreto Ley de 21 de Noviembre de 1929, se enmarca, dentro del Estatuto Especial para las Cajas de Ahorros. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1975-16960 el día 23 de Enero de 2016.
- Decreto 14 de Marzo de 1933, Estatuto Especial para las Cajas Generales de Ahorro Popular. Recuperado de: <http://www.normativafinanciera.com/normafin/normafin.nsf/ce56bb21b033cedec1256e3d00268149/0e35a2891e917334c12565a600340a2f?OpenDocument>, el día 23 de Enero de 2016.
- Ley 2/1962 de 14 de abril, Sobre Bases de Ordenación del Crédito y la Banca. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1962-6692., el día 26 de Enero de 2016.
- Ley 13/1971, de 19 de Junio, sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1971-764, el día 21 de Febrero de 2016.
- Decreto 1838/1975 de 3 de Abril de 1975, Regulación de la Creación de las Cajas de Ahorros y la Distribución de los Beneficios Líquidos de estas Entidades. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.pht?id=BOE-A-1975-16960>, el día 2 de Febrero de 2016.
- Real Decreto 2290/1977 de 27 de Agosto por el que se regulan los Órganos de Gobierno y de las Funciones de las Cajas de Ahorros. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1977/BOE-A-1977-21583-causalidad.pdf>, el día 2 de Marzo de 2016.
- Ley 31/1985 de 2 de Agosto de Regulación de las Normas Básicas Sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros. (vigente hasta 29 de Diciembre de 2013). Recuperado de: https://www.noticias.juridicas.com/base_datos/fiscal/131-1985.html, el día 2 de Marzo de 2016.

- Ley 50/2012, de 26 de Diciembre, de Fundaciones. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-25180>, el día 26 de Marzo de 2016.
- Real Decreto Ley 9/2009 de 26 de Junio, Sobre Reestructuración Bancaria y Reforzamiento de los Recursos Propios de las Entidades de Crédito. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/06/07/pdfs/BOE-A-2009-10575.pdf> el día 23 de Marzo de 2016.
- Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de Julio, por el que se Aprueba el Texto de la Ley de Sociedades de Capital. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-10544>, el día 24 de Marzo de 2016.
- Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de Abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo (regulación de los SIP). Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5879>, el día 22 de Marzo de 2016
- Real Decreto Ley 11/2010 de 9 de Julio de Órganos de Gobierno y Otros Aspectos del Régimen Jurídico de las Cajas de Ahorros. Recuperado de: https://www.boe.es/boe/dias/2010/07/13/pdfs/BOE-A-2010_11086.pdf. el día 23 de Marzo de 2016.
- Real Decreto Ley 2/2011, de 18 de Febrero, para el reforzamiento del sector financiero. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-3254>, el día 23 de Marzo de 2016.
- Real Decreto Ley 2/2012 de 3 de Febrero de Saneamiento del Sector Financiero. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/02/04/pdfs/BOE-A.2012-1674.pdf>, el día 22 de Marzo de 2016.
- Ley 8/2012 de 30 Octubre, “Sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero. Recuperado de: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A_2012-13487 el día 25 de Marzo de 2016.
- Ley 9/2012, de 14 de Noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-14062>, el día 22 de Marzo de 2016.
- Ley 26/2013 de 27 de Diciembre de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php el día 26 de Marzo de 2016.

- Basilea III, Marco Internacional para la medición, normalización y seguimiento del riesgo de liquidez. Recuperado de: http://www.bis.org/publ/bcbs188_es.pdf, el día 25 de Febrero de 2016.
- Ceca, evolución regulatoria y financiera. Recuperado de: <http://www.ceca.es/wp-content/uploads/2016/03/Evoluci%C3%B3n-regulatoria-y-financiera-22-3-2016.pdf>, el día 12 de Abril de 2016.
- Artículo: “Cajas de ahorros una historia singular”, por Juan Velarde Fuertes. Recuperado de: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423221001cajas-de-ahorros-una-historia-singular.pdf, el día 21 de Marzo de 2016.
- Artículo: “Evolución y reforma de las Cajas de Ahorros” 21/02/2011 Banco de España. Recuperado de: <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Ficheros/es/notareformacajas210211.pdf>, el día 22 de Febrero de 2016.
- Artículo: “La caída de las cajas de ahorros españolas. Cuestión de Rentabilidad, Tamaño y estructura de propiedad” Salvador Climent Serrano. Recuperado de <http://www.aeca1.org/xvencuentroaeca/cd/3a.pdf>, el día 21 de Febrero de 2016.
- Artículo: “Historia de las Cajas de Ahorros Españolas”. Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_las_cajas_de_ahorros_espa%C3%B1olas, el día 30 de Marzo de 2016.
- Artículo: “Privatización de las cajas de ahorros españolas” José Francisco Bellod Redondo. Recuperado de: <http://iuverdes.es/jose-francisco-bellod/2180-la-privatizacion-de-las-cajas-de-ahorros-espanolas>, el día 28 de Marzo de 2016.
- Artículo: “Sin cajas de ahorro, la desigualdad social se acentúa y se dificulta la salida de la crisis” Domingo Plumaroja. Recuperado de: http://domingoplumaroja.blogspot.com.es/2014_05_01_archive.html, el día 21 de Febrero de 2016.
- Artículo “¿Por qué quebraron algunas cajas? Pedro Morante Gutiérrez. Recuperado de: <http://www.diarioinformacion.com/opinion/2015/04/15/quebraron-cajas/1620829.html>, el día 22 de Febrero de 2016.
- Artículo “La historia económica de las cajas de ahorros españolas” Ángel Pascual Martínez Soto, Joaquín Cuevas Casaña, Andrés Hoyo Aparicio. Recuperado de: <http://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/2329/Andr%C3%A9s%20Hoyo.pdf?sequence=1>, el día 23 de Enero de 2016.

- Artículo Expansión “caja de ahorros”. Recuperado de <http://www.expansion.com/diccionario-economico/caja-de-ahorros.html>, el día 24 de Enero de 2016.
- Artículo: El nuevo mapa de las fundaciones: de cajas de ahorros a fundaciones. Recuperado de <http://www.ceca.es/wp-content/uploads/2015/04/Libro-Mapa-fundaciones.pdf>, el día 23 de Marzo de 2016.
- Artículo: “Los retos de las Cajas de Ahorros tras la reforma de su regulación” Informe del centro del sector Financiero de Pwc e IE Business School. Recuperado de <http://docplayer.es/7649923-Los-retos-de-las-cajas-de-ahorros-tras-la-reforma-de-su-regulacion.html>, el día 26 de Marzo de 2016.