

Cómo modernizar las cajas de ahorro¹

Para competir en el mercado financiero único se requiere una dimensión empresarial mínima muy alejada del tamaño que ofrecen en la actualidad la mayoría de las cajas de ahorro españolas. Es una opinión dominante que las cajas de ahorro deben integrarse para lograr una dimensión adecuada. Sabemos a donde tenemos que ir pero no sabemos como hacerlo. En estos momentos el proceso de fusiones y adquisiciones entre cajas está a la espera de los resultados de las elecciones políticas. Pero ¿por qué se condicionan las decisiones empresariales a las políticas? O profundizando en la cuestión ¿Qué son las cajas? ¿Quiénes son sus propietarios? ¿Quién nombra a sus administradores?

La doctrina nos dice que las cajas de ahorros son fundaciones-empresas; extraña combinación. Son fundaciones titulares de una obra social objeto del protectorado del Gobierno, y, al mismo tiempo, empresas dedicadas al ejercicio de la actividad bancaria, sometidas a la disciplina del Banco de España.

En su origen cumplieron una función principalmente financiera al servir de colectores del ahorro de la clase jornalera con destino a los Montes de piedad, instituciones dedicadas a la concesión de créditos pignoraticios. Según SAINZ DE ANDINO esta estructura hacía "que la economía del pobre fuese a socorrer la miseria del necesitado".

Superada su relación con los Montes, se convierten con el tiempo en establecimientos con el doble carácter de instituciones de crédito y de beneficencia. En la primera ordenación del sistema financiero español, que tuvo lugar a mediados del siglo pasado, quedaron caracterizadas como "establecimientos municipales de beneficencia". El crecimiento de sus recursos ajenos no había pasado desapercibido para los poderes públicos, siendo objeto de su intervención. La Ley de 1880 mantiene esta caracterización, poniendo el énfasis en la función social de las cajas. En este mismo sentido, el Estatuto de 1933 las califica como "entidades de carácter social".

Un punto de inflexión lo marca la Ley de Bases de la Ordenación del Crédito y la Banca de 1962, en la que se decide su incorporación al mercado del crédito. En 1977, a iniciativa de Fuentes Quintana, se permite que realicen las mismas actividades de que los bancos. Y en 1986, con motivo de la adaptación la legislación bancaria española a las directivas comunitarias, reciben la calificación de empresas.

Paralelamente, en lugar de adaptar las cajas a su nueva configuración como empresas bancarias, se intensifica la intervención de los poderes públicos en sus órganos de gobierno.

Las cajas carecen de socios y de propietarios. Son meros patrimonios afectados al ejercicio de la actividad bancaria. Esta circunstancia ha sido aprovechada para intervenir en los órganos de gobierno, cuyo nombramiento ha pasado a depender de los partidos políticos. Esta reforma es contraria al carácter profesional que deben tener los administradores de las entidades bancarias. Y es de difícil encuadramiento en el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de fundaciones. Lo cual ha dado lugar a diversos conflictos de competencias, resueltos por el Tribunal Constitucional de manera política, completando la desfiguración de las cajas, que ya no son ni fundaciones, ni empresas. Pasan a ser "entes de carácter social", sujetos atípicos, carentes de régimen jurídico.

En suma, desde el punto de vista operativo, las cajas son empresas bancarias que concurren con los bancos en el mercado del crédito, pero desde la perspectiva formal son entes de carácter social cuya gestión controlan los partidos políticos.

Esta situación es indeseable, pues impide a las cajas adoptar decisiones empresariales, como la que en estos momentos preocupa de alcanzar una dimensión mínima para competir en el mercado único. Su consideración actual como entes de carácter social dificulta el normal desarrollo de la actividad empresarial. Las cajas se ven forzadas a dar explicaciones cuando pretenden retribuir a sus administradores o tratan de cobrar comisiones a los titulares de libretas de ahorro. Según el

vigente Estatuto, el cargo administrador es gratuito y las cajas no pueden cobrar comisiones por el mantenimiento de las libretas. Y su punto más débil, la dificultad de ampliar sus recursos propios. No pueden emitir acciones, ni recurrir para financiarse al mercado de renta variable. El mecanismo alternativo predispuesto por el legislador para cubrir esta deficiencia, la emisión de cuotas participativas, ha sido despreciado por el mercado. La utilización de otros mecanismos, comunes al conjunto de las entidades de crédito, como la emisión de deuda subordinada, no ha servido para suplir suficientemente las necesidades de recursos propios. Recordemos que en banca la expansión requiere el aumento proporcional de los recursos propios.

Por otro lado, desde la perspectiva del mercado, los privilegios fiscales de las cajas como instituciones de carácter benéfico-social o su ajenidad al control de su gestión mediante el mecanismo de las *opas*, resulta contrario a la igualdad que debe presidir su competencia con los bancos.

¿Qué hacer? Lo que se ha hecho, o se está haciendo, en los demás países europeos. En primer lugar, decidir si las cajas son Instituciones sociales o empresas bancarias. Si se opta por el carácter institucional de las cajas de ahorro, se debe reformar la Ley para especificar el destino de los créditos, es decir, los sectores, zonas o grupos de personas beneficiarios de la actuación de las cajas. Aún en este caso, resultaría necesario clarificar su estatuto. En Francia, donde se ha optado por mantener el carácter social de las cajas, se está decidiendo en estos días sobre la aplicación a las mismas del estatuto de las sociedades cooperativas, el más adecuado al cumplimiento de sus funciones de interés general.

Si por el contrario, como parece ser la tendencia española, se decide incorporar definitivamente las cajas de ahorro al mercado de crédito, debe dotarse a estas entidades de un estatuto acorde con su actividad empresarial. Es precisamente esta inadecuación lo que está comprometiendo el futuro de las cajas. Es lo cierto que gozan de buena salud y que son instituciones muy queridas

por los españoles. Pero estos hechos no justifican que den la espalda a su modernización.

El modelo italiano, de transformación en sociedades anónimas, seguido por otros países europeos, parece ser el más adecuado. La caja se mantendría como *holding* de una sociedad anónima, a la que se transferiría la actividad bancaria, y de una fundación, titular de la obra social de la caja. No habría porqué sacrificar el valor más sólido de las cajas: su nombre e imagen social. El mercado no tendría porqué advertir la transformación de su naturaleza jurídica. La obra social tampoco se vería amenazada. Podrían incluirse en los estatutos de las nuevas sociedades anónimas, compromisos financieros en relación con las aportaciones a la Fundación titular de la obra social.

Esta última opción, no está alejada de la propuesta del Partido Popular, expresada a través del Presidente de la Comisión de Economía del Congreso, Fernández de Trocóniz, quien ofrece como solución la utilización de las "cuentas en participación" del Código de comercio. No obstante, conviene señalar que esta original propuesta, con el fin de obviar la necesaria reforma legislativa, se limita a rodear el problema, en lugar de abordarlo. Y además carece de fundamento: no es posible interesarse en los propios negocios mediante la figura de las cuentas en participación. Ni es posible trasladar el negocio bancario de las cajas a una filial sin afectar a la naturaleza, de entidades de crédito, de las propias cajas.

No es tiempo de ofrecer conjeturas, más o menos ingeniosas, sino de aplicar las soluciones ya consolidadas en Derecho comparado como la transformación de las cajas en sociedades anónimas. Esta transformación abriría las cajas al mercado, a la bolsa, e, incluso, a su posible privatización.

Fernando Zunzunegui,
fernando@zunzunegui.net

¹ Publicado en *Expansión*, 6 de abril de 1999.