

Una oportunidad perdida

Fernando Zunzunegui,

Abogado,

Profesor de Derecho del Mercado Financiero de la Universidad Carlos III de Madrid

Desde la confianza en nuestro Estado de Derecho, en julio de 2016 el blog Hay Derecho publicaba una [entrada](#) en la que se proponía la creación de una comisión parlamentaria de investigación de la crisis financiera como una necesidad para recuperar la confianza en nuestro sistema financiero. Miles de millones de ayudas públicas y cientos de miles de familias afectadas por los fraudes bancarios lo justificaban. Los altos cargos de la banca vieron llegar la crisis y se precipitaron a trasladar el riesgo a la clientela. Las autoridades financieras dejaron hacer y miraron hacia otro lado en una clamorosa dejación de funciones. No se podía pasar página sin sancionar a los responsables. Había que investigar lo ocurrido, señalar a los responsables y sacar las lecciones pertinentes. En la entrada se aconsejaba nombrar una **comisión de investigación formada por expertos** al margen del Parlamento. Las investigaciones de la crisis financiera que habían tenido lugar en diversos parlamentos autonómicos desvelaban la incapacidad de los partidos políticos para revisar lo ocurrido, tal vez porque lo sucedido les compromete o compromete sus deseos de contar con una banca pública para desarrollar su política. La investigación según, esta propuesta, debía centrarse en el origen de la crisis, las alertas recibidas, el proceso de recapitalización, la gestión de la crisis y el rescate con dinero de los contribuyentes.

Diez meses después, el 11 de mayo de 2017, se constituyó en el Congreso la **Comisión de Investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera**. Se daba vida a una comisión parlamentaria controlada por los partidos políticos responsables del fiasco de las cajas de ahorros. No se adoptaron cautelas para evitar que los conflictos de intereses condicionaran sus conclusiones.

Entre el 12 de julio de 2017 y el 6 de septiembre de 2018, la Comisión ha celebrado 39 sesiones, con 82 comparecientes, entre los cuales solo hay 4 mujeres. **No hay aquí paridad**. La mayor parte de los comparecientes son actores de lo sucedido, ya sean banqueros, supervisores, auditores o responsables públicos. Muchos políticos y algunos técnicos. También han comparecido representantes de la sociedad civil, como asociaciones o plataformas de afectados.

Tras concluir sus trabajos ya disponemos del [Dictamen](#) final y estamos a la espera de que se publiquen las conclusiones. El Dictamen final se ha aprobado con el voto en contra de Ciudadanos y la abstención de Podemos. El representante de Ciudadanos en la Comisión, Francisco de la Torre, [ha anunciado](#) un voto particular por no mencionar en el Dictamen la responsabilidad de los gestores políticos en las cajas de ahorros. Resulta lamentable que ante

una cuestión de Estado nuestros representantes políticos no se pongan de acuerdo. Prima el interés propio sobre el interés general. Son estos mismos políticos quienes están en el origen de la crisis que se ha concentrado en el sector de las cajas de ahorros.

El [Dictamen](#) se ocupa de las **causas de la crisis** desde una perspectiva macroeconómica, de las dificultades de bancos y cajas de ahorros, en particular de Bankia, de los supervisores y de la protección del consumidor, con un capítulo final sobre el reto de la digitalización.

La columna vertebral sigue el **guión trazado por el Banco de España**. De forma muy oportuna, coincidiendo con la constitución de la Comisión de Investigación, el Banco de España publicó un [Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014](#). De hecho, el primero en comparecer ante la Comisión fue el Gobernador del Banco de España para presentar dicho informe. Cuando los letrados y los servicios técnicos del Congreso reciben el encargo de redactar el borrador de Dictamen, qué mejor punto de partida que la memoria presentada por el supervisor. Este enfoque explica el tono y el contenido de buena parte del Dictamen. El resultado es un **“collage”**, una combinación de elementos, la mayor parte procedentes del supervisor cuyo informe se cita hasta 42 veces, con algunas menciones a los comparecientes y añadidos procedentes de las consignas políticas. Según estas consignas, la causa de la crisis es un “afán de integración en el mercado internacional y la globalización financiera”. Las fuentes externas son escasas, a destacar las realizadas al [Informe del Defensor del Pueblo](#) sobre las participaciones preferentes y al [libro de Andreu Missé](#) sobre la comercialización fraudulenta de este producto. Echamos de menos alguna referencia al [libro de Ernesto Ekaizer](#) sobre la salida a Bolsa de Bankia. Hay repeticiones e incoherencias. Varias veces se describe el proceso de titulización o lo que son las participaciones preferentes. El «sandbox» regulatorio para la tecnología financiera pasa de ser un sistema que “no ofrece garantías suficientes”, a ser considerado -más adelante- un favorable entorno controlado de pruebas. Se nota la falta de un ponente experto en la materia capaz de dar unidad al Dictamen y evitar reiteraciones.

El Dictamen se redacta con un hilo conductor, a saber, **exculpar a los políticos metidos a banqueros**. Con esta línea argumental se mantiene que las cajas de ahorros fueron víctimas de la libre competencia y se vieron forzadas a comportarse como bancos. Según esta visión, fueron los bancos quienes concedieron crédito de forma irresponsable. Las cajas sólo siguieron su estela. “Cajas de Ahorro que fueron arrastradas a la vorágine del ladrillo”. Las «pobres» cajas tenían problemas de personalidad, de modelo de negocio y de implantación territorial. Con esas limitaciones de partida se vieron obligadas a competir en un «perverso» mercado global. La culpa de lo que ha ocurrido en las cajas es de la competencia de los bancos. Según esta tesis no hay diferencias importantes de gobernanza, “el modelo de negocio era el mismo en cajas y bancos”, se dice. La propensión al riesgo “se daba de manera similar entre los bancos y las cajas de ahorros, por lo que la asunción de estas malas prácticas se relaciona más con la gobernanza de cada entidad particular que con su forma jurídica y titularidad”. Se quiere dejar vivo el modelo de las cajas. **Nada se dice de que el rescate de las cajas de ahorros haya costado a los contribuyentes 42.017 millones** de euros en ayudas no recuperables, según [datos del Banco de España](#). Poco importa que muchos de los responsables estén siendo procesados. De hecho, no se reseñan en el Dictamen las comparecencias de muchos de los antiguos responsables de las cajas que son fiel reflejo de un fallo generalizado de gobernanza. No dejemos que la realidad estropee el mensaje, -deben pensar lo autores del texto final del Dictamen-.

El Dictamen destaca las declaraciones más favorables a su tesis. No duda en **recurrir a quienes están más comprometidos** en el devenir de las cajas. Por ejemplo, cita cinco veces a Emilio Ontiveros, presidente de AFI, sin advertir de que se trata del asesor de cabecera de muchas de

las operaciones de las cajas. Sin embargo, al presentar a Saracho, expresidente de Banco Popular, indica que “se trata de una declaración de parte”. Dos varas de medir, impropias de un informe parlamentario. Un Dictamen que va camino de convertirse en un clásico de la posverdad, [según John Müller](#).

Ningún comentario al hecho de que el FMI condicionara en 2012 que “todo apoyo económico tendría que conllevar un cambio en la estructura corporativa” de las cajas. **La opinión se reserva para lo hechos que cuadran con la tesis de partida.** Se dice en el Dictamen que la regulación de los órganos rectores de las cajas “dotaba de cierto equilibrio a la Asamblea”, sin advertir del problema de gobernanza que entrañaba. Frente a la afirmación del Banco de España de que los “problemas de gobernanza, de gestión y de politización en las cajas de ahorros fueron uno de los elementos clave en la gestación de la crisis”, el Dictamen considera que “de los testimonios aportados ante la Comisión puede derivarse otra perspectiva”.

Afirma el Dictamen que “la profesionalidad de los altos directivos de las cajas de ahorros era similar a la que tenían los cuadros de dirección de los bancos”, omitiendo que **en las comparecencias de varios de los altos cargos de las cajas quedó en evidencia su ignorancia financiera**, como en la de Modesto Crespo Martínez, expresidente de Caja de Ahorros del Mediterráneo, sobre “mi desconocimiento total técnico-contable”. Las “malas prácticas se dan de manera generalizada en todo el sector, incluyendo a bancos y cajas”. En esta misma línea considera que “las informaciones y datos contrastados muestran como buena parte de las entidades de crédito, tanto cajas de ahorros como bancos, realizaron malas prácticas en relación a la asunción indebida de riesgos, lo que estaría en la base de los problemas que después tuvieron y contagiaron a otros sectores.” **Se recurre al tópico de que la crisis “afectó por igual a cajas y bancos”** sin mencionar que ha sido el rescate de las cajas el que ha costado miles de millones de euros a los contribuyentes. Las malas prácticas de los bancos no justifican las malas prácticas de las cajas ni se sitúan en el mismo plano. Tienen **raíces distintas** y otras dimensiones. Una cosa es la crisis de Banco Popular y otra la crisis de la mayor parte de las cajas de ahorros por un fallo generalizado de gobernanza. El problema de las cajas es un fraude del sistema fruto de la ocupación política de sus órganos rectores.

Pocas referencias a esta **ocupación de los órganos rectores** de las cajas de ahorros por personas que representaban los intereses de los partidos políticos o de patronales y sindicatos. “Lo que hay detrás de las malas praxis que se dieron en muchas entidades de crédito, tanto bancos como cajas de ahorros, son determinados grupos de personas muy concretos con motivaciones e intereses particulares”. No es un problema del sistema, es un problema algunas personas. De este modo, el Dictamen pretende transformar un [fraude del sistema](#) en un fraude individual. Para el Dictamen queda así “desmentida la tesis sobre la influencia política como causa explicativa del mayor impacto de la crisis en las cajas”. **Objetivo logrado.**

Al análisis de la crisis bancaria para exculpar a los políticos metidos a banqueros se dedican dos tercios del Dictamen. En el último tercio se critica la **dejadez de funciones de los supervisores**, se pide mayor protección para el consumidor y se hacen unas reflexiones sobre la tecnología financiera. Termina el Dictamen con un lamento sobre la eliminación de la obra social por la desaparición de las cajas de ahorros.

vida a una Comisión parlamentaria controlada por los partidos políticos responsables del fiasco de las cajas de ahorros.

Entre el 12 de julio de 2017 y el 6 de septiembre de 2018 se han celebrado 39 sesiones, con 82 comparecientes, entre los cuales 4 mujeres. **No hay aquí paridad.** La mayor parte de los comparecientes son actores de lo sucedido, ya sean banqueros, supervisores, auditores o responsables públicos. Muchos políticos y algunos técnicos. También han comparecido representantes de la sociedad civil, como asociaciones o plataformas de afectados.

Ya disponemos del [Dictamen de la Comisión](#) y estamos a la espera de que se publiquen las conclusiones. El Dictamen se ha aprobado con el voto en contra de Ciudadanos y la abstención de Podemos. El representante de Ciudadanos en la Comisión, Francisco de la Torre, [ha anunciado](#) un voto particular, por no mencionar el Dictamen la responsabilidad de los gestores políticos en las cajas de Ahorro. Resulta lamentable que ante una cuestión de Estado nuestros representantes políticos no se pongan de acuerdo. Pero es lógico, prima el interés propio sobre el interés general, dado que son estos mismos políticos quienes están en el origen de la parte principal de la crisis, la que ha afectado a las cajas de ahorros.

El Dictamen se ocupa de las **causas de la crisis** desde una perspectiva macroeconómica, de las dificultades de bancos y cajas de ahorros, en particular de Bankia, de los supervisores y de la protección de consumidor, con un capítulo final sobre el reto de la digitalización.

La columna vertebral sigue el **guion trazado por el Banco de España**. De forma muy oportuna, coincidiendo con la constitución de la Comisión de Investigación, el Banco de España publicó un [Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014](#). De hecho, el primero en comparecer fue el Gobernador del Banco de España para presentar dicho informe. Cuando lo letrados y los servicios técnicos del Congreso reciben el encargo de redactar el borrador de Dictamen, qué mejor punto de partida que la memoria presentada por el supervisor. Este enfoque explica el tono y el contenido de buena parte del Dictamen. El resultado es un **collage**, una combinación de elementos, la mayor parte procedentes del supervisor cuyo informe se cita hasta 42 veces, con algunas menciones a los comparecientes y añadidos procedentes de las consignas políticas. Las fuentes externas son escasas, a destacar las realizadas al [Informe del Defensor del Pueblo](#) sobre las participaciones preferentes y al [libro de Andreu Missé](#) sobre la comercialización fraudulenta de este producto. Echamos de menos alguna referencia al [libro de Ernesto Ekaizer](#) sobre la salida a Bolsa de Bankia. Hay repeticiones e incoherencias. Varias veces se describe el proceso de titulización o lo que son las participaciones preferentes. El «sandbox» regulatorio para la tecnología financiera pasa de ser un sistema que “no ofrece garantías suficientes”, a ser considerado más adelante un favorable entorno controlado de pruebas. Se nota la falta de un ponente experto en la materia capaz de dar unidad al Dictamen y evitar reiteraciones.

El Dictamen se redacta con un hilo conductor, a saber, **exculpar a los políticos metidos a banqueros**. Con esta línea argumental se mantiene que las cajas de ahorros fueron víctimas de la competencia y se vieron forzadas a comportarse como bancos. Según esta visión, fueron los bancos quienes concedieron crédito de forma irresponsable. Las cajas sólo siguieron su estela. “Cajas de Ahorro que fueron arrastradas a la vorágine del ladrillo”. Las «pobres» cajas tenían problemas de personalidad, de modelo de negocio y de implantación territorial. Con esas limitaciones de partida se vieron obligadas a competir en un «perverso» mercado global. La culpa de lo que ha ocurrido en las cajas es de la competencia de los bancos. Según esta tesis no hay diferencias importantes de gobernanza, “el modelo de negocio era el mismo en cajas y bancos”. La propensión al riesgo “se daba de manera similar entre los bancos y las cajas de ahorros, por lo que la asunción de estas malas prácticas se relaciona más con la gobernanza de cada entidad particular que con su forma jurídica y titularidad.” Se quiere dejar vivo el modelo de las cajas. **Nada se dice de que el rescate de las cajas de ahorros haya costado a los**

contribuyentes 42.017 millones de euros en ayudas no recuperables, según [datos del Banco de España](#). Poco importa que muchos de los responsables estén siendo procesados. No se reseñan las comparecencias de muchos de los antiguos responsables de las cajas, fiel reflejo de un fallo generalizado de gobernanza. No dejemos que la realidad estropee el mensaje, deben pensar lo autores del texto final del dictamen.

El Dictamen destaca las declaraciones más favorables a su tesis. No duda en **recurrir a quienes están comprometidos** en el devenir de las cajas. Por ejemplo, cita cinco veces a Emilio Ontiveros, presidente de AFI, sin advertir de que se trata del asesor de cabecera de muchas de las operaciones de las cajas. Sin embargo, al presentar a Saracho, expresidente de Banco Popular, indica que “se trata de una declaración de parte”. Dos varas de medir, impropias de un informe parlamentario.

Del hecho de que el FMI condicionara el apoyo financiero en 2012 a que “todo apoyo económico tendría que conllevar un cambio en la estructura corporativa” de las cajas ningún comentario. La opinión se reserva para lo hechos que cuadran con la tesis de partida. **No hay pudor**. Se dice en el Dictamen que la regulación de los órganos rectores de las cajas “dotaba de cierto equilibrio a la Asamblea”. Frente a la afirmación del Banco de España de que los “problemas de gobernanza, de gestión y de politización en las cajas de ahorros fueron uno de los elementos clave en la gestación de la crisis”, el Dictamen considera que “de los testimonios aportados ante la Comisión puede derivarse otra perspectiva” que “difiere de la anterior, para considerar comparativamente si el modelo de gestión de las entidades bancarias fue realmente distinto y mejor del empleado por los gestores de las Cajas de Ahorros”. Las “malas prácticas se dan de manera generalizada en todo el sector, incluyendo a bancos y cajas”. Para concluir que “las informaciones y datos contrastados muestran como buena parte de las entidades de crédito, tanto cajas de ahorros como bancos, realizaron malas prácticas en relación a la asunción indebida de riesgos, lo que estaría en la base de los problemas que después tuvieron y contagiaron a otros sectores.” No se trata de señalar las malas prácticas de los bancos. Para diluir y justificar las malas prácticas de las cajas se recurre al tópico de que la crisis “afectó por igual a cajas y bancos” sin mencionar que ha sido el rescate de las cajas el que ha costado millones de euros a los contribuyentes. Afirma el Dictamen que “la profesionalidad de los altos directivos de las cajas de ahorros era similar a la que tenían los cuadros de dirección de los bancos”, omitiendo que **en las comparecencias de los altos cargos de las cajas quedó en evidencia su ignorancia financiera**, como en la de Modesto Crespo Martínez, expresidente de Caja de Ahorros del Mediterráneo, sobre “mi desconocimiento total técnico-contable”.

Pocas referencias a la **ocupación de los órganos rectores** de las cajas de ahorro por personas que representaban los intereses de los partidos políticos o de patronales y sindicatos. “[L]o que hay detrás de las malas praxis que se dieron en muchas entidades de crédito, tanto bancos como cajas de ahorros, son determinados grupos de personas muy concretos con motivaciones e intereses particulares.” No es un problema del sistema es un problema algunas personas. De este modo, el Dictamen pretende transformar un [fraude del sistema](#) en un fraude individual.

Lo negativo se atribuye a las “entidades bancarias”. Así se dice que “las retribuciones variables de las cúpulas y los cuadros directivos de las entidades bancarias se ligaban a la consecución de objetivos” que “en muchos casos fueron intereses espurios ajenos al interés general”.

Para el Dictamen queda así “desmentida la tesis sobre la influencia política como causa explicativa del mayor impacto de la crisis en las cajas”. **Objetivo logrado.**

Pero las malas prácticas de los bancos no justifican las malas prácticas de las cajas ni se sitúan en el mismo plano. Tienen **raíces distintas** y otras dimensiones. Una cosa es la crisis de Banco Popular y otra la crisis de la mayor parte de las cajas de ahorros por un fallo generalizado de gobernanza. El problema de las cajas es un fraude del sistema fruto de la ocupación política de sus órganos rectores.

Al análisis de la crisis bancaria para exculpar a los políticos metidos a banqueros se dedican dos tercios del Dictamen. En el último tercio se critica la **dejadez de funciones de los supervisores**, se pide mayor protección para el consumidor y se hace unas reflexiones sobre la tecnología financiera. Termina el Dictamen con un lamento sobre la eliminación la obra social por la desaparición de las cajas de ahorros.
