



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

Vicerectorat d'Estudis, Formació i Qualitat  
Vicerrectorado de Estudios, Formación y Calidad

# ACTO **de** CLAUSURA CURSO **2012-2013** ACADEMICO

**LECCIÓN MAGISTRAL**  
**"ESPLENDOR Y OCASO DE LAS**  
**CAJAS DE AHORRO"**  
14 de junio de 2013

**GLORIA PARDO ALÉS**

Profesora Titular de Departamento  
Análisis Económico Aplicado  
UNIVERSIDAD de ALICANTE

**Universidad**  
p e r m a n e n t e



**upua**  
universidad de alicante

**GLORIA PARDO ALÉS**

*Profesora Titular de Departamento  
Análisis Económico Aplicado  
Universidad de Alicante*

La profesora Concepción Bru me propuso hace unos meses impartir la lección de clausura de la Universidad Permanente y acepté con mucho gusto porque es un honor y porque siempre he creído que los profesores universitarios tenemos la obligación de servir a la sociedad divulgando nuestros conocimientos. Como profesora de Sistema Financiero, debía elegir un tema relacionado con esta materia y opté por el de EXPANSIÓN Y CRISIS DE LAS CAJAS DE AHORRO porque me pareció interesante hablarles de la historia de unas instituciones con casi dos siglos de vida, de las causas de la crisis que acaban de sufrir y también de su futuro.

La idea de las cajas de ahorros llegó a España de la mano de los políticos e intelectuales liberales que regresaron de su exilio tras la muerte de Fernando VII en 1833. Estos hombres habían vivido durante muchos años en el Reino Unido, Francia y Alemania y allí habían conocido tanto el pensamiento utilitarista de Jeremy Bentham, que defendió las cajas como instrumento de mejora del nivel de vida de los trabajadores, como el funcionamiento de estas instituciones nacidas en la segunda mitad del siglo XVIII.

Las primeras cajas de ahorros eran entidades de carácter benéfico - social que surgieron para promover el ahorro entre las clases más modestas y que, desde el punto de vista del pensamiento liberal, cumplían con un triple objetivo: social, porque constituían

un elemento de previsión ante dificultades futuras; económico, porque permitían la formación de pequeños capitales que mitigaban las diferencias sociales; y político, porque coadyuvaban a la paz social al contrarrestar procesos revolucionarios. Fue pues un gobierno liberal de la regente María Cristina quien dio por primera vez apoyo oficial a las cajas mediante la real orden de 3 de abril de 1835, en la que se emplazaba a los gobernadores civiles a procurar que las clases adineradas fundaran cajas en cada provincia. La primera fue la de Madrid que, asociada al Monte de Piedad ya existente, comenzó a funcionar en 1839. Desde entonces al inicio de la Restauración en 1876, se fundaron en España 25 instituciones que podríamos llamar cajas de ahorros, entre ellas el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Alcoy, creado en 1875 y antecesor remoto de la Caja de Ahorros del Mediterráneo.

Los fundadores de las primeras cajas fueron Sociedades económicas de amigos del país, gobernadores civiles, ayuntamientos, Iglesia católica y en algunos casos hacendados locales o miembros de la nobleza. Las cajas se regían por sus propios estatutos y su actividad estuvo inicialmente vinculada a la de los Montes de Piedad, instituciones nacidas en el siglo XVII para combatir la usura. Los recursos que las cajas captaban se transferían a los Montes y éstos los invertían en forma de préstamos a las clases menesterosas toman-

do en prenda ropas o alhajas, si bien en algunos casos también se prestaba a las clases medias con garantía de valores. Los impositores eran mujeres, niños, empleados domésticos, jornaleros y en algunas regiones obreros industriales. De ahí que podamos hablar de banca de los pobres, calificativo que el socialista utópico francés Pierre Joseph Proudhon aplicó a las cajas francesas.

La primera ley reguladora de las cajas se promulgó en 1880 siendo presidente Antonio Cánovas del Castillo. El gobierno se comprometió a promover la creación de cajas en las provincias donde no existían; se reservó el derecho de aprobar sus estatutos; las cajas quedaron desvinculadas de los montes de piedad pudiendo actuar de modo independiente y también se reconoció su naturaleza de institución benéfica, quedando así bajo protección gubernamental y con exenciones fiscales. La ley favoreció la creación de un buen número de entidades cuyo marco de actuación era local. Esa cercanía de la caja inspiró confianza y seguridad a los depositantes y buen conocimiento de los clientes a los promotores. Uno y otro hecho hicieron que aumentaran los depósitos y que las cajas comenzaran a adentrarse en nuevas operaciones como la concesión de créditos personales, comerciales, industriales y agrarios. Cabe asimismo destacar que, aunque entonces no se reguló la cuestión de los beneficios, las cajas siempre consideraron inherente a su propia naturaleza el compromiso social, razón por la que dedicaron parte de sus excedentes a un fondo de reserva y otra parte a premiar la cons-

tancia en el ahorro, y a promover que las personas más necesitadas pudieran retirar gratis lo que habían empeñado en los montes de piedad

Tras una sucesión de liquidaciones y fusiones, a comienzo del siglo XX operaban en España 47 cajas de muy diverso tamaño tanto por depósitos como por número de impositores. Las dos más grandes eran las de Madrid y Barcelona, que acaparaban el 46 % de los depósitos y el 48 % de los impositores. El número de entidades creció mucho durante el primer tercio del siglo XX, alcanzando en 1929 la cifra de 216. Este aumento no fue sin embargo homogéneo territorialmente ya que hubo más concentración de entidades y depósitos allí donde mayor fue el crecimiento económico: Cataluña y País Vasco, perdiendo peso relativo Madrid. Prueba de esa primera expansión histórica de las cajas es que la cuota de mercado de sus depósitos alcanzó en 1930 un 20% de los totales. El período expansivo fue acompañado de una diversificación de las inversiones en forma de préstamos principalmente hipotecarios, con garantía de fincas rústicas y urbanas o de valores y acciones cotizables y también por inversiones en valores, sobre todo deuda pública. Merece la pena destacar finalmente que durante la Dictadura de Primo de Rivera las cajas pasaron del protectorado del Ministerio de la Gobernación al del Ministerio de Trabajo, acentuándose de este modo su perfil social. Se estableció además y por primera vez un coeficiente de inversión obligatoria en valores públicos, si bien es cierto, como antes dije, que las cajas ya invertían en estos valores.

Hito fundamental en la evolución legislativa de las cajas fue el *Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular* promulgado en 1933 por el gobierno de coalición republicano socialista y firmado por el ministro de Trabajo Francisco Largo Caballero. Como explicaré a continuación, el Estatuto culminó el proceso de configuración de las cajas como entidades de carácter social. Para empezar, contenía una definición institucional que permitía identificar plenamente a las cajas diferenciándolas de las restantes entidades crediticias y de ahorro. Delimitaba las inversiones con un criterio eminentemente social, a saber, fondos públicos, obligaciones provinciales o municipales, valores industriales calificados expresamente por el gobierno, adquisición de inmuebles, concesión de préstamos hipotecarios, con garantía personal o prendaria y sobre valores, todo ello sin que las inversiones de carácter obligatorio pudieran superar el 30 % de los depósitos de ahorro. También se regulaban los fondos de reserva: un 25 % de los beneficios se destinaría obligatoriamente a reservas hasta llegar a constituir el 10 % del saldo de ahorro y hasta otro 25 % podría dedicarse a reservas voluntarias y fondos para el saneamiento de activos. Por consiguiente, entre el 50 y el 75 % de los beneficios debía destinarse a realizar acciones subsidiarias del Estado mediante obra social, benéfica y cultural.

El período posterior a la guerra civil conocido como Autarquía (1939-1959) se caracterizó por un fuerte intervencionismo del Estado en las cajas plasmado tanto en la regulación de la

obra social como en los coeficientes de inversión. En relación con lo primero, el Ministerio de Trabajo estableció en 1947 la necesidad de que la obra social se desarrollara de acuerdo con un plan conjunto y determinó los sectores de atención preferente: instituciones sanitarias, escolares, culturales y construcción de viviendas. El porcentaje de dotación quedó fijado entre el 25 y el 50 % de los beneficios anuales y de esta cantidad un 85% debía destinarse a lo que se denominaba obra social propia, creándose con el 15% restante un fondo común a disposición del Ministerio para ser dedicado a obras sociales de interés nacional que aumentaran el prestigio de las cajas.

Por otro lado -y siendo conscientes de las posibilidades financieras de las cajas-, las autoridades franquistas decidieron utilizarlas para allegar recursos al Estado o a los organismos públicos que impulsaban determinadas actividades económicas. Así, en 1951 se dobló el coeficiente de inversión, con lo que las cajas quedaron obligadas a invertir al menos el 60 % de sus recursos ajenos en valores públicos. A ello se añadió en 1957 la obligación de conceder préstamos para la financiación de la construcción o la compra de viviendas protegidas y en 1959 la de adquirir obligaciones emitidas por el Instituto Nacional de Industria. Merece la pena destacar en este sentido que, cuando escasearon las emisiones del INI como consecuencia de la crisis desencadenada por el Plan de Estabilización de 1959, las cajas se encontraron con un exceso de liquidez que el Ministerio resolvió declarando computables las emi-

siones de determinadas empresas privadas previamente seleccionadas por la Junta de Inversiones. De esta manera, las cajas pasaron a financiar a empresas privadas a un tipo de interés inferior al de mercado.

Todo lo dicho pone de manifiesto que el Ministerio de Hacienda las utilizó para la financiación de necesidades públicas y de sectores considerados prioritarios desde el punto de vista de la política económica. Huelga decir que ello significó reconocer que las cajas poseían naturaleza de entidades de crédito, naturaleza que desde entonces pesó más que la originaria de instituciones benéficas. Precisamente para aprovechar toda su potencialidad financiera, el Ministerio de Hacienda les otorgó entonces una mayor capacidad para la captación de recursos, lo que tuvo como consecuencia que las cajas ampliaran sucesivamente la gama de operaciones.

Aunque la ley de ordenación bancaria de 1962 continuaba prohibiendo a las cajas el descuento de letras, el arbitraje de divisas, las operaciones dobles y cualquier otra operación que implicara especulación financiera, lo cierto es que durante la década de 1960 las cajas fueron ampliando sus productos de pasivo ofreciendo otros nuevos como los depósitos de ahorro vinculado (ahorro vivienda, ahorro bursátil, ahorro emigrante o cuentas corrientes y sus servicios conexos). Estos nuevos productos y la mayor renta per cápita de una clase media a la que cada vez más se dirigieron las cajas les sirvió para aumentar considerablemente sus recursos ajenos.

Durante esa década de los 60 se consolidaron las inversiones obligatorias a través de dos coeficientes. Primero, el de fondos públicos y valores computables, de manera que las cajas continuaron invirtiendo en valores del Estado, emisiones del INI o de renta fija privada de determinadas empresas calificadas por la Junta de Inversiones. Y segundo, el coeficiente de préstamos y créditos de regulación especial que las obligaba a canalizar recursos hacia la promoción de viviendas de protección oficial, préstamos sociales para la agricultura, industria manufacturera, comercio, acceso a la propiedad de viviendas o exportación. Estas inversiones obligatorias en condiciones favorables de plazo y tipo de interés llegaron a representar más del 80% de los recursos ajenos computables, lo que dejó a las cajas muy poco margen para inversiones libres más rentables, introduciendo una importante distorsión en la asignación de recursos en los mercados financieros al favorecer a determinadas empresas o sectores. Las autoridades franquistas justificaron esas inversiones alegando que resultaban necesarias para cumplir los objetivos de una política económica vinculada entonces a los Planes de Desarrollo.

A comienzos de la década de 1970, el sistema financiero español era uno de los más rígidos y reglamentados de los países de la OCDE. Prueba de ello es que la autoridad continuaba fijando los tipos de interés; los coeficientes de inversión obligatoria eran demasiado altos; las instituciones bancarias estaban obligadas a especializarse demasiado - lo que generaba situaciones

operativas desiguales en perjuicio de las cajas- y la banca extranjera no podía operar en España. Para modificar ese marco institucional que no favorecía la competencia y la eficiencia, durante la citada década y especialmente en 1977 se llevó a cabo una liberalización del sistema financiero acompañada además de la equiparación de las cajas a los bancos.

Las principales medidas reformistas fueron éstas: liberalización de los tipos de interés; reducción gradual de los circuitos de financiación privilegiada vía coeficientes de inversión hasta su desaparición; aumento de la oferta de productos financieros de activo y pasivo; libre expansión de oficinas y apertura limitada del negocio bancario a la banca extranjera. Como antes dije, esta reforma fue acompañada de una equiparación funcional de bancos y cajas ya que éstas quedaron primero bajo la dependencia e inspección del Banco de España y el real decreto 2290/1977 estableció que (cito) *“las cajas de ahorros podrán realizar las mismas operaciones que las autorizadas a la banca privada”*.

Ese mismo decreto estableció los órganos de gobierno de las cajas. En primer lugar, la asamblea general, órgano supremo inexistente hasta entonces en la mayoría de los casos y en el que debían estar representados mayoritariamente los depositantes, pero también entidades de carácter científico, cultural o benéfico de reconocido arraigo en el ámbito territorial así como las corporaciones locales o la entidad fundadora. En segundo lugar, el consejo de administración, único órgano de go-

bierno existente con anterioridad, donde debían estar representados los mismos estamentos que en la asamblea sin ostentar ninguno la mayoría absoluta así como cuatro representantes del personal de la entidad. En tercer lugar, la Comisión de control, con el mandato de supervisar la actuación del Consejo de Administración. Finalmente, la Comisión de Obras Sociales, con el cometido de seleccionar y administrar actividades relacionadas con sanidad, investigación, enseñanza, cultura y asistencia social financiadas con los excedentes libres. Huelga decir que la creación del consejo de administración y de la comisión de obras sociales desligó las tareas gerenciales de las asistenciales.

Otro hito en la historia de las cajas fue la Ley de Órganos Rectores de 1985, promulgada durante la primera legislatura de Felipe González con un triple objetivo: democratizar los órganos rectores; profesionalizar las entidades dado que ya operaban en mercados competitivos y adaptarlas al Estado de las Autonomías. En su redacción original, la ley establecía que los órganos de gobierno serían la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control, donde estarían representados las corporaciones municipales, las entidades fundadoras, los impositores y los empleados. Sin embargo, el Tribunal Constitucional aceptó un recurso de inconstitucionalidad de la Generalitat catalana y de la Junta de Galicia y por sentencia de 1988 estableció que no debían quedar excluidos de los órganos de gobierno otros grupos sociales así como que los porcentajes establecidos no fueran básicos, deján-

dolos pues abiertos. La sentencia fue utilizada por las comunidades autónomas para elevar el conjunto de representaciones públicas muy por encima del 51 por ciento que establecía la ley y para aumentar su representación en detrimento de la municipal. Madrid fue la primera que introdujo en 1992 una representación autónoma que fijó en el 12%. La siguieron otras que aplicaron porcentajes superiores, siendo el más alto el de la Comunidad Valenciana, un 28% que, sumado al de otras participaciones como las municipales, elevó hasta el 61% la representación de las Administraciones Públicas. Todo ello elevó el riesgo de politización de las cajas, si bien es cierto que ésta no fue la única causa de ese mayor riesgo ya que también lo propició la posibilidad legal de que existieran consejeros ejecutivos con dedicación exclusiva nombrados por los poderes públicos. Por otro lado, el nuevo sistema de representación también supuso un riesgo de conflicto de intereses al estar representados en los órganos de gobierno los mismos poderes que ejercían funciones de regulación, supervisión y tutela de las cajas. Precisamente para prevenir esos riesgos, sendas leyes de 2002 y de 2010 redujeron la representación de las administraciones públicas hasta un máximo del 50 y del 40% respectivamente.

Elemento crucial en la equiparación de las cajas de ahorros con los bancos fue la regulación de la expansión de oficinas. Si en el caso de los bancos esa expansión se liberalizó en 1974, en el de las cajas se produjo en 1975 para la provincia, en 1979 para la comunidad autónoma y en 1989 pa-

ra todo el territorio nacional. Así pues - y de modo progresivo -, las cajas pudieron entrar en competencia no sólo con la banca española, sino también con la extranjera después de nuestro ingreso en la Unión Europea. Para aumentar su competitividad, desarrollaron un proceso de fusiones que supuso pasar de 77 en 1989 a 56 en 1991, un descenso de 21 en dos años. El número de cajas continuó luego reduciéndose aunque de modo más gradual. Las fusiones se realizaron dentro de las comunidades autónomas para ganar primero dimensión y fortaleza en su mercado local y colocarse así en buena posición de salida para una posterior expansión territorial fuera de su área tradicional de influencia.

Sin embargo, el número de oficinas de las cajas siguió un camino opuesto ya que no dejó de crecer ni un solo año entre 1974 y 2008, hecho que contrasta con la estrategia de los bancos, que crearon muchas oficinas desde 1974 a mediados de la década de 1980, pero que después moderaron ese crecimiento e incluso cerraron algunas. Consecuencia de ello fue que en 1998 las cajas superaron a los bancos en número de oficinas -17.000-, distancia que continuó aumentando hasta el inicio de la crisis ya que en 2008 el número de oficinas de las cajas rozaba las 25.000 frente a 15.000 de los bancos y 5.000 de las cooperativas de crédito, lo que significa que el 54 % de las de España pertenecían a cajas cuando comenzó la crisis. Como no puedo extenderme en el análisis y cuantificación de esa expansión, me limitaré a trazar esta pincelada: desde 1991 hubo un fuer-

te aumento de la presencia de las cajas en todo el territorio español y en 2007 fueron 28 las provincias que tenían sucursales de más de 15 cajas de ahorros.

Concluido el periodo de liberalización iniciado en la década de los setenta; equiparadas las cajas de ahorros a los bancos en todos los aspectos operativos; abierto el mercado español a la competencia de la banca extranjera, un problema comenzó a preocupar al sector y al legislador: el efecto que sobre el crecimiento de la actividad crediticia de las cajas podrían tener las limitaciones que su forma jurídica imponía a la captación de recursos propios de calidad en los mercados. Desde 1985, las cajas estaban sometidas a la misma normativa de solvencia que los bancos y por tanto tenían que mantener recursos propios suficientes en relación con sus activos de riesgo. Ahora bien, como a diferencia de los bancos las cajas no podían emitir acciones, la captación de recursos propios dependía básicamente de la generación de reservas vía beneficios, si bien es cierto que también habían acudido profusamente a la emisión de deuda subordinada desde 1985 y de participaciones preferentes desde 1992. Esa necesidad de captar más recursos propios condujo entre 2002 y 2004 a utilizar un instrumento creado en 1988 pero que no se había desarrollado: las cuotas participativas, títulos nominativos de duración indefinida de renta variable que cotizaban en bolsa de valores y que no tenían derechos políticos. Estos títulos participaban de los beneficios y podían verse privados de remuneración en caso de insuficiencia de recursos propios por parte de la

entidad, razón por la que computaban como recursos propios de primera categoría. Su regulación fue objeto de polémica. Entre sus detractores estaban quienes temían que supusieran un paso previo a la desnaturalización de las cajas y a su privatización en un momento en el que las entidades cosechaban éxitos. Entre sus defensores se encontraban quienes opinaban que las cuotas participativas ampliaban la gama de productos disponibles para los ahorradores, asegurando que las cajas no limitarían por ello su crecimiento y solvencia. Lo cierto es que las cajas no se mostraron muy interesadas en este nuevo tipo de instrumento ya que sólo la CAM realizó una emisión de cuotas en el verano de 2008 por un importe nominal de 100 millones de euros equivalentes a un 7,5% de su patrimonio total. Se prefirió pues continuar con la emisión de deuda subordinada y participaciones preferentes, asumiendo así el riesgo de que la dependencia con respecto a este tipo de instrumentos híbridos conllevara un deterioro en la calidad de los recursos propios.

En 1997 se inició en España una fase de expansión económica favorecida por la incorporación al euro y por una laxa política monetaria del Banco Central Europeo y de la Reserva Federal que desembocó en tipos de interés reales negativos. Sin embargo, durante ese ciclo de fuerte crecimiento del PIB, nuestra economía acumuló tres desequilibrios: una inflación superior a la media europea que nos hizo perder competitividad, un crecimiento excesivo del sector de la construcción y un importante déficit de la balanza por



cuenta corriente reflejo del fuerte endeudamiento privado de la economía española. Las entidades de depósito jugaron un papel crucial en este endeudamiento contribuyendo así al calentamiento de la economía y al aumento de los precios de los activos inmobiliarios.

Durante una década de expansión económica (1997-2007), las cajas de ahorros conocieron cinco procesos de fusión que redujo su número a 45 y experimentaron un fuerte crecimiento. Prueba de ello son estos datos. La red de oficinas creció un 48 %. El número de empleados aumentó un 46 %. La cuota de créditos al sector privado residente (empresas y familias) alcanzó el 49 % y la cuota de depósitos el 51%, superando a la banca en ambos porcentajes. Las entidades también destinaron importantes cantidades a la Obra Social: en 2007, por ejemplo, 1800 millones de euros para asistencia social y sanitaria, cultura, ocio, educación, investigación y patrimonio histórico, artístico y natural. Ese notable crecimiento fue no obstante acompañado de desequilibrios. El primero fue el gap entre créditos y depósitos. Me explico: como el aumento de los depósitos resultó insuficiente para cubrir la expansión del crédito, las cajas se endeudaron en los mercados financieros para cubrir la diferencia pasando de este modo a soportar una fuerte dependencia de la financiación mayorista. Un segundo desequilibrio tuvo su origen en el auge del sector inmobiliario y en el consiguiente crecimiento del crédito hipotecario, que llegó a representar porcentajes de elevado riesgo: un 70 % del crédito total a

finales de 2007 del que el 40% correspondía a construcción y promoción inmobiliaria. A esos dos desequilibrios debe añadirse otro: el deterioro de la calidad de los recursos propios por el mayor peso de las participaciones preferentes y la deuda subordinada.

En el verano de 2007 estalló en Estados Unidos una crisis financiera que tuvo como espoleta el impago de las hipotecas *subprime*, consecuencia a su vez del pinchazo de la burbuja inmobiliaria provocado por la subida de los tipos de interés iniciada en 2004. La crisis se agravó con la quiebra de Lehman Brothers en 2008. El aumento de la volatilidad, el deterioro de la confianza y la falta de liquidez en los mercados situó al sistema financiero internacional al borde del colapso y diferentes gobiernos se vieron obligados a inyectar importantes ayudas a grandes entidades bancarias.

El sistema financiero español resistió bien la primera etapa de la crisis ya que en él predomina un modelo de negocio minorista no expuesto a los denominados activos tóxicos y porque las provisiones genéricas amortiguaron el incremento inicial de la morosidad en los balances. A esa resistencia también contribuyeron la inyección de liquidez por el Banco Central Europeo y las medidas que el gobierno tomó en 2008: aumentar la confianza de los depositantes incrementando hasta 100.00 euros los depósitos garantizados y afrontar los problemas de liquidez y de acceso a los mercados de las entidades mediante el *Programa de avales del estado a las emisiones de las entidades de crédito en los mercados de capitales*

y la constitución del *Fondo de Adquisición de Activos Financieros*. Las cajas de ahorro utilizaron ampliamente estos dos programas.

Sin embargo, desde 2009 la persistente crisis financiera internacional y los desequilibrios de la economía española desembocaron en una recesión económica acompañada de fuerte aumento del desempleo y repunte de la tasa de morosidad. El deterioro de la economía real se transmitió a los balances de las entidades bancarias a través del deterioro de la calidad de los activos, en particular de los vinculados al sector de la promoción inmobiliaria. Este problema fue especialmente grave en aquellas entidades que, como las cajas, habían acumulado tres desequilibrios durante el ciclo expansivo 1997-2007: excesiva inversión en la promoción inmobiliaria, exceso de capacidad instalada y dependencia de la financiación mayorista. Todo ello provocó un descenso de la rentabilidad de las entidades porque hubo que aumentar las provisiones para cubrir el deterioro de la calidad de los activos; porque disminuyeron los márgenes de intereses al paralizarse la inversión inmobiliaria y descender el Euribor y también porque hubo que hacer frente a los mayores costes de la financiación mayorista.

En marzo de 2009 el Banco de España intervino la Caja Castilla La Mancha sustituyendo a sus administradores. El saneamiento de esta entidad lo llevó a cabo el Fondo de Garantía de Depósitos, pero, ante la previsión de que también otras necesitaran ser saneadas, surgió la idea de acometer un proceso de reestructuración del sector fi-

nanciero. Unos meses más tarde se creó para ello el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. El FROB es una entidad de derecho público financiada con una aportación inicial del Fondo de Garantía de Depósitos, dotaciones presupuestarias y emisiones garantizadas por el Estado cuyo cometido es gestionar y apoyar financieramente los procesos de reestructuración, integración o recapitalización de entidades para mejorar su eficiencia.

A la creación del FROB siguieron otras medidas. En la primavera de 2010 estalló la crisis de la deuda soberana de Grecia. Una de sus consecuencias fue el alza del coste de financiación de la deuda pública española, hecho éste que creó una gran tensión en los mercados mayoristas, hasta el punto de que llegaron a cerrarse para las entidades españolas en los peores momentos. Ante un escenario tan negativo, el gobierno optó por allanar el camino de la reestructuración de las cajas de ahorro mediante estas cinco medidas: 1ª) vía libre a la emisión de cuotas participativas con derechos políticos para hacerlas más atractivas a los inversores; 2ª) clarificación de los pasos necesarios para crear un Sistema Institucional de Protección, un SIP o fusión fría; 3ª) posibilidad de que las cajas ejercieran la actividad crediticia indirectamente mediante la cesión del negocio financiero a un banco; 4ª) posibilidad de que se transformaran en fundaciones de carácter especial y 5ª) necesidad de una mayor profesionalización de las personas que integraban los órganos rectores acompañada de una reducción del 50 al 40 % de la representación de las ad-

ministraciones públicas en esos órganos. Haciendo uso de estas herramientas, a fines de 2010 el FROB había apoyado mediante la compra de participaciones preferentes por valor de 9.674 millones de euros, 7 procesos de integración utilizando SIP o fusiones que afectaron a 26 cajas de ahorros. En ese mismo año, Cajasur fue intervenida por el Banco de España y adjudicada a BBK.

A finales de 2010 aparecieron nuevos nubarrones. Para empezar, el recrudecimiento de la crisis de la deuda soberana y del sistema financiero de Irlanda -muy comprometido con el sector inmobiliario - acentuó la desconfianza en la solidez del sistema financiero español con el consiguiente aumento de los costes de financiación y de las dificultades para acceder a los mercados mayoristas. A ello se sumó el estancamiento de nuestra economía y una tasa de desempleo del 20 por ciento, lo que generó aumento de la morosidad y deterioro de los activos bancarios. El gobierno se vio obligado por lo tanto a dar un nuevo paso en la reestructuración de las entidades.

Con el ánimo de despejar dudas sobre la solvencia y anticipándose a las exigencias de más capital y de mayor calidad acordadas en Basilea III, en febrero de 2011 el gobierno elevó los requerimientos de recursos propios mediante un coeficiente de capital principal del 8 % para la generalidad de entidades y del 10 % para las más dependientes de los mercados mayoristas y que no hubieran colocado un porcentaje de su capital a terceros. Para cumplir estas exigencias, las entidades podían vender activos, obtener fondos de

inversores privados, salir a bolsa o solicitar al FROB una inyección de capital. Esta última medida estaba eso sí condicionada al cumplimiento de un plan de recapitalización que incluía plan de negocio con objetivos de eficiencia, rentabilidad, apalancamiento y liquidez; reducción de los costes de estructura (empleados y oficinas) y mejora del gobierno corporativo. Además, y dado que la ayuda del FROB debía instrumentarse mediante la adquisición de acciones, las cajas que la solicitaran debían traspasar la totalidad de su actividad financiera a un banco. Y esto es lo que hicieron la mayoría, incluso las que no estaban obligadas a ello. El FROB inyectó 5.749 millones de euros en cuatro grupos a cambio de participaciones en su capital de entre el 90 y el 100 % (Unnim, Novacaixagalicia, Catalunyaixa y Banco de Valencia). A esa suma hay que añadir los 5.249 millones inyectados para sanear la CAM, entidad intervenida por el FROB en el verano de 2011 y que finalmente fueron asumidos por el Fondo de Garantía de Depósitos. Bankia y Banca Cívica decidieron salir a bolsa.

A principios del año 2012 no se había superado la crisis de la deuda soberana; entrábamos en recesión y la tasa de desempleo seguía aumentando. Ante un escenario tan negativo, el nuevo gobierno presidido por Rajoy adoptó nuevas medidas: exigir nuevas provisiones sobre los activos ligados al sector de la construcción y promoción inmobiliaria existentes a 31 de diciembre del 2011 ofreciendo facilidades para su cumplimiento a las entidades que avanzaran en procesos de integración.



Las entidades de depósitos tuvieron que hacer provisiones por importe de 82.000 millones de euros que se sumaban a los 112.000 millones ya provisionados entre 2008 y 2011. Dos grupos de cajas, Caja3 y CEISS manifestaron su intención de participar en procesos de integración con Ibercaja y Unicaja respectivamente. Después de la dimisión de Rodrigo Rato, Bankia solicitó la conversión en acciones de los 4.465 millones de euros de participaciones preferentes en manos del FROB y anunció un plan reforzado de saneamiento que asegurara su continuidad.

La escasa eficacia de las medidas que he citado obligó a buscar otra salida a la crisis del sector. En julio de 2012 España solicitó ayuda financiera a la Comisión Europea para proseguir con la reestructuración y obtuvo una línea de crédito con un techo de 100.000 millones de euros condicionada a que se cumplieran 32 medidas del Memorando de Entendimiento. Referirme ahora a esas medidas atentaría contra la paciencia de quienes me escuchan, de manera que me limitaré a decirles que unas son de carácter general y se refieren al marco regulatorio y supervisor así como a la protección de los clientes bancarios y otras son de carácter específico y deben cumplirse por parte de las entidades.

Uno de los primeros compromisos a cumplir tras la firma del Memorando fue la realización de una auditoría externa para determinar las necesidades de capital del sistema bancario en su conjunto y de cada una de las entidades partiendo de un escenario macroeconómico adverso. Los auditores detectaron

un déficit de capital de 54.000 millones localizado casi en su totalidad en los bancos creados por las cajas. Este déficit se redujo en parte mediante la venta de activos o la transferencia de activos inmobiliarios a la SAREB, el banco malo, creado también por imposición europea, de forma que finalmente el FROB inyectó unos 40.000 millones de euros procedentes de la línea de crédito, de los cuales 18.000 fueron absorbidos por la recapitalización de Bankia, cubriéndose el resto gracias a las acciones de gestión de híbridos y deuda subordinada, o, dicho de otro modo, compartiendo pérdidas con los clientes que habían adquirido participaciones preferentes o deuda subordinada.

Todavía es pronto para saber cuál será el coste total de esta crisis, pero desde que comenzó el saneamiento y reestructuración de las cajas de ahorros en 2009, el FROB ha empleado 53.310 millones de euros, mientras que el Fondo de Garantía de Depósitos ha inyectado 7.852 millones, amén de las garantías comprometidas con cinco entidades, una de ellas la CAM. Es cierto que no todo serán pérdidas, pero ignoramos cuánto se podrá recuperar con la venta de activos. En cualquier caso, a estas cifras hay que añadir la factura que han pagado los titulares de cuotas participativas, participaciones preferentes y deuda subordinada, que en muchos casos adquirieron estos títulos sin ser debidamente informados de sus riesgos. Señalaré en este sentido que las operaciones de cambio de preferentes por acciones que se están llevando a cabo suponen una pérdida sustancial sobre el nominal adquirido.



La crisis ha transformado radicalmente el modelo de negocio y la naturaleza de las cajas de ahorro. De las 45 que existían a principios de 2010, 43 han participado en algún proceso de consolidación, con o sin ayuda del FROB, lo que en volumen de activos totales medios representa el 99,9 % del sector. Se ha pasado de 45 entidades con un tamaño medio de 29.000 millones de euros a 13 entidades o grupos con otro de 89.000 millones en diciembre de 2012. Hasta marzo de este año, el número de oficinas se ha reducido un 22,7 % y el de empleados ha disminuido un 20,4 %. Los fondos destinados a la Obra Social, signo de identidad de las cajas, han caído prácticamente a la mitad desde 2008 hasta la actualidad.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el número de cajas quedó reducido a 35 en 2010 tras las primeras fusiones. De ellas, las dos que no han participado en ningún proceso de integración son las únicas que siguen realizando su actividad financiera directamente. Las demás la ejercen de modo indirecto a través de un banco, manteniendo en algunos casos la naturaleza de entidad de crédito y transformadas en fundaciones bancarias en otros.

Antes de terminar la lección, quisiera hacer hincapié en un hecho. La crisis que han sufrido las cajas de ahorros hunde sus raíces en tres graves desequilibrios acumulados durante el ciclo expansivo 1997-20007: excesiva inversión en la promoción inmobiliaria, exceso de capacidad instalada y dependencia de la financiación mayorista. El estallido de la crisis financiera internacional y sus nocivos efectos so-

bre la economía española en forma de recesión, desempleo y morosidad dañó los balances de las cajas con más fuerza que los de otras entidades financieras precisamente porque éstas no incurrieron en esos graves desequilibrios.

¿Por qué esa diferencia? Utilizando una información de la que ahora no disponemos, los historiadores económicos contestarán a esta pregunta en el futuro. Sin embargo - y como profesora de Sistema Financiero - tengo una hipótesis de trabajo: esa diferencia estriba en el factor humano, es decir, en posibles errores de supervisión y, sobre todo, en el hecho de que las cajas han estado dirigidas por personas sin la formación y prudencia que exige la gestión del negocio bancario.

¿Qué futuro aguarda a las cajas de ahorro? El proyecto de la nueva ley prohíbe que realicen actividades financieras complejas y limita su labor al negocio al por menor para minoristas y pequeñas y medianas empresas. El borrador también establece que su ámbito geográfico de actuación será la comunidad autónoma o diez provincias limítrofes como máximo. El activo de una caja no podrá superar los 10.000 millones de euros o una cuota de depósitos del 35 % de los de la comunidad autónoma en la que opere, quedando asimismo obligada a transferir su actividad financiera a un banco en caso de superar estos límites. Como ven, el proyecto retoma la Historia como maestra de la vida.

*Muchas gracias por la atención que me han prestado.*

