

Cajas de Ahorros españolas: Crónica de una muerte súbita

Juan Ramón Quintás Seoane

Las Cajas de Ahorros tienen 182 años de existencia en España, a lo largo de los cuales han prestado importantes servicios al país, tanto en el ámbito financiero como en el del bienestar social.

Durante estos casi dos siglos las cajas han demostrado una resiliencia muy superior a la de los bancos comerciales, sin que hasta la reciente crisis jamás hubieran necesitado dinero público para su liquidación o socorro. Por ambos motivos, es realmente sorprendente constatar que ahora, en un brevísimo periodo de tiempo (años 2010 y 2011), las Cajas de Ahorros españolas hayan desaparecido como sector y que, además, su extinción se produzca en el marco de procesos generadores de un enorme costo de recursos públicos. Explicar cómo todo esto ha sido posible es el objetivo central de este trabajo.

Evidentemente, para servir a este propósito será inevitable centrar el análisis en la reseña de las malas prácticas, errores estratégicos e incluso algunos hechos declarados delictivos por los Tribunales que, lamentablemente, se han observado a lo largo de los últimos años en las conductas de Cajas, reguladores y supervisores.

Por ello, y en el deseo de no ofrecer una injusta, por errónea, visión de la totalidad o mayoría de agentes que integran dichos colectivos, es obligado advertir que en cada uno de ellos abundaron las conductas ejemplares, aunque los malos comportamientos de una minoría hayan repercutido muy negativamente en la imagen de todos y cada uno de aquellos colectivos.

El artículo se estructura en cuatro partes, dedicando la primera a las malas prácticas de las Cajas de Ahorros, mientras que, en la segunda, el análisis de responsabilidades se desplaza hacia los gobiernos (autonómicos o de España). La tercera se centrará en el Banco de España y su gobernanza. Finalmente, en la cuarta y última parte me referiré, muy sumariamente, a las consecuencias de todo el proceso.

1.- Malas Prácticas en las Cajas de Ahorros

Es preciso realizar algunas consideraciones previas, relativas a la gobernanza de las Cajas de Ahorros, debido a que, precisamente, ciertas malas prácticas de gobierno corporativo figuran entre los factores clave del proceso que habría de llevarlas, en solo dos años, a su práctica extinción formal.

1.1.- Un grave problema de gobernanza

La historia de las Cajas registra una sucesión de éxitos y fracasos en su lucha para no caer bajo el control del sector público, defendiendo su carácter de fundaciones de naturaleza privada con finalidades sociales (Quintás, 2004).

En particular, la reforma de 1977 recuperó para las Cajas su autonomía frente a los poderes públicos, recibiendo, además, plena capacidad operativa. Recuperada su libertad, las Cajas españolas desarrollan rápidamente un avanzado respaldo tecnológico, gran agresividad comercial, extraordinaria eficiencia, y una sorprendente capacidad de adaptación al cambio, rompiendo el oligopolio bancario preexistente y elevando en menos de tres décadas su cuota de mercado desde el tercio hasta la mitad del sistema bancario.

Dicha reforma confirmó a las Cajas de Ahorros españolas como audaz modelo precursor del moderno enfoque “*stakeholder*” o de “partes interesadas en la actividad de la entidad”, respecto de la estructura y composición de los órganos de gobierno, puesto que la reforma de 1977 configuró a los de las Cajas (Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control) con la participación de empleados, impositores, entidades fundadoras y las de carácter científico, cultural o benéfico de reconocido arraigo en su territorio (Torres, Retolaza y San-José, 2012; Quintás, 2006). Se impedía, además, la mayoría absoluta de cualquiera de estos grupos. Una vez que los miembros de los órganos de gobierno hubieran tomado posesión de sus cargos estaban obligados a defender los intereses de la entidad, por encima de cualesquiera otros (incluidos los de la entidad, pública o privada, que los designó).

El peso de cada grupo de interesados ha variado a lo largo del tiempo, siendo especialmente relevante aquí recordar la Ley de

Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA) de 1985, que concedió a las Comunidades Autónomas un amplísimo poder, especialmente a partir de 1988 en que el Tribunal Constitucional disminuyó las atribuciones del Ministerio de Economía y del Banco de España.

Con ello se abrió el camino para la radical reducción del protagonismo de la sociedad civil en los órganos de gobierno de las Cajas, en beneficio de representantes de Corporaciones locales y Comunidades Autónomas, ya que, en primer lugar, una nueva representación de las Corporaciones Municipales redujo la de las entidades científicas, culturales y benéficas del ámbito territorial de la entidad. Por otra parte, y, sobre todo, se habilitó a las Comunidades Autónomas para desarrollar normas sobre organización y funcionamiento de las Cajas de Ahorros. En la gran mayoría de los casos las Comunidades Autónomas se auto concedieron importantes representaciones, reforzando el peso de la representación conjunta del sector público, que de este modo en muchas Cajas alcanzó la mayoría absoluta, en contra del principio de equilibrio característico de las normas de 1977, que impedía el control de la entidad por cualquier grupo de representación. En varias Cajas la representación pública llegó a superar el 70 por 100 de los votos en los órganos de gobierno. De todo ello se derivó una importante influencia indirecta de los partidos políticos mayoritarios en las estructuras de gobierno de las Cajas de Ahorros.

Probablemente, la incorporación de representantes de los poderes públicos era conveniente para la mejor cooperación y colaboración con un sector público que persigue objetivos de bienestar social en buena parte relacionados con los que cultivaban las Cajas. Por ello, el verdadero problema no residía en la habilitación de nuevas representaciones públicas, sino en la no limitación razonable de su tamaño, facilitando la captura de las Cajas por los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Para asegurar esta “captura” de las Cajas, los poderes públicos regionales con frecuencia eligieron sus representantes en los órganos de gobierno y control atendiendo más a criterios de afinidad política que a los de competencia para el cargo, aunque es bien cierto que no pocas veces el elegido demostró poseer también las dotes de profesionalidad adecuadas.

De este modo, las Comunidades Autónomas añadieron a sus competencias regulatorias y supervisoras (compartidas éstas con las del Banco de España) el control político de una parte importante de los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas con sede en su territorio, con lo que desarrollaron progresivamente una gran capacidad de influencia sobre dichas Cajas, con significativos efectos sobre los comportamientos de sus órganos de gobierno y la actividad de la entidad.

Así, fue frecuente que los Gobiernos Autonómicos trataran de influir sobre muchas decisiones de las Cajas, incluso sobre la designación de sus principales directivos, y muy especialmente la del Presidente de la entidad, e intentasen orientarlas hacia funciones para las que las Cajas de Ahorros no estaban preparadas, como la de actuar como Bancos públicos regionales. Incluso, en algunas ocasiones, también las empujaron hacia la condonación de préstamos concedidos a partidos políticos.

En bastantes casos, el establecimiento de pactos o compromisos (que, justo es reconocerlo, a veces eran modestos en su alcance y razonables en su contenido) de la cúpula directiva de una caja con los poderes políticos regionales le permitía no solo sobrevivir al frente de la entidad, sino también mantener la fidelidad de la misma a su misión estatutaria. Sin embargo, estos acuerdos, explícitos o implícitos, también erosionaban el control ejercido por el Consejo de Administración, la Comisión de Control y la Asamblea General sobre estos “gestores con venia política” quienes así, en algunos casos, pudieron anteponer sus propios intereses personales a los de la Caja, tal y como han revelado algunos procedimientos penales.

El control indirecto por los partidos políticos respecto de los órganos de gobierno de determinadas Cajas permitió que se tomaran públicamente acuerdos en instancias ajenas a las cajas respecto de asuntos de gran trascendencia que realmente correspondían a los órganos de gobierno de las Cajas.

1.2.- Gestión del riesgo y modelo de negocio en un contexto expansivo.

Todo lo anterior constituía una clara violación de la legislación entonces vigente, y tenía importantes consecuencias sobre las

características del gobierno corporativo de las Cajas, al menos en dos aspectos que resultaron decisivos en la gestación de la crisis sectorial:

1º) Mala gestión del riesgo

En numerosas Cajas españolas (aunque, ciertamente, no en todas, ni tampoco sólo en ellas) se ha evidenciado que los consejos de administración ignoraban el riesgo al que se enfrentaba la entidad, tanto por la escasa competencia técnica en riesgos de los consejeros como por la débil proactividad de los consejos en la incorporación del riesgo como parte de la definición e implementación de la estrategia empresarial.

Ambas debilidades se han presentado en las Cajas de Ahorros, generalmente con tanta mayor intensidad cuanto mayor era la participación de las administraciones públicas en sus órganos de gobierno (Fonseca, 2005), debido a la frecuente ausencia en el nombramiento de los consejeros de exigencias respecto de las adecuadas cualificaciones técnicas, considerándose preferentemente sus afinidades políticas, sindicales o personales.

La debilidad de la cultura del riesgo en los órganos de gobierno de las entidades financieras ha sido uno de los factores determinantes de la crisis financiera global y, por ello, es objeto de un creciente interés por parte de supervisores y reguladores de todo el mundo (Carreta y Schwizer, 2017).

2º) Relaciones inapropiadas entre directivos y consejeros

El Consejo de Administración y la Asamblea General eran los órganos representativos de los *stakeholders* y estaban obligados a velar por sus intereses. La politización de las Cajas hizo que no siempre realizaran adecuadamente estas funciones.

Dicho en otros términos: en lugar de un control de los directivos por la Asamblea General y el Consejo de Administración, imponiéndoles los objetivos estatutarios (supervivencia, beneficio social a largo plazo, etc.), la realidad era más bien la de una “captura” de ambos órganos por los Directivos, encabezados o con el apoyo del Presidente del

consejo de administración y respaldados por la posición hegemónica de los consejeros de perfil político, seleccionados por Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. En esta captura los directivos gozaban, además, de enorme ventaja gracias a su formación profesional superior, el mayor tiempo dedicado al análisis de las cuestiones y la mejor información de la que disponían, en particular en cuanto a riesgos.

Uno de los efectos de aquella “captura” fue la progresiva migración de los sistemas de compensación de los directivos de las Cajas hacia los modelos bancarios, centrados en los beneficios contables y el crecimiento de balance en el ejercicio, mucho más atractivos para los gestores que los sistemas tradicionales de las Cajas. Con ello se crearon estímulos para ignorar proyectos con mayores valores actuales netos positivos de flujo de beneficios sociales esperados (ajustados por riesgo), en provecho de otros orientados al aumento de los beneficios contables del ejercicio o del tamaño del balance, aunque pudiesen significar una potencial amenaza para la viabilidad a largo plazo de la entidad.

En resumen: los sistemas de compensación no sirvieron como instrumento del Consejo para el alineamiento de los intereses de los altos directivos con los fines definitivos de las Cajas de Ahorros (su esencial responsabilidad social corporativa y la supervivencia a largo plazo). Esto es, nuevamente, un caso notable de mal gobierno, así como un importante factor coadyuvante de la crisis de las Cajas de Ahorros españolas.

Estas malas prácticas de gobierno corporativo encontraron el ámbito más propicio para su desarrollo en la prolongada e intensa senda expansiva que dominó el período que precedió al inicio de la crisis. En efecto, en ese marco temporal, la fortísima elevación de la demanda crediticia, excitada por los bajos tipos de interés, el dinamismo de las rentas, un crecimiento demográfico extraordinario y el exuberante optimismo económico generalizado, origina un movimiento general del sector de Cajas, siguiendo con cierto retraso temporal a los bancos, de emigración desde su modelo tradicional de negocio de préstamos financiados por depósitos, a otro más vulnerable o arriesgado, basado en un significativo endeudamiento en los mercados mayoristas para financiar el

explosivo crecimiento de la construcción y la propiedad inmobiliaria (Martín-Oliver, Ruano y Salas-Fumás, 2017).

Las Cajas contribuyeron así, junto a sociedades de tasación, bancos, Ayuntamientos, promotores inmobiliarios, especuladores y otros agentes, a la emergencia de una impresionante burbuja especulativa en el sector inmobiliario (Akin et al, 2014; García Montalvo, 2014; Santos, 2014), al tiempo que en muchas cajas la red de oficinas se desplegaba, invadiendo nuevos territorios (en los que casi siempre los riesgos son mucho mayores), más allá de lo que aconsejaría una prudente visión del futuro (Illueca, Norden y Udell, 2014).

La mayor vulnerabilidad del nuevo modelo frente al tradicional es evidente ante, por ejemplo, elevaciones generales de los tipos de interés, endurecimiento en las condiciones de financiación en los mercados mayoristas o fuertes contracciones de la actividad económica.

Súmese a lo anterior que la ya mencionada debilidad y baja sensibilidad al riesgo de las estructuras de gobierno de algunas Cajas las condujo hacia prácticas tan peligrosas como:

- concesión de créditos sin garantías suficientes.
- concentración de riesgos
- respaldo accionarial y concesión de préstamos a iniciativas industriales y proyectos de infraestructuras de muy dudosa viabilidad.

Por supuesto, también hubo Cajas con apropiada sensibilidad al riesgo y gestión muy profesional del mismo, lo que les permitió posteriormente enfrentarse con menores apuros y más grados de libertad a la doble crisis que les aguardaba en el próximo futuro.

1.3.- Crisis, rigidez de capital y “huidas hacia adelante”

En diciembre de 2007 afirmé, pública y repetidamente, contradiciendo tanto la posición gubernamental como la de numerosos agentes económicos nacionales, que estábamos en momentos de “niebla y miedo” y que convenía ajustar las estrategias bancarias a ese entorno de gran incertidumbre. La evolución de la crisis financiera global y de nuestra burbuja

inmobiliaria, con el crecimiento de la morosidad, el estrechamiento de los márgenes, los problemas de liquidez y la ferocidad de la competencia entre entidades, confirmaron pronto aquel diagnóstico.

En un contexto como el descrito, la gestión se enfrenta a mayores complejidades y las funciones de orientación y control alcanzan la máxima relevancia, por lo que los errores de estrategia y de ejecución de la misma resultan ser, casi siempre, letales para las entidades que no tengan una gran capacidad de resistencia.

Desgraciadamente, el sesgo político en el reclutamiento de directivos y consejeros, salvo excepciones, ni facilitó la disponibilidad de excelentes gestores, ni contribuyó, sino todo lo contrario, a que Asambleas Generales, Consejos de Administración y Comisiones de Control ejerciesen adecuadamente sus funciones de orientación y control.

Por añadidura, las Cajas de Ahorros, además de haber imitado a los bancos en su desplazamiento hacia un modelo de negocio más arriesgado, tenían tres debilidades adicionales.

Era la primera, la práctica limitación del ejercicio de su actividad típica al territorio español, lo que había impedido, incluso a las mayores Cajas, una diversificación geográfica del negocio, tal y como habían realizado los grandes bancos españoles, que así pudieron durante la crisis compensar sus pésimos resultados en España con los obtenidos en Latinoamérica, sorprendentemente respetada por la crisis global.

La segunda debilidad de las Cajas se enraizaba en la tradicional estructura de su negocio, en el que la financiación de la adquisición de vivienda siempre fue de enorme importancia relativa, pues era una de sus especializaciones, lo cual había convertido a las Cajas en líderes de tal actividad. Además, en coherencia con su desarrollo histórico, filosofía y especialización secular, también era muy superior la presencia relativa en su clientela de las familias más modestas y las pequeñas empresas, justo los segmentos más castigados por la crisis y las políticas de austeridad. La conjunción de ambas características abría un importante flanco de vulnerabilidad en el balance de las Cajas que, sin embargo, de ningún modo justificaba la presencia de otro, todavía más peligroso, vinculado a la notable importancia de la financiación a promotores inmobiliarios y constructoras, frecuentes beneficiarios de la pésima gestión del riesgo de muchas Cajas.

La tercera limitación de las Cajas de Ahorros españolas era la “rigidez de capital” derivada de su regulación jurídica, por la que carecían de un canal de acceso al capital similar al que la emisión de acciones representa para la banca. Esta debilidad fue repetidamente señalada tanto por el FMI como por la OECD. Debido a esta limitación, las Cajas tenían que recurrir a sus propios beneficios o a la emisión de instrumentos que combinan características del capital y de la deuda, tales como las participaciones preferentes y la deuda subordinada.

El enorme éxito empresarial de las Cajas les había permitido capitalizarse sin problemas durante su gran expansión de las tres décadas anteriores, incluso más intensamente que sus rivales bancarios. Eran, sin embargo, vulnerables en escenarios en los que, razones económicas (fuerte caída de márgenes, incremento elevado de la morosidad, etc.) o regulatorias (grandes y rápidas elevaciones de las exigencias legales de capital) convirtiesen en insuficientes los beneficios generados por la Caja.

Es fácil comprender que la crisis económica, erosionando brutalmente las cuentas de resultados y, simultáneamente, los rápidos incrementos de los niveles legalmente exigidos de capital (incluso por delante de la Unión Europea y fijando ratios mayores a las Cajas que a los bancos), plantearon demandas imposibles de satisfacer mediante la autofinanciación.

La imposibilidad legal de emitir acciones movió a las Cajas a la emisión de instrumentos híbridos como las participaciones preferentes. Nada habría que objetar si su comercialización se hubiera realizado entre grandes inversores, pero lo que se vio *a posteriori* es que en muchos casos fueron vendidas a sus clientes minoristas a través de la red de sucursales y en numerosas ocasiones ofrecidas como si se tratase de una alternativa a los depósitos a plazo o a los bonos de cupón seguro, sin informar cabalmente de sus riesgos y sin atender a su inadecuación al perfil del cliente. Tales malas prácticas han sido comprobadas por la CNMV, el Defensor del Pueblo, los Tribunales y los distintos sistemas de arbitraje utilizados posteriormente para resolver el grave problema que originaron.

A partir de 2009 hacen su presencia graves dificultades de liquidez para estos títulos y dejan de abonarse los intereses por parte de los emisores que incurren en pérdidas (por estar los intereses condicionados al beneficio de la entidad). De este modo, decenas

de miles de pequeños inversores descubren abruptamente que las malas prácticas de sus entidades financieras han puesto en grave riesgo sus ahorros.

Tras muchos meses de tensiones, con situaciones a veces de gran dramatismo, los bancos y las Cajas que no precisaron de ayuda estatal, acaban por reconocer la validez de las demandas de sus clientes y, de una forma u otra, el problema se resuelve de modo pactado (aunque la reparación puede o no ser completa). Por el contrario, son los Tribunales y procesos de arbitrajes los que tienen que abrir el camino de la reparación para los clientes de las Cajas rescatadas con recursos públicos, pues la Comisión Europea, a través del *Memorandum* de 2012, estableció que accionistas y tenedores de participaciones preferentes deberían ser los primeros en asumir las pérdidas ocasionadas por la insolvencia de aquellas Cajas de Ahorros que fueran rescatadas con recursos públicos. Consecuentemente, los clientes que no recibieron un laudo favorable tuvieron que sufrir quitas muy elevadas.

El efecto conjunto de las tres debilidades comentadas, junto con la dudosa competencia profesional en materia de riesgos de directivos y miembros de órganos de gobierno de algunas de las Cajas peor posicionadas en el nuevo escenario, fue una “huida hacia adelante”, ahondando en las malas prácticas iniciales en la gestión del riesgo (debilidad del control interno, concentración de riesgos, créditos vinculados, sobreinversión, excesivo *mismatching* de activos y pasivos, etc.). Estas prácticas de mala gestión se extendieron a nuevas entidades, animadas estas por la aparente impunidad de las pioneras y la presión de la fuerte competencia. A lo largo de tal evolución explosiva las malas prácticas iniciales se entreveraron a veces con algunas otras que los Tribunales han considerado delictivas, como la implicación en negocios de alto riesgo, la violación por los gestores de las competencias propias del Consejo de Administración o de la Asamblea General (por ejemplo, no informándoles de aspectos relevantes de operaciones importantes), la vulneración de las normas contables (para disimular su mala situación económico-financiera), y la administración desleal.

Ciertamente, una buena regulación (limitando la influencia política y flexibilizando la capitalización) y supervisión (cortando ejemplarmente las malas prácticas) hubiera, sin duda, dificultado y limitado drásticamente los daños causados por la mala gestión de los administradores e impedido la devastadora evolución en progresión geométrica que resultó en procesos acelerados de

deterioro de la solvencia. Todo ello, obviamente, en ninguna medida reduce la responsabilidad de los gestores, sino que amplía la relación de responsables.

2.- Gobiernos Problemáticos

En beneficio de la facilidad expositiva, residenciaré en el gobierno (de España o autonómicos), no sólo sus propias facultades regulatorias, sino también las del poder legislativo correspondiente, (Parlamento español o autonómicos), atendiendo a que generalmente son los gobiernos quienes inician y promueven las nuevas normas, gracias a la importancia de su respaldo parlamentario.

2.1.- Los gobiernos autonómicos.

Me referiré primero a los gobiernos autonómicos, titulares de amplias competencias regulatorias y supervisoras, pero que, al ejercerlas, casi siempre su interés principal era el de asegurarse el control político de las Cajas de su territorio, para asegurar su influencia sobre su actividad crediticia y, desde luego, su obra social. Este afán condujo en algunas ocasiones a esperpénticas situaciones y públicos encontronazos. También es conocido que hubo gobiernos autonómicos que no dudaron en recurrir a la propia regulación autonómica de las Cajas solo para garantizar su control frente a un grupo rival.

Además, su pretensión de hacer de “sus” Cajas su brazo financiero ejecutor les llevó a bloquear las fusiones extra regionales, incluso aunque fueran razonables por mejorar la diversificación geográfica y de riesgos, o por resolver la situación de insolvencia de alguna de las Cajas implicadas. Su motivación residía en una profunda aversión al riesgo de perder parte de su influencia sobre la Caja en favor de otra Comunidad Autónoma. Por el contrario, los gobiernos regionales ponían todo su empeño, influencia y presión política (a veces absolutamente irresistible, por la complicidad más o menos disimulada de los otros supervisores) para forzar a una fusión intra-regional, aunque la misma fuese totalmente desaconsejable desde una perspectiva empresarial. Por todo ello, los poderes regionales, lejos de constituir un freno a las malas prácticas de las Cajas, actuaron *de facto* como importantes impulsores de aquellas.

La irracionalidad de estas conductas y, sobre todo, la gravedad de sus consecuencias sobre la solvencia de algunas de las entidades afectadas, fueron motivo de una fuerte contestación por parte tanto de las propias Cajas, como de los expertos y la opinión pública en general (Véase, por ejemplo, Quintás, 2010)

Las fusiones “frías”, “virtuales” o SIP (Sistemas Institucionales de Protección), permitían que dos o más entidades integraran parte de sus recursos y estructuras, pero manteniendo jurídicamente su independencia. Su utilización para convencer a las Comunidades Autónomas respecto de las integraciones interregionales, fue un movimiento ingenioso que estimuló la agrupación de entidades buscando economías de escala y eficiencia. Sin embargo, la compleja gobernanza de las Cajas e importantes lagunas en la regulación inicial de los SIP demoraron seriamente los correspondientes procesos de integración. En cualquier caso, los SIP se revelaron como insuficientes para afrontar los problemas del sector en general y muy especialmente respecto del más grave de todos ellos, la insolvencia.

Por todo ello, y teniendo en cuenta que las economías de escala no son muy importantes en la banca minorista y que la eficiencia ya tenía niveles aceptables en las cajas de mediano y pequeño tamaño (Guzmán y Escobar, 2010), no fue una buena opción la dedicación de los mejores esfuerzos del supervisor al fomento de los procesos de integración (alguno de ellos, además, francamente contraproducente para algunas o todas las entidades implicadas), en lugar de afrontar tempranamente la resolución de los problemas de solvencia.

2.2.- El gobierno de España

También alcanza al gobierno español parte de la responsabilidad por la extrema gravedad de la crisis de las Cajas.

Yendo de mayor a menor respecto del ámbito de reflexión, figura en primer lugar su incapacidad para elaborar a tiempo un **diagnóstico** correcto, tanto de la expansión económica inicial, como de la extraordinaria crisis que siguió a la misma (Banco de España, 2017), con lo que las medidas que hubieran podido moderarlas, o

no se adoptaron (en el caso de la primera) o se iniciaron con un peligroso retraso (respecto de la segunda).

Con frecuencia se responde a este tipo de observaciones diciendo que es muy fácil criticar “a toro pasado”, pero que en su momento no se manifestaron las alarmas. Anticipando esta objeción, quiero recordar aquí las palabras de alerta que, en marzo de 2009, pronuncié durante una comparecencia ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados: “Señorías, estamos ante una crisis de una envergadura no conocida en ochenta años y lo que estamos haciendo no está a la altura de esa crisis. O la sociedad española actúa con una contundencia muy superior y de una forma mucho más coordinada de lo que ha hecho hasta ahora o esta crisis va a tener consecuencias dramáticas para este país” (Quintás, 2009).

Tampoco estuvo diligente el Gobierno en la interacción con el Banco de España en cuanto al diseño y aplicación de medidas adecuadas para **prevenir los riesgos de insolvencia** que amenazaban al sector. Buena prueba de ello fue su total desconsideración del alarmante contenido de la célebre carta que en mayo de 2006 dirigió la Asociación de Inspectores del Banco de España al Ministro de Economía y Vicepresidente del Gobierno. Respecto de esta negligencia, y en la comparecencia parlamentaria recién citada, puse de relieve la necesidad de afrontar urgentemente el creciente deterioro de la solvencia de las entidades. Dos eran las razones en las que la basaba. La primera era la conveniencia de detener los procesos de deterioro antes de que fueran irreversibles (en términos coloquiales lo resumía entonces diciendo que “en España faltan médicos preventivos y sobran enterradores, sepultureros ... No me importa lo que se haga con los cadáveres, me importa cómo nos aseguramos de que los vivos no enfermen y no mueran”). El segundo motivo que alegué era que las amplias ayudas públicas admisibles entonces por la Comisión Europea significaban una ventana de oportunidad que probablemente se cerraría cuando los grandes bancos europeos hubieran encarrilado sus dificultades. A mi juicio, las condiciones exigidas por la Comisión para la recapitalización pública de entidades con problemas pasarían a ser mucho más restrictivas, tal y como nuestra historia reciente ha constatado. Por ello me atrevía a decir entonces ante la Comisión: “¡ay! del país que no haya acudido a esa ventana para poner en marcha su sistema: no le

dejarán actuar ... No son normas que se vayan a mantener permanentemente; luego, es ahora o nunca”. Por desgracia, ni siquiera el dramatismo de la recomendación hizo de ella nada más que una modesta contribución a la formación del convencimiento que conduciría pocos meses más tarde a la creación del FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria). Una vez más, en España ganaron los sepultureros.

Al lado de estas responsabilidades por omisión, también existen otras por acción, enmarcadas en la íntima interacción del Gobierno con los supervisores en la aplicación de medidas pretendidamente solucionadoras del problema. En este ámbito, el actual Ministro de Economía, Luis de Guindos, en sesión plenaria del Congreso de los Diputados (10 de diciembre de 2014), da testimonio del más inquietante de los ejemplos al decir que “la salida a Bolsa de Bankia fue una decisión política. Se definió por el Gobierno como una cuestión de Estado, en que su Gobierno forzó voluntades e hizo que los supervisores miraran hacia otro lado”. Si así ocurrió, estaríamos ante una de las más graves responsabilidades incurridas en la gestión de la crisis.

En tercer lugar, y ya en el ámbito específico de la **regulación del sector de Cajas**, ha sido determinante la timidez de los sucesivos Gobiernos de España respecto de la colonización política de las Cajas, pese a la repetida crítica de instancias internacionales como el FMI, a la presencia constante de contundentes valoraciones en la opinión pública y en los informes de expertos e, incluso, pese a las firmes y repetidas peticiones de la propia CECA, alguna de ellas con la solemnidad de una Declaración Institucional de su Consejo de Administración de 21 de enero de 2009, en la que se decía “El Consejo de Administración de la CECA solicita al Gobierno de España y a los grupos parlamentarios de las Cortes Generales que lleven a efecto las reformas legales que preserven el principio constitucional de autonomía empresarial, predicable de las Cajas de Ahorros”.

En este ámbito cabe mencionar una moderada reversión del proceso de “publicación” encubierta, incluida en la llamada Ley Financiera de 2002, en la que se establecía que las instituciones públicas no podrían designar más de un 50 por 100 de los miembros de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros. Además, esta Ley también introdujo la irrevocabilidad de los

mandatos de quienes formaran parte de los órganos de gobierno dentro del periodo para el que fueron nombrados, a fin de proporcionar a los miembros de tales órganos mayor independencia frente a quienes les hubieran nombrado. Asimismo, la Ley Financiera también estableció una limitación temporal de los mandatos, a los que se otorgaba una duración entre cuatro y seis años, con la posibilidad de una sola reelección. En resumen, un paso en la dirección correcta, pero insuficiente. Con el RDL 11/2010 se intenta nuevamente reducir la influencia política en las Cajas, pero con menor entusiasmo aun que en el caso anterior, y el límite a la proporción de vocales de los órganos de gobierno designados por administraciones públicas solo baja hasta el 40%, sin que se atiendan las repetidas e insistentes peticiones de que dicha ratio se limitase al menos al 25 % hasta que la incluyó la Ley 26/2013 de 27 de diciembre, cuando ya el sector como tal se había prácticamente extinguido.

También en cuanto a la regulación de las cuotas participativas, su pésimo diseño, y el gran retraso en relación con el reconocimiento del derecho a votar en los órganos de gobierno, las inutilizaron *de facto* tanto para facilitar la “flexibilidad de capital” de las Cajas, como para que sirvieran de instrumento para la introducción de un nuevo grupo de interés o *stakeholder*, vinculado a la solvencia y rentabilidad económica de las Cajas, que pudiera servir para reducir la influencia de los políticos, al tiempo que introducía argumentos compensadores de los de estos y de otros *stakeholders* (empleados, clientes, etc.) y abriese un canal adicional a la disciplina de mercado con la emergencia de un mercado de control corporativo, que podría haber sido, en última instancia, el encargado de alinear los intereses de los gestores con los de la supervivencia y rentabilidad social a largo plazo. Cuando, finalmente, ya en julio de 2010, se da paso a las cuotas participativas con derecho a voto, la situación de las Cajas necesitadas de recapitalización estaba tan deteriorada que hubiera sido un verdadero milagro si alguna de ellas las hubiera emitido con éxito. A buenas horas, mangas verdes, que dice nuestro refranero.

Es obligado reconocer que respecto de las cuotas participativas las Cajas de Ahorros no fueron capaces de consensuar un frente unido sectorial en demanda de una audaz regulación que, además de flexibilizar su acceso al capital, quizás hubiera significado también una solución incruenta de los problemas de gobernanza de las Cajas y, consecuentemente, limitado ampliamente la dimensión de

su crisis. Comparten, por tanto, la responsabilidad por este concepto, aunque, obviamente, las competencias normativas, y por tanto la responsabilidad principal, no eran de las Cajas de Ahorros.

Raimundo Poveda, exdirector General del Banco de España, afirmaba en 2013 que “El año 2010 había cierto número de entidades con problemas, sobre todo una quincena de Cajas de Ahorros (...) Las Autoridades pudieron centrarse en buscar soluciones puntuales a estas situaciones, pero optaron por emprender una reforma institucional de las Cajas de Ahorros” (Poveda, 2013). A tal reforma quiero referirme ahora, no sin subrayar antes dos observaciones. Es la primera que, tal y como se sugiere en la cita, emprender dicha reforma supuso descuidar la solución del verdadero problema, la insolvencia. Mi segundo comentario consiste en advertir que, más que aspirar a reformar el sector, a lo que realmente estaba orientada era a “jibarizarlo” radicalmente, al forzar, en último término, la conversión en Bancos, no solo de las Cajas contaminadas por la crisis, sino también de las que la habían surcado sin naufragar, incluyendo entre estas a la entidad que presentaba las mejores ratios de solvencia de todo el sistema financiero español.

La presión para que las Cajas se convirtieran en bancos se inicia con gran suavidad en 2010. Se establece que la entidad central de los SIP debe ser un banco y se sugiere a las cajas implicadas en estos procesos de integración que transfieran a esa entidad central la totalidad de sus actividades bancarias. Solo fue obligatoria dicha transferencia para los grupos con apoyo del FROB.

En 2010 también se ofrece a las Cajas de Ahorros un nuevo modelo organizativo, consistente en el ejercicio indirecto de su actividad financiera a través de una entidad bancaria instrumental, a la cual aportarían todo su negocio financiero. A las Cajas que optaran por este modelo y mantuvieran una participación de al menos el 50% se les permite conservar su naturaleza jurídica. En caso de que la participación fuese inferior al 50% la Caja debía renunciar al ejercicio directo de la actividad financiera, convirtiéndose en una fundación de carácter especial. Las Cajas sin problemas de solvencia podrían seguir actuando como antes.

Sin embargo, sólo unos meses más tarde se fuerza a las Cajas a renunciar al ejercicio directo de la actividad financiera, mediante la imposición de cargas muy graves (especialmente en cuanto al

capital requerido) a las que no la traspasasen a filiales bancarias. Al finalizar 2011 ya no quedaban más que dos Cajas, de reducida dimensión y ámbito local, ejerciendo directamente la actividad financiera.

Paralelamente a los cambios regulatorios, se desarrolla un amplio proceso de consolidación, fuertemente impulsado por el Banco de España, a través de las múltiples vías abiertas: fusiones tradicionales, SIP y procesos de intervención/nacionalización/adjudicación. Raimundo Poveda (2017) valora acertadamente dicho proceso diciendo “Hubo impulso político para la concentración del sector, pero no hubo planificación. En 2009 y 2010 se desató una orgía desordenada de fusiones (...) En menos de un año se cerró lo que hubiese requerido más de un lustro para hacerse bien”.

El agravamiento de la crisis financiera y la interrelación entre el riesgo soberano y el bancario llevan al Gobierno a promulgar en 2012 los denominados “Decretos Guindos” (RDL 2/2012 y 18/2012) con el objetivo de restablecer la confianza en las cuentas de las entidades españolas y por ende en España. Estos Decretos suponen un incremento súbito y fortísimo de las provisiones ligadas a los activos inmobiliarios. Hasta entonces estos aspectos eran regulados mediante Circular del Banco de España, pero es ahora el gobierno el que toma la iniciativa. El impacto de esta medida es tan severo que lleva aparejada más integraciones, ahondando en la consolidación y la reducción de capacidad de nuestro sistema financiero (que afecta no sólo a las Cajas sino también a bancos y cooperativas de crédito). Raimundo Poveda (2017) señala que estas “nuevas exigencias de provisiones para el riesgo inmobiliario, insólitas tanto por su forma como por su severidad (...) pusieron en rojo las cuentas de resultados bancarias, y llevaron a la intervención de las Cajas que habían tratado de solucionar por sí solas las exigencias del capital principal.

Finalmente, la Ley 26/2013 de 27 de diciembre de Cajas y Fundaciones Bancarias, marca la llegada a la meta final de la reforma con una nueva regulación para las entidades con naturaleza jurídica de Cajas (de las que, a la sazón, ya solamente las dos más pequeñas mantenían actividad financiera directa), facilitando su capitalización y consolidación, al tiempo que permite preservar el modelo basado en las 3R: *retail* (o minorista), responsable socialmente (obra social) y *rooted* (con vinculación

territorial). El nuevo marco regulatorio se asegura de que en el futuro sólo puedan tener tal naturaleza jurídica entidades de reducidos tamaño y ámbito de actuación.

Para las restantes Cajas, entonces ya carentes de actividad financiera directa, se ordena su transformación en Fundaciones Bancarias siempre que mantengan una participación en un banco de al menos un 10%. Además, la Ley también impone importantes obligaciones para la fundación (o fundaciones, si actúan de forma concertada) cuando su participación exceda del 50% o implique el control de la entidad. Entre aquellas obligaciones destaca la de dotar un fondo de reserva, tan gravoso que sólo una fundación bancaria se ha atrevido a mantener el control de su banco. No se exigiría la constitución de este fondo a las fundaciones bancarias que se comprometiesen a reducir su participación por debajo del 50% en un plazo máximo de 5 años.

Sorprende la opacidad del confuso despliegue temporal de una reforma que al final se revela como una simple copia del modelo italiano de eliminación de las Cajas, cuyos malos resultados son sobradamente conocidos. Obsérvese que, además, el proceso se realiza aquí atropelladamente, en la mitad del tiempo que requirió el que le sirvió de modelo, puesto que la reforma italiana necesitó diez años con tres leyes dictadas entre 1990 y 1999.

En todo caso, la “reforma” española es un claro caso de arbitrariedad: las malas prácticas de los administradores de unas Cajas se aprovechan como pretexto para extinguir a efectos prácticos la Institución, afectando a todo el sector, en lugar de sancionar a los responsables y reformar la regulación para eliminar los problemas de gobernanza que estimularon o hicieron posible aquellas sus malas prácticas. En palabras de Gaspar Ariño, “predeterminar soluciones o modelos institucionales genéricos, para todos igual, es puro arbitrio del gobernante (...) que más parece fruto de un apriorismo ideológico que de un análisis objetivo y fundado sobre las consecuencias y resultados que la vía italiana ha tenido en estos años” (Ariño, 2012)

2.3.- Naturaleza jurídica y crisis.

Son varios los argumentos que sugieren que la causa fundamental de la crisis de las Cajas de Ahorros no ha sido su naturaleza jurídica:

1º. Tanto las malas prácticas como el desplome de la cuenta de resultados no han sido fenómenos exclusivos de las Cajas, sino que han estado también presentes en sus competidores bancarios. Baste como ejemplo el testimonio de José María Viñals, ex subgobernador del Banco de España, ante la Comisión de Investigación sobre la Crisis Financiera, del Congreso de los Diputados, reconociendo que la falta de una buena gobernanza en el Banco Popular y sus consiguientes problemas no son ajenos a lo que sucedió en las Cajas (Viñals, 2017).

2º. En varias Cajas la presencia pública no planteó problemas y, pese a la excepcionalidad de la crisis y de la hostilidad de reguladores y supervisores, según es bien conocido, y en palabras de Luis Linde, Gobernador del Banco de España, ante la misma Comisión de Investigación, “es enteramente verdad (...) que hubo cajas que no tuvieron necesidad de ningún apoyo. En fin, (...) que hubo cajas que funcionaron muy bien, que fueron muy eficientes, que vigilaron muy bien su riesgo inmobiliario, no entraron en una burbuja y salieron adelante sin ningún tipo de ayuda pública” (Linde, 2017). Por consiguiente, no era la naturaleza jurídica de las Cajas, sino comportamientos de gestores que, en ausencia de sanciones ejemplarizadoras que los reprimiesen, se extendieron peligrosamente por el sector al cobijo de la fuerte expansión económica.

3º. En Europa existen importantísimas entidades financieras de naturaleza mutual o pública que no solo tienen una larga trayectoria de eficiencia, sino que han resistido mucho mejor la crisis que los bancos y han tenido un comportamiento determinante para superar la crisis económica.

4º. La Historia nos ofrece casi dos siglos de existencia de las Cajas de Ahorros Españolas sin que éstas, hasta ahora, hubieran ocasionado problemas ni mínimamente comparables a los derivados de las sucesivas crisis bancarias ocurridas en tan largo período.

Es cierto que muchas cajas estaban enfermas, pero si finalmente murieron es porque se optó por dejar que falleciesen o, mejor dicho, por ejecutarlas en lo que el profesor Tezanos califica ocurrentemente como “economicidio” (Tezanos, 2010). En efecto, la infección fue inoculada por la reforma de 1985 y durante décadas se permitió su desarrollo, sin que ni la repetida denuncia por la opinión pública y publicada, ni su constatación minuciosa por la inspección del Banco de España, ni las repetidas críticas por instancias internacionales como el Fondo Monetario Internacional, y ni siquiera su denuncia privada y pública por el propio sector, sirviesen para que el poder político aceptasen abordar una reforma de los órganos de gobierno de las cajas que diese fin a su captura política.

Por si esto hubiera sido poco, el negligente retraso de los poderes públicos en combatir la crisis, la hizo insoportable para una gran parte del sector. Incluso ilustres representantes del Banco de España han reconocido, con mayor o menor entusiasmo, ante la tantas veces citada Comisión de Investigación, que se pudo haber hecho más y con resultados mucho más satisfactorios si se hubiera actuado más tempranamente y con mayor energía.

Finalmente, resulta cuando menos chocante que una gigantesca expropiación a la sociedad española, pues tal era el último dueño (como receptor que era del “dividendo social” generado por las Cajas) de nada menos que la mitad del sistema bancario español, se haya realizado bajo la coartada de imposiciones de la Comisión Europea y con soluciones técnicas que en ningún momento se confrontan con alternativas, prescindiendo del obligado y explícito debate público que merecía asunto de tal alcance político (Costas, 2013; Ariño, 2012). Esta maniobra de espuria “econocracia” abre, ciertamente, un nuevo capítulo de responsabilidades, en este caso de naturaleza política y, por ello, extraño al propósito de este trabajo (Valles, 2011).

3.- El Banco de España y su Gobernanza

En la larga relación de culpables que son acusados de causar cualquier crisis financiera, casi siempre ocupa un puesto de honor el responsable de la función estricta de supervisión bancaria, y ello por problemas que con frecuencia se asocian a una mala gobernanza (Masciandaro, Quintyn y Vega Pausini, 2011).

La crisis española no ha sido una excepción, pues para una gran parte de los analistas el Banco de España es destacado protagonista de algunos desastrosos con graves efectos sobre la evolución de nuestra crisis financiera. Y también cabe relacionar aquellos con importantes problemas de gobernanza.

3.1.- Independencia, transparencia y rendición de cuentas del Banco de España.

En España la “cultura política” (normas no escritas, patrones culturales y valores que impregnan el comportamiento de los distintos actores) respecto de la independencia del supervisor, era más bien escéptica, por lo que respaldaba *de iure* y *de facto* la intromisión del gobierno. Ni siquiera la Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que reconoce nominalmente la importancia de la independencia (y de su correlato, la rendición de cuentas), corrigió la situación para los últimos años del periodo analizado, pues no abordó las adecuadas transformaciones del marco jurídico ya que preveía “un control parlamentario más bien flojo, una excesiva dependencia del Gobierno y ninguna aportación sobre la necesaria reforma de la justicia para que el control judicial sea efectivo” (Garoupa, 2011).

Es bien sabido que, en presencia de una cultura política teñida de escepticismo respecto de la independencia, son de la mayor importancia las condiciones establecidas para el nombramiento de los miembros de los órganos de gobierno del supervisor. Por ello resulta cuando menos inquietante la no consideración, *de iure* o *de facto*, de siquiera un mínimo “período de enfriamiento” en la designación del gobernador, para impedir el acceso al puesto de personas que recientemente hubieran estado desempeñando cargos en la administración pública o posiciones de relieve en los partidos políticos, tal y como ocurrió en España durante el período analizado (Quintás, 2012).

Es cierto que, en un escenario como este, el posible sesgo político en la elección del gobernador podría compensarse residenciando en órganos colectivos el poder de tomar decisiones, tal y como ocurría nominalmente en el Banco de España, confiando en la emergencia de un sistema interno de contrapesos para que la jerarquía del gobernador no pudiera ser abusiva. Pero es condición necesaria para que realmente aquel órgano colectivo sea el órgano

de gobierno efectivo el que sus vocales sean verdaderamente independientes del gobernador, y desde esta perspectiva la situación del Banco de España era francamente mejorable.

Por citar sólo el ejemplo más ilustrativo, téngase en cuenta que, de los cuatro miembros con voto de la Comisión Ejecutiva, clave del gobierno de la institución, uno era el propio Gobernador que, naturalmente, la presidía; otro era el Subgobernador, que era designado por el Gobierno, pero a propuesta del Gobernador, y los otros dos miembros eran designados por el Consejo de Gobierno del banco a propuesta, una vez más, del Gobernador. El resto de miembros de la Comisión Ejecutiva, con voz y sin voto, eran los Directores Generales y el Secretario del Banco de España, directivos sometidos jerárquicamente al Gobernador y cuyo nombramiento era competencia de la propia Comisión Ejecutiva. No es fácil imaginar a una comisión así constituida actuando con independencia frente a las propuestas del Gobernador.

La realidad, según testimonio del Sr. Viñals, Subgobernador en el período 2006-2009, corrobora plenamente la hipótesis: “Creo recordar que en todo el tiempo que fui Miembro de la Comisión Ejecutiva las decisiones de la Comisión Ejecutiva se tomaron de forma unánime y no recuerdo que hubiera posiciones muy distintas sino que hubo un consenso entre el Gobernador, el Subgobernador y los dos Consejeros Ejecutivos, uno que viene propuesto por el Partido Popular y otro por el PSOE, que eran los dos principales partidos políticos en España” (Viñals, 2017).

Añádase a lo anterior la enorme asimetría de información existente entre los altos directivos del Banco de España y los consejeros no ejecutivos en lo que se refiere al ámbito bancario. En su Informe sobre “Mejoras en los procesos supervisores del Banco de España”, la Asociación de Inspectores del Banco de España alude a “una preocupante falta de especialización de la cúpula en materia del control del riesgo. Siguiendo una tendencia casi atávica, la cúpula de Banco de España se forma por expertos en ramas de la economía que nada tienen que ver con el control del riesgo, cuando la mayor parte de los problemas de nuestro sistema financiero tienen que ver con esta cuestión”.

La gravedad de la situación en cuanto a gobernanza del Banco de España se ve grandemente incrementada por el hecho de que, como recordó el actual Gobernador en su comparecencia ante la ya

citada Comisión de Investigación, hasta 2013 las opiniones discrepantes de los llamados inspectores de base, de los equipos de inspección, no llegaban a la Comisión Ejecutiva del Banco de España cuando dichas opiniones eran discrepantes de la opinión del Jefe de Grupo, del Inspector Jefe que elevaba el informe a la Comisión Ejecutiva, de acuerdo naturalmente con el Director General de Inspección (véase Linde, 2017 y Banco de España – Comisión Interna, 2012, Propuesta 4). Es evidente, por ello, que en la documentación en base a la que tomaba sus decisiones la Comisión Ejecutiva no estaban contemplados todos los puntos de vista y toda la información relevante, condición ésta necesaria para que la Comisión Ejecutiva fuera un verdadero órgano de gobierno efectivo.

El control parlamentario del Banco de España también era débil. El Congreso de los Diputados no tenía poder efectivo para exigir una verdadera rendición de cuentas, pues esta debe ir más allá de la idea de chequear la conducta del supervisor porque también implica las ideas de sancionar, la de enmendar faltas y daños y la de tomar medidas a fin de evitar su recurrencia. (Quintás, 2012).

Por otra parte, en España la transparencia de los supervisores financieros, si bien era hasta ejemplar en los aspectos menores, presentaba en cambio graves opacidades en otros mucho más relevantes. Para comprobar hasta qué nivel de absurdo podía llegar su extremo secretismo, nada mejor que leer el interesante Informe de Fiscalización emitido por el Tribunal de Cuentas (2007). En sus conclusiones advierte de que “Las dificultades encontradas a lo largo de los trabajos de fiscalización han sido múltiples y constantes, y ello hasta tal punto que han llegado a configurar un amplio abanico de limitaciones (...) que en sentido estricto hubiera podido llevar a la no realización de la fiscalización”. Al presentarlo su Presidente, Manuel Núñez, ante la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, manifiesta que el Banco de España no sólo negó el acceso del equipo fiscalizador a numerosos documentos y expedientes, sino que llegó a negar la competencia del Tribunal de Cuentas para fiscalizar la organización y los procedimientos de supervisión aplicados (Manuel Núñez, 2009).

A la vista de la actitud frente al Tribunal de Cuentas, cuya función fiscalizadora viene reconocida expresamente por la Constitución, norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, se

comprende que la transparencia fuera escasa ante cualquier otra parte interesada. En particular, no se ofrecía públicamente información verdaderamente significativa para evaluar el funcionamiento de su actividad supervisora, ni se realizaban explicaciones bien fundamentadas (como las asociadas con el análisis de impactos) de las opciones importantes realizadas y poco se sabía de los acuerdos adoptados y de las deliberaciones de los órganos rectores, ni siquiera con un retardo de varios años. (Quintás, 2012)

Obviamente, un nivel tan reducido de transparencia imposibilitaba una rendición de cuentas mínimamente satisfactoria. En este sentido, en el ya citado Informe sobre “Mejoras en los procesos supervisores del Banco de España” se afirma que “Debe acometerse la regulación de obligaciones de transparencia y publicidad para el Banco de España en tanto que autoridad supervisora semejantes a las que afectan a otros supervisores nacionales y extranjeros”.

3.2.- Los riesgos de una estrategia de *wait and see*.

Ciertamente, el Banco de España detectó correctamente tanto la exuberante expansión del crédito como la formación de una burbuja especulativa en el sector inmobiliario y, desde luego, las malas prácticas de las entidades de crédito. No es posible imaginar una prueba mejor de esto último que la famosa y ya citada carta que la Asociación de Inspectores del Banco de España dirigió al Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda en mayo de 2006 (no difundida públicamente hasta casi cinco años más tarde). Con dicha carta ponían en su conocimiento aquellas malas prácticas y sus riesgos, recordándole que “Nosotros, los inspectores y técnicos de supervisión del Banco de España, precisamente porque somos los que examinamos *in situ* la situación de las entidades (...), conocemos de primera mano la situación del sistema financiero español y la del mercado inmobiliario nacional –información que, como no podía ser de otra manera, hemos comunicado puntual y lealmente a los órganos rectores del Banco de España a través de nuestros informes de inspección-“.

Sin embargo, como se sugiere en la misma carta y se ratifica en el informe “Mejoras en los procedimientos supervisores del Banco de España”, elaborado por la misma Asociación de Inspectores del

Banco de España, “en la fase de resolución de la crisis se ha actuado de un modo excesivamente suave en relación a infracciones que podrían considerarse como tipificadas de muy graves y que afectan a la solvencia y a la gestión”.

Tal y como dicho Informe manifiesta, “El problema no ha estado tanto en la falta de identificación de los riesgos, como en la ausencia de acciones supervisoras tendentes a mitigarlos”. En suma, en que no se aplicaron las medidas que hubieran podido corregir la situación.

Aunque desde el Banco de España se justifica tal inhibición argumentando que entonces no existían las apropiadas normas de obligado cumplimiento que amparasen aquellas acciones, no es fácil aceptar tal excusa, salvo que se acreditase simultáneamente que el Banco de España, a lo largo de ese amplio período 2001-2007, hubiera denunciado su incapacidad y promovido la aprobación de las correspondientes normas en ámbitos gubernamental o parlamentario. En dicho supuesto la responsabilidad de la inacción podría desplazarse desde el Banco de España a las instituciones citadas. Sin embargo, de lo declarado por el ex gobernador Jaime Caruana, ante la Comisión de Investigación, parece deducirse que no fue este el caso (Caruana, 2017).

Aunque la solicitud de opciones regulatorias adicionales pudiera implicar un cierto grado de esfuerzo de negociación con nuestros socios comunitarios, resulta cuando menos sorprendente que no se llevase a cabo, teniendo en cuenta que tanto el servicio de estudios del Banco de España, como los discursos del propio gobernador, advertían repetidamente de su preocupación por la evolución del crédito y de los precios inmobiliarios en España.

En cualquier caso, es sobradamente conocido que el Banco de España en anteriores crisis pudo, sin la ayuda de tales normas específicas, moderar las malas prácticas bancarias y la propia expansión crediticia. El mismo Gobernador actual ha reconocido que “el Banco podría haber impulsado la aplicación de límites a la expansión del crédito en tres sentidos distintos: contener o limitar la concentración de riesgos en el sector de promoción y construcción; controlar o limitar el nivel de apalancamiento, es decir, la relación entre activos y pasivos, entre riesgos y su financiación, y controlar o limitar la proporción del importe de los préstamos hipotecarios en

relación al valor de las garantías”, recalcando que, por parte de la supervisión, en el período 2001-2007 “se pudo hacer más, hubiera sido adecuado intentar hacer más” (Linde, 2017). En el mismo sentido se ha manifestado José María Viñals, subgobernador desde 2006 a 2009, reconociendo que “hubiese resultado necesario hacer más en el ámbito regulatorio y supervisor para evitar o limitar la crisis” (Viñals, 2017).

En relación con la estrategia de, prácticamente, “esperar y ver” adoptada por el Banco de España en el período 2009-2010 para la recapitalización de las entidades, confiándola a las soluciones privadas, cabe afirmar que, aunque muy cómoda para el supervisor, dicha opción suponía asumir un notable riesgo, al menos por cuatro razones:

1ª. En general, cuanto más tiempo transcurra sin que se inicien las acciones correctoras, mayor es el riesgo de que los ajustes de los niveles de solvencia exijan fuertes aportaciones de recursos públicos y, en el límite, las entidades pueden llegar a una postración tal que ya no sea posible pensar en su recuperación. Los resultados finales de las soluciones aplicadas a la crisis por otros países de nuestro entorno parecen corroborar ampliamente la hipótesis de que la inyección temprana de fondos públicos en cuantía suficiente hubiera permitido restaurar antes el flujo del crédito, facilitando la salida de la crisis, al tiempo que hubiera resultado en una mayor recuperación de las ayudas concedidas.

2ª. Si las soluciones privadas fracasan, como ocurrió en el caso español, surgen cuantiosas pérdidas para los tenedores de las correspondientes acciones, participaciones preferentes o deuda subordinada emitidas por las entidades que se recapitalizaron. Ya sabemos que esto es lo que finalmente ocurrió en España, con el agravante de que, según han constatado los tribunales, la desesperada búsqueda de capital llevó a muchas entidades a la colocación indiscriminada de acciones o instrumentos híbridos. Este último inciso invoca un nuevo apartado en el capítulo de responsabilidades del Banco de España, junto -naturalmente- con la CNMV, en tanto significan una omisión en el ejercicio de sus potestades de control preventivo y un fallo del sistema de vigilancia. Esto es especialmente cierto respecto de la salida a bolsa de la mayor de las Cajas rescatadas, en la medida en que sus estados financieros no reflejaran imagen fiel de la situación económica y financiera de la entidad, tal y como se afirma en el informe pericial

ordenado por el juez de instrucción de la Audiencia Nacional, Fernando Andreu, y atendiendo a que dicha salida al mercado hubiera sido imposible con la oposición de la CNMV o del Banco de España.

3ª. Al renunciar a la aplicación temprana de recursos públicos el Banco de España desaprovechaba la amplia autorización que la Comisión Europea se vio obligada a realizar, en consonancia con los rescates públicos abordados por Alemania, Países Bajos y Reino Unido, corriendo el riesgo de tener que afrontar más adelante, si las soluciones privadas se revelaban insuficientes, como efectivamente sucedió, condiciones mucho más exigentes.

4ª. La viabilidad desde la perspectiva fiscal de una inyección importante de capital corría el riesgo de deteriorarse con el transcurso del tiempo por el creciente tamaño de los déficits de capital de las entidades junto con la desaceleración económica que podría derivarse de las situaciones no corregidas de insolvencia (Santos, 2017) y el consiguiente aumento del déficit fiscal. En otras palabras, la posposición de la resolución de los problemas de insolvencia llevaba aparejado el riesgo de no poder hacerla más adelante.

Sin duda, el Banco de España contaba con talento y experiencia sobrados para captar este multifacético argumento a favor de la estrategia de un temprano apoyo público a las entidades de crédito. Para entender el por qué se escoge una alternativa tan errónea, quizás haya que acudir a las palabras del propio gobernador (Linde, 2017) cuando, en su comparecencia ante la tantas veces citada Comisión de Investigación, manifestó que la preferencia por las soluciones privadas *versus* las públicas estaba en parte determinada por el objetivo de reformar a las cajas, estimando que una estrategia de ayudas públicas tempranas hubiera hecho mucho más difícil dicha “reforma” (si así puede denominarse a la pura y simple aplicación del viejo refrán “muerto el perro se acabó la rabia”).

4.- Síntesis y Consecuencias de la Crisis de las Cajas de Ahorros

Toda la exposición anterior bien podría resumirse en la afirmación de que, en la crisis de las Cajas de Ahorros españolas:

1. Hay una **causa remota**: la inoculación de la politización mediante la LORCA. La colonización de las cajas por los políticos se desarrolla rápidamente desde entonces, gracias a la elaboración por las Comunidades Autónomas de los correspondientes Estatutos de Autonomía.
2. **La causa próxima** fueron las malas prácticas de gobierno corporativo de muchas Cajas de Ahorros, derivadas en buena parte de aquella colonización política y estimuladas no pocas veces por el notable activismo de promotores inmobiliarios y otros “emprendedores” regionales.
3. Reguladores y supervisores, desde los sucesivos gobiernos de España hasta los de las Comunidades Autónomas, junto con el Banco de España, son los **cooperadores necesarios** en la gestación y evolución de la crisis, merced a malas prácticas, errores de estrategia y, muy especialmente, en razón de sus letales retrasos en la aplicación de las adecuadas medidas correctoras.
4. Una crisis económica global de duración, evolución e intensidad excepcionales actuó como **detonante y catalizador** de todo el proceso.

Evidentemente, la relación de los que contribuyeron a la crisis podría incluir también a otros agentes, tales como las empresas auditoras y agencias de *rating*, pero su responsabilidad es menor comparada con la de los ya citados. De igual modo, si el objetivo pretendido fuera explicar la crisis general de la economía española (y, aún más, si se quiere dar razón de la crisis global), habría de incluir más agentes en la relación anterior, tal como la banca comercial, pero mi propósito en este artículo ha sido el de circunscribir su al ámbito a la crisis de las Cajas de Ahorros españolas.

En cuanto a las **consecuencias** de esta crisis, es obligado referirse, en primer lugar, a su **costo total** que, aunque todavía lejos de poder ser estimado con exactitud, se puede ya asegurar sin riesgo de error que será enorme.

En primer lugar, un total de 14 entidades han recibido apoyo de capital por un total de 64.000 millones de euros. De ellos unos

4.000 millones, en cifras redondas, han sido ya recuperados y, según estimaciones del FROB y del Banco de España, otros 12.000 millones de euros podrán ser recuperados en el futuro.

En segundo lugar, al lado de esas aportaciones de capital deben también ser tomados en consideración los fondos provisionados para hacer frente a los costes que puedan derivarse de garantías concedidas en los procesos de integración y venta, que el Banco de España estima en unos 12.000 millones de euros. De todo ello se deduce que, siempre condicionado al acierto final de las estimaciones citadas, los recursos totales destinados al apoyo del sistema financiero se cifran en el entorno de los 60.000 millones de euros. De ellos, aproximadamente, 40.000 millones serían recursos públicos canalizados a través del FROB y los 20.000 millones restantes serían recursos privados aportados por los Fondos de Garantías de Depósito de las entidades de crédito (Tribunal de Cuentas, 2016; Banco de España, 2017).

En tercer lugar, el cálculo del costo privado debería incluir también las cuantiosas **pérdidas privadas** soportadas directamente por los pequeños y grandes inversores, así como por los empleados y clientes (familias y empresas) que resultaron perjudicados de diversas maneras por las derivaciones de esta crisis, partidas estas cuya estimación es difícil, aunque con certeza puede considerarse que su monto agregado es muy elevado. Finalmente, también forman parte de los costos totales de la crisis los relacionados con intereses y gastos incurridos.

Por añadidura, existe también de otro costo, más sutil pero también muy importante. Se trata de que, en algunos aspectos, -aunque no en otros, naturalmente- lo que ha emergido de la crisis es un sistema financiero peor que aquel con el que comenzamos. En efecto:

- La **concentración bancaria** ha aumentado notablemente, al disminuir en casi un tercio el número de competidores a lo largo de los últimos nueve años, oligopolizando el sector, al tiempo que es muy probable que en el futuro el nivel de concentración siga aumentando. Los efectos sobre la competencia no son aun excesivamente importantes, pero probablemente se intensificarán con el tiempo. (Carbó, Pedauga y Rodríguez, 2011; García Montalvo, 2014).

- La **homogenización institucional** ha sido fortísima, al suprimir un sector que representaba nada menos que a la mitad del antiguo sistema bancario. Con ello el sistema bancario español distancia su estructura de la que caracteriza a los sistemas bancarios europeos que, a juicio de muchos analistas, obtienen de su notable diversificación importantes ventajas (Mettenheim y Butzbach, 2012; Liikanen et al., 2012; CEPS, 2009 y 2010).
- Con la extinción del sector de Cajas también se ha puesto en riesgo de **desaparición un gran vector de responsabilidad social** en nuestro sistema financiero, en la doble perspectiva de, por una parte, evitar la exclusión financiera y, por otra, realización de una potente obra social (Valle, 2004). Es confortador observar que dicho riesgo no ha llegado materializarse completamente gracias a los bancos surgidos de las Cajas, e integrados en CECA.

En efecto, estos bancos se identifican con la triple dimensión que caracterizaba en buena medida a sus antecesoras, las Cajas de Ahorros: negocio minorista, socialmente responsables y arraigo territorial. El apego a estos tres criterios parece asegurado, incluso en el largo plazo, por su fuerte penetración en la cultura empresarial de aquellos nuevos bancos. Sin embargo, es obligado reconocer que existe el riesgo de que la forzada disminución progresiva de la presencia en su accionariado de las Fundaciones Bancarias en que se han convertido las antiguas Cajas, debilite la atención prestada a la inclusión financiera en los aspectos con mayor impacto negativo sobre la cuenta de resultados.

La cuota de mercado de los bancos del “sector CECA” se mueve, según cual sea la variable considerada, entre un tercio y el 40 por ciento del sistema, frente al 50 por ciento que llegaron a tener las Cajas. La pérdida de importancia está directamente vinculada con la salida del “sector CECA” de siete Cajas (agrupadas en los bancos CAM, Catalunya y Unnim), dos de ellas muy importantes, adquiridas por bancos del “sector AEB” en el curso del proceso de reestructuración. A largo plazo no es descartable que la posición relativa del “sector CECA”, con ser ya muy importante, aun mejor, puesto que conservan los mejores recursos y la mayoría de

las ventajas que permitieron a sus antecesoras ganar cuota de mercado ininterrumpidamente durante treinta años, al tiempo que sus estructuras de gobierno están ahora libres de las interferencias políticas (situación que podía haberse logrado hace ya muchos años, con solo algunos retoques regulatorios y que hubieran evitado, seguramente, buena parte de los devastadores efectos de la reciente crisis)

En cuanto a la inversión social, continúa siendo extraordinariamente importante la realizada por las entidades asociadas a la CECA y sigue constituyendo el primer inversor social privado de España. La obra social se ejecuta ahora a través de las nuevas Fundaciones Bancarias o fundaciones ordinarias heredadas del anterior modelo, además, naturalmente, de las dos pequeñas Cajas de Ahorros que han podido mantener tal forma jurídica.

Pese a lo anterior, es indudable que la reestructuración de las Cajas de Ahorros españolas ha tenido más impacto sobre su función social que sobre su actividad financiera, pues la inversión social que realizaban las fundaciones o las áreas de Obra Social de las entidades rescatadas perdieron su fuente principal de financiación: los beneficios generados por su actividad financiera (Quesada, 2011). En algunos casos, esta pérdida ha sido parcialmente compensada mediante el establecimiento de una relación simbiótica entre la fundación y el banco procedente de la antigua Caja, responsabilizándose la primera de la gestión, total o parcial, de la responsabilidad social corporativa del banco.

Por lo que respecta a las Fundaciones Bancarias estas, propietarias por definición de un porcentaje mayor o menor del capital de los bancos a los que transfirieron su antigua actividad financiera, son destinatarias de los dividendos correspondientes a sus acciones, por lo que en principio su actividad debería poder mantenerse con mayores o menores ajustes en función de la importancia de su participación en los beneficios y de la evolución temporal de estos. En cualquier caso, deberán estudiar la estrategia óptima de diversificación para que el compromiso de reducir su participación en el capital del banco no perjudique a su flujo de ingresos.

En ambos casos –con o sin recursos procedentes de los nuevos bancos- sus estructuras de gobierno están abordando un proceso de reflexión estratégica de gran alcance, dirigido a la modernización de todos sus sistemas, al reenfoque de su actividad, adaptándola al entorno social surgido de la crisis, y al desarrollo de fuentes complementarias de ingresos, como mejor garantía de su estabilidad y crecimiento a largo plazo. (FUNCAS, 2015; AFI, 2016).

La inversión en Obra Social, que en 2008 había rebasado los dos mil millones de euros, experimentó un fuerte y continuado descenso hasta los casi 710 millones de 2014, año en el que parece iniciar una senda de estabilidad y recuperación, (CECA, 2017) con lo que la obra social puede seguir siendo seña de identidad de las entidades financieras asociadas en CECA.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

AFI (Analistas Financieros Internacionales) (2016). El papel de las nuevas Fundaciones y Cajas de Ahorros. FUNCAS. Madrid, 2016.

Akin, Ozlem, José García Montalvo, Jaume García Villar, José Luis Peydró y Josep María Raya (2014). *The Real Estate and Credit Bubble: Evidence from Spain*. SERIEs, Agosto 2014, Vol. 5, Nº 2-3.

Ariño, Gaspar (2012). *La Troika y las Cajas de Ahorros*. Expansión 17-06-2012.

Banco de España (2017). Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014. Madrid, 2017

Banco de España – Comisión Interna (2012). Análisis de los procedimientos supervisores del Banco de España y recomendaciones de reforma (MoU FSPC – Informe de la Comisión Interna). 10 de octubre de 2012

Carbó, S., L. E. Pedauga y F. Rodríguez Fernández (2011). *La Reordenación Bancaria Española: Efectos sobre la Estructura de Mercado*. Papeles de Economía Española, nº 130.

Carreta, A. y P. Schwizer (2017). *Risk Culture in the Regulation and Supervision Framework*, en *Risk Culture in Banking*. Cham.

Caruana, Jaime (2017). Comparecencia ante la Comisión de Investigación sobre la Crisis Financiera de España y el Programa de Asistencia Financiera celebrada el 25 de septiembre de 2017. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones de Investigación. XII Legislatura num. 11.

CECA (2017), *Inversión social*. Revista Ahorro, nº 495, julio, 2017.

CEPS (Centre for European Policy Studies) (2009). "Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe: The Performance and Role of Savings Banks", informe preparado por R. Ayadi, R.H. Schmidt, S. Carbó Valverde, E. Arbak y F. Rodriguez Fernandez. Bruselas. 2009.

CEPS (Centre for European Policy Studies) (2010). "Investigating diversity in the banking sector in Europe: Key developments, performance, and role of cooperative banks", informe preparado por R. Ayadi, D. Llewellyn, R. Schmidt, E. Arbak y W.P. De Groen. Bruselas. 2010.

Costas, Antón (2013). *¿Para quién las cajas nacionalizadas?* El Periódico 17-01-2013.

Fonseca, A. R. (2005). *El gobierno de las cajas de ahorros: influencia sobre la eficiencia y el riesgo*. Universia Business Review, cuarto trimestre, 2005.

FUNCAS (2015). *El nuevo mapa de las Fundaciones: de Cajas de Ahorros a Fundaciones*. Madrid, 2015.

García Montalvo, José (2014). *Crisis financiera, reacción regulatoria y el futuro de la banca en España*. Estudios de Economía Aplicada, Vol. 32, num. 2, julio-diciembre, 2014.

Garoupa, Nuno (2011). *Organismos reguladores* en Manuel Bagües, Jesús Fernández-Villaverde y Luis Garicano: *La Ley de*

Economía Sostenible y las reformas estructurales: 25 propuestas. Fedea. Madrid, 2011.

Guzmán, I. y B. Escobar (2010). *Evaluación del rendimiento de las cajas de ahorros españolas de reducida dimensión*. Revista Internacional de la PYME, Vol. 1, N° 3, julio 2010.

Illueca, Manuel, Lars Norden y Gregory F. Udell (2014). *Liberalization and Risk-Taking: Evidence from Government-Controlled Banks*. Review of Finance, Volume 18, N° 4, julio, 2014.

Liikanen et al. (2012). "High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector. Final Report". Bruselas, octubre, 2012.

Linde, Luis (2017). Comparecencia ante la Comisión de Investigación sobre la Crisis Financiera de España y el Programa de Asistencia Financiera celebrada el 12 de julio de 2017. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones de Investigación. XII Legislatura num. 9.

Martín-Oliver, A., S. Ruano y V. Salas-Fumás (2017). *The Fall of Spanish cajas: Lessons of owner and governance for banks*. Journal of Financial Stability, Vol. 31, agosto, 2017.

Masciandaro, D., M. Quintyn Y R. Vega Pausini (2011). *Economic crisis: Did Financial Supervision Matter?* Documento presentado al 29th SUERF Colloquium "New Paradigms in Money and Finance". Bruselas 11-12 de mayo de 2011.

Mettenheim, K. von y O. Butzbach (2012). *Alternative banking: Theory and evidence from Europe*. Brazilian Journal of Political Economy. Vol. 32, n° 4, octubre-diciembre de 2012.

Núñez, Manuel (2009). Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. Año 2009. IX Legislatura. N° 68. Para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. Sesión num. 12 celebrada el 17 de junio de 2009.

Poveda, Raimundo (2013). *La respuesta de la política bancaria a la crisis*. Consejeros, enero de 2013.

Poveda, Raimundo (2017). *La muerte de las Cajas de Ahorros*. Temas para el Debate, agosto-septiembre de 2017.

Quesada, Javier (2011). *El futuro de la obra social de las Cajas*. Papeles de Economía Española, N° 130

Quintás, Juan Ramón (2004). *La gestación del modelo español de Cajas*. Papeles de Economía Española. N° 100, marzo 2004.

Quintás, Juan Ramón (2006). *Las cajas de ahorros en el ámbito de la responsabilidad social corporativa*. Papeles de Economía Española, n° 108, mayo 2006.

Quintás, Juan Ramón (2009). Comparecencia ante la Comisión de Economía y Hacienda. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura, num. 229. Economía y Hacienda, celebrada el 17 de marzo de 2009.

Quintás, Juan Ramón (2010). Comparecencia ante la Ponencia de Estudio del Senado sobre la Crisis Financiera, celebrada el 21 de abril de 2009. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. IX Legislatura. Serie I. Boletín General, num. 421, 3 de marzo de 2010.

Quintás, Juan Ramón (2012). Supervisando al supervisor bancario: riesgos y estrategias de cobertura. Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Barcelona.

Santos, Tano (2014). *Antes del Diluvio: The Spanish Banking System in the First Decade of the Euro*. Marzo, 2014. Artículo accesible en www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/6162/Santos-March-2014.pdf

Santos, Tano (2017). *El Diluvio: The Spanish Banking Crisis, 2008-2012*. Artículo accesible en www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/25448/El-Diluvio-05-2017—Part-III.pdf

Tezanos, José Félix (2010). *El Economicidio*. Temas num. 183, febrero de 2010.

Torres, J., J. L. Retolaza y L. San-José (2012). *Gobernanza multifiduciaria de stakeholders: Análisis comparativo de la eficiencia de bancos y cajas de ahorros*. Revesco, N° 108, segundo cuatrimestre, 2012.

Tribunal de Cuentas (2007). Informe de fiscalización de la organización y de los procedimientos de las entidades de crédito, seguros y servicios de inversión y de la coordinación entre los organismos supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en la sesión celebrada el 27-02-2007.

Tribunal de Cuentas (2016). Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015.

Valle, Victorio (2004). *El "dividendo social" de las cajas de ahorros españolas*. Papeles de Economía Española, N° 100, 1.

Valles, José María (2011). *Cajas, ¿la desamortización del siglo XXI?*. El País, 26-01-2011.

Viñals, José María (2017). Comparecencia ante la Comisión de Investigación sobre la Crisis Financiera de España y el Programa de Asistencia Financiera celebrada el 7 de septiembre de 2017. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones de Investigación. XII Legislatura num. 12.