



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 68, Agosto 2010, pp. 167-182**

# **Presente y futuro del modelo de cajas de ahorros en España**

**Santiago Carbó Valverde**

Universidad de Granada

*CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*  
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición electrónica: 1989-6816.

© 2010 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.ciriec-revistaeconomia.es](http://www.ciriec-revistaeconomia.es)

# Presente y futuro del modelo de cajas de ahorros en España

**Santiago Carbó Valverde**

Universidad de Granada

## RESUMEN

*En el presente artículo se analiza la incidencia de la crisis financiera sobre las cajas de ahorros españolas y su transición hacia un nuevo modelo de cajas. Las cajas de ahorros han protagonizado el proceso de reestructuración aglutinando la mayor parte de los procesos de reestructuración y siendo objeto de una reforma que supondrá cambios muy significativos en su configuración jurídica. Surgirán y convivirán cajas que funcionen con una configuración similar a la actual, cajas que sólo mantendrán su status de fundación y cederán su negocio a un banco comercial y bancos propiamente dichos en los que una caja participará y mantendrá el control de la entidad y la gestión de la obra social. Todo este proceso puede suponer un reforzamiento del modelo de cajas en cuanto a solvencia y sometimiento a las reglas. En todo caso, a largo plazo, están aún por ver las consecuencias sociales de este cambio.*

PALABRAS CLAVE: Crisis financiera, cajas de ahorros, reestructuración, España.

CLAVES ECONLIT: G20, G21.

## Présent et avenir du modèle des caisses d'épargne en Espagne

**RESUME :** Le présent article contient une analyse de l'incidence de la crise financière sur les caisses d'épargne espagnoles et la transition de ces dernières vers un nouveau modèle de caisses. Les caisses d'épargne ont entrepris leur processus de restructuration en associant la majeure partie des processus de restructuration et en faisant l'objet d'une réforme qui impliquera des changements très significatifs au niveau de leur configuration juridique. Des caisses fonctionnant avec une configuration très similaire à l'actuelle vont apparaître et coexister, des caisses qui ne maintiendront que leur statut de fondation et céderont leur activité à une banque commerciale et des banques à proprement parler auxquelles participera une caisse, qui conservera le contrôle de l'entité et la gestion des œuvres sociales. Tout ce processus peut impliquer un renforcement du modèle des caisses en ce qui concerne leur solvabilité et leur assujettissement à des règles. Dans tous les cas, les conséquences sociales à long terme de ce changement restent à définir.

**MOTS CLÉ :** Crise financière, caisses d'épargne, restructuration, Espagne.

## The present and future of the savings bank model in Spain

**ABSTRACT:** This article deals with the effects of the financial crisis on the Spanish savings banks and their transition to a new model. Savings banks have been the main targets of the financial restructuring process in Spain, the area where most of the mergers have concentrated and the main subject of a reform that will bring dramatic changes in their legal status. Some will maintain their current status, others will only maintain their status as foundations while their financial business will be managed by a commercial bank, and yet others will virtually become commercial banks, even if the shareholders of the original savings bank will participate and supposedly keep control of the firm and of the management of its Social Work (Obra Social). The whole transformation process may end up strengthening the solvency and market discipline of the savings banks. In any event, the long-run social consequences of these changes are still uncertain.

**KEY WORDS:** Financial crisis, savings banks, restructuring process, Spain.

## 1.- Introducción

Una de las cuestiones más controvertidas durante la crisis financiera iniciada en 2007 ha sido el modo en que aquellas economías más afectadas por la misma han desarrollado procesos de reestructuración bancaria, tanto mediante iniciativas privadas de respuesta o reacción a la crisis como, sobre todo, a través de la acción del regulador y supervisor. Se trata de cuestiones fundamentales, en la medida en que el modo de resolución de estas crisis es fundamental para el funcionamiento eficiente del vínculo entre crédito bancario y crecimiento y, esta crisis, han concurrido internacionalmente diferentes aspectos que han lastrado el crédito de forma significativa. Entre ellos, la configuración institucional de los mercados y las instituciones financieras ha determinado efectos asimétricos sobre la financiación empresarial de hogares y empresas y sobre la propia incidencia de la crisis en cada país (Diamond y Rajan, 2009).

En España, esta reestructuración se ha llevado a cabo en lo sustancial durante 2009 y 2010 y se ha articulado fundamentalmente a través de procesos de reestructuración de cajas de ahorros que han propiciado un cambio significativo en el mapa bancario español. La exposición inmobiliaria, el crecimiento del crédito en los años anteriores a la crisis o el sobredimensionamiento del sector aparecen en la mayor parte de análisis entre los determinantes más claros de la crisis en España (Suárez, 2009 y 2010; Maudos, 2009, Carbó y Maudos, 2010). Esta reestructuración se ha desarrollado bajo el marco de referencia del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) recogido en el Real Decreto-ley 9/2009. En este texto, se consideró la viabilidad como un logro demostrable y exigible a las instituciones financieras y se preveía que, con el deterioro de activos, un determinado número de entidades presentarían dudas sobre su viabilidad y la principal vía por la que se conducirán los planes de recapitalización sería a través de fusiones o absorciones u otras alternativas de integración, como finalmente sucedió. La mayor parte de estos planes se concretó en procesos de integración, bien bajo la modalidad de fusión por absorción o bien mediante los sistemas institucionales de protección (SIP). En este entorno, por lo tanto, el aumento de la dimensión ha sido la apuesta para afrontar estos retos. Como resultado, de las 45 cajas existentes se ha pasado a 19 cajas o grupos de cajas<sup>1</sup>.

El proceso de reestructuración bancaria se dejó sentir especialmente en el mes de junio de 2010, fecha límite inicialmente marcada por el Banco de España para presentar planes de viabilidad y/o solicitar ayudas al FROB, aunque su ámbito de aplicación se extendería finalmente en determinados supuestos. Precisamente, la extensión potencial de las capacidades del FROB vino de la mano de otra iniciativa reguladora de significativa trascendencia, la reforma de la normativa vigente de cajas de aho-

1.- Véase Banco de España (2010), para una descripción de estos procesos.

ros articulada mediante el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros. Esta reforma determinó, entre otras cuestiones, la posibilidad de emisión de cuotas participativas con derechos políticos, con la intención de hacer más atractivos estos productos financieros a inversores externos e incrementar las posibilidades de capitalización de las cajas. Asimismo, el Real Decreto señaló otras vías por las que las cajas de ahorros podrían acceder al capital privado. Así, por ejemplo, se establece que los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) serán bancos (sociedades anónimas). Por otro lado, se establece también la posibilidad de que la caja de ahorros podrá llevar a cabo el ejercicio de su actividad a través del traspaso patrimonial a un banco y de ese modo, ejercer su actividad indirectamente a través de éste. Finalmente, una última opción de transformación es en fundación, renunciando a su condición de caja de ahorros.

En este artículo se pasa revista a estas cuestiones que conforman un nuevo modelo de cajas de ahorros y sus principales perspectivas. En el segundo apartado que sigue a esta introducción se analiza la evolución de la crisis y el efecto que ha ejercido sobre las cajas de ahorros entre 2007 y 2010. En el mismo se muestra la transición hacia un nuevo sector de ahorros que ha supuesto la reducción del número de entidades. Por otro lado, se discuten algunos aspectos de interés concernientes a la hoja de ruta de la reestructuración bancaria y se ofrece una evaluación, general y no necesariamente exhaustiva de la misma y su posible evolución. El tercer apartado ofrece una discusión sobre los principales puntos de la nueva reforma de la regulación de cajas de ahorros y se analizan algunas claves que determinan la nueva configuración del sector. Finalmente, el cuarto apartado ofrece las principales conclusiones y reflexiones.

## **2.- Evolución reciente: crisis, reestructuración y procesos de integración**

### **2.1. Afrontando el deterioro de activos: situación comparativa de cajas de ahorros y banca comercial**

La concreción del proceso de reestructuración bancaria en España coincide temporalmente, en 2010, con una coyuntura macroeconómica que viene marcada por una recuperación económica internacional desigual y por las consecuencias de la llamada “crisis de la deuda soberana” que ha despertado una significativa incertidumbre global en los mercados de capitales respecto a la solvencia de la deuda y la capacidad para reducir los déficits en los países de la zona euro y, en particular, en las llamadas “economías periféricas”. Asimismo, el nivel de apalancamiento privado continúa aún siendo muy elevado y el continuo crecimiento del déficit público está obligando a las principales economías

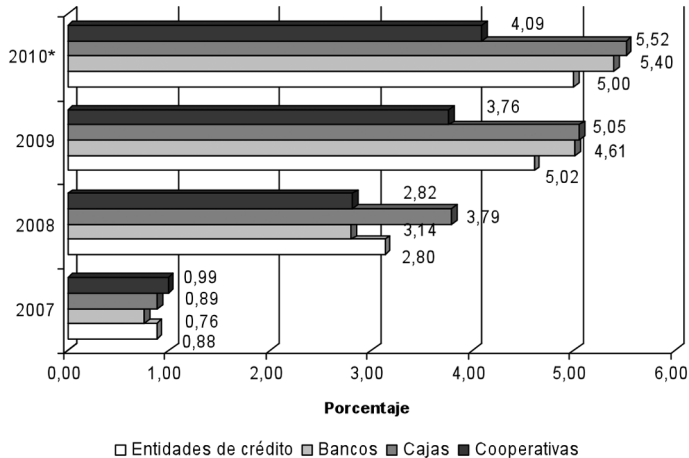
a desarrollar políticas fiscales restrictivas. En España, esta situación se hace especialmente palpable en la medida en que la recuperación económica se produce a un ritmo más lento que en otros estados miembros de la UE, el nivel de desempleo ronda el 20% y a finales del primer semestre de 2010 –fecha de entrega de este artículo- quedan aún por concretarse y evaluarse los efectos de las dos principales reformas anunciadas y demandadas por numerosas instituciones y analistas nacionales e internacionales, la reforma del mercado laboral y la reestructuración del sector bancario.

En lo que se refiere a este artículo, la principal influencia sobre el nuevo mapa de cajas y sobre el funcionamiento mismo del sector procede de la reestructuración bancaria. En este contexto, el sector bancario –y no sólo las cajas sino también bancos y cooperativas de crédito- deben hacer frente a una morosidad creciente y, en general, al deterioro de los activos, derivado, en gran medida, de una elevada exposición al sector inmobiliario. De este modo, como muestra la información más reciente disponible del Banco de España, referida al mes de abril de 2010 (gráfico 1), la tasa de morosidad del crédito se sitúa en el 5,00 por 100, mientras que en 2007, al comienzo de la crisis financiera internacional, era del 0,88 por 100.

El análisis de la morosidad según el destino del crédito para actividades productivas revela importantes diferencias entre sectores, como muestran Carbó y Maudos (2010). Empleando los últimos datos del Banco de España para el primer trimestre de 2010, se observa que el mayor nivel de morosidad lo comprenden las actividades de gestión inmobiliaria (10,86 por 100), seguido de la construcción (9,85 por 100), hostelería (4,49 por 100) e industria (4,42 por 100). Estas diferencias se observan también cuando se analiza el crédito para financiación de hogares, donde las tasas más elevadas corresponden al crédito al consumo (7,65 por 100), mientras que el crédito para la adquisición de vivienda propia se sitúa en niveles algo más reducidos (2,71 por 100).

Un crecimiento de los activos morosos tiene consecuencias sobre la ratio de cobertura de provisiones como el porcentaje que éstas representan sobre el crédito moroso. De este modo, la ratio de cobertura para el conjunto del sector bancario ha caído desde 322,13 por 100 en 2004 hasta el 57,06 por 100 en abril de 2010. En el caso particular de las cajas de ahorros la cobertura ha disminuido en el mismo período desde el 328,59 por 100 hasta 55,35 por 100. El último informe de Estabilidad Financiera correspondiente a marzo de 2010, muestra la incidencia que tiene el crecimiento de morosidad sobre el margen de explotación de las entidades financieras, consecuencia de un incremento en la necesidad de la dotación de provisiones. Según el Informe, las entidades financieras han incrementado la partida de pérdidas por deterioro de activos (provisiones) un 49 por 100 en diciembre de 2009. Este hecho, eleva a casi el 70 por 100 el margen destinado a provisiones genéricas y específicas.

## Gráfico 1. Evolución reciente de la morosidad del crédito en España



FUENTE: Banco de España. Nota: (\*) Dato referido al mes de abril de 2010.

Los efectos de la crisis se han dejado sentir también sobre los indicadores de rentabilidad, eficiencia y solvencia. El Cuadro 1 muestra las principales magnitudes de bancos residentes y cajas de ahorros en abril de 2010. En este sentido cabe destacar algunos aspectos:

a) La rentabilidad medida como el beneficio contable sobre total de activos de los bancos es del 0,47 por 100 para los bancos, mientras que para las cajas de ahorros ha sido de 0,18 por 100.

b) La eficiencia operativa, aproximada como el porcentaje de gastos de explotación sobre el margen bruto es del 46,16 por 100 para los bancos, mientras que para las cajas de 47,21 por 100.

## **Cuadro 1. Comparativa bancos y cajas de ahorros: abril 2010**

	Cajas	Bancos
<b>Márgenes y rentabilidad</b>		
Margen bruto (% ATM)	2,07	2,21
Resultado de la actividad de explotación (% ATM)	0,67	0,34
Beneficio contable (% ATM)	0,47	0,18
<b>Costes y eficiencia</b>		
Gastos de explotación (% ATM)	0,83	1,03
Eficiencia operativa (%)	40,16	47,21
<b>Capitalización</b>		
Recursos propios (% ATM)	6,26	4,98
<b>Morosidad y cobertura</b>		
Morosidad del crédito (abril 2010)	5,40	5,52
Construcción	9,04	10,61
Promoción inmobiliaria	9,56	11,31
Vivienda	2,37	2,86
Consumo	8,48	4,10
Cobertura provisiones (% abril)	55,95	55,47
<b>Concentración del crédito en el mercado inmobiliario (%)</b>		
Promoción inmobiliaria	16,49	20,11
Construcción	6,44	7,43
Compra de vivienda	29,58	39,11
% Ladrillo = promoción inmobiliaria + construcción (sobre total OSR)	22,93	27,55
% Ladrillo con vivienda (sobre total OSR)	52,51	66,65
<b>Crecimiento de la actividad (tasa de crecimiento anual)</b>		
Tasa de crecimiento del crédito OSR (abril 2009 – abril 2010)	-1,98	-1,40
Tasa de crecimiento del balance (abril 2009 – abril 2010)	-0,34	1,77

FUENTE: Banco de España. Elaboración propia.

c) La capitalización como porcentaje de activos totales de los bancos es del 6,26 por 100, mientras que para las cajas de ahorros supone un 4,98 por 100.

d) La morosidad del crédito de los bancos asciende al 5,40 por 100, similar a la de las cajas de ahorros, que alcanzan un 5,52 por 100. Si se realiza el análisis por sectores, la tasa de morosidad de las cajas de ahorros es superior a la de los bancos en préstamos para la promoción inmobiliaria (11,31 por 100), préstamos a la construcción (10,61 por 100), y préstamos para la compra de vivienda (2,86 por 100).



e) La ratio de cobertura de la morosidad a través de provisiones alcanza el 55,95 por 100 para los bancos, mientras que para las cajas es del 55,47 por 100.

f) La concentración del crédito en promoción inmobiliaria alcanza el 20,11 por 100 para las cajas de ahorros frente al 16,49 por 100 para los bancos, mientras que si se añade la construcción, la concentración aumenta hasta el 27,55 por 100 y 22,93 por 100, respectivamente.

De estos datos se deduce que las principales diferencias entre bancos y cajas residen, sin ser demasiado elevadas, en los niveles de capitalización medios. Ni la rentabilidad, ni la eficiencia parecen diferir de forma considerable en promedio. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el problema de morosidad no es exclusivo de las cajas de ahorros y, en algunos casos, puede afectar más a la banca, como en el crédito al consumo, donde la tasa de morosidad de bancos comerciales en abril de 2010 es del 8,48 por 100 frente al 4,10 por 100 de las cajas.

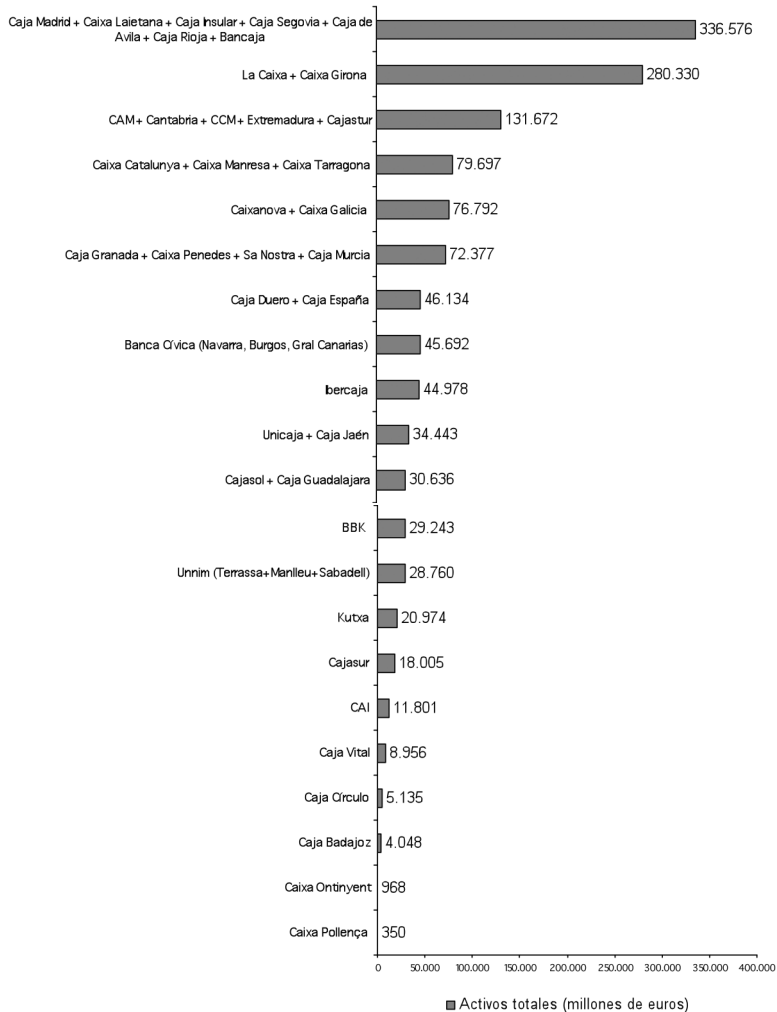
## 2.2. Los catalizadores y los procesos de integración como respuesta

Si bien el deterioro es el punto de partida de la necesidad de saneamiento y reestructuración, no es el único factor de influencia. Existen otros catalizadores importantes entre los que, de forma no necesariamente exhaustiva, pueden destacarse tres:

- Dado que las cajas de ahorros habían adoptado hasta la fecha un esquema fundacional, no tenían acceso al capital por acciones como mecanismo de recapitalización. El aumento de las vías por las cuales las cajas pueden aumentar sus recursos propios se ha manifestado como una prioridad dentro del proceso de reestructuración, de lo que se han hecho eco múltiples instituciones, entre ellas el Fondo Monetario Internacional (2010). En la reforma de la Ley de cajas, que se discute posteriormente, se prevén diferentes alternativas para dar entrada al capital privado en las cajas. Sin embargo, existe una preocupación adicional, que es la incidencia que en la banca española puede tener la más que probable subida del coeficiente de solvencia en el nuevo marco regulatorio del capital (Basilea III). Así, tal y como consta en las propuestas (en fase de consulta desde diciembre de 2009) del BIS para aumentar la resistencia de los sectores bancarios, estas van dirigidas a: incrementar la calidad (menos instrumentos híbridos –participaciones preferentes, deuda subordinada- y más *core capital*) y cantidad de capital, armonizar la definición de capital, penalizar el endeudamiento (imponiendo ratios máximas), reducir la prociclicidad y promover los *buffers* contra cíclicos, y tratar adecuadamente el riesgo sistémico y la interconectividad.

- En la coyuntura de la crisis, con elevado déficit público, las primas de riesgo exigidas a la deuda pública española acaban salpicando a la deuda bancaria, lo que dificulta aún más el acceso a los mercados internacionales. Si a ello añadimos la rebaja del *rating* que algunas agencias han aplicado a la banca española durante 2009 y 2010, el acceso a la financiación mayorista representa otro importante catalizador para el cambio y reestructuración.

## Gráfico 2. Ranking de cajas de ahorros en proceso de reordenación (junio de 2010)

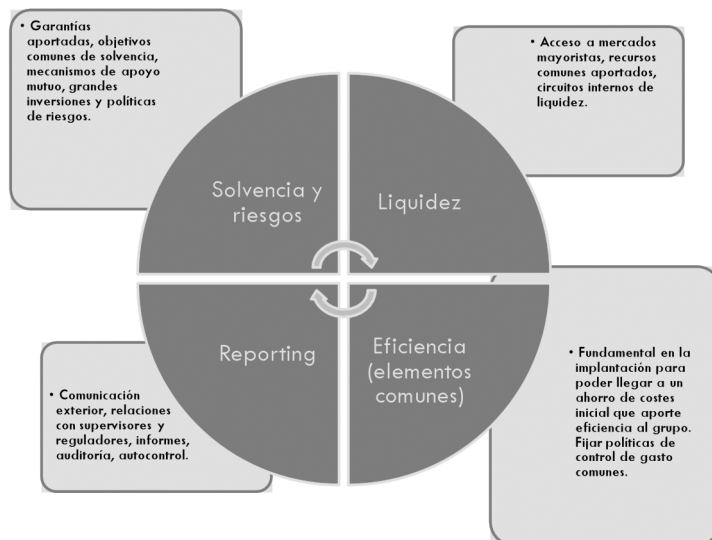


FUENTE: CECA. Elaboración propia.

- Por otro lado, debe señalarse la existencia de un importante exceso de capacidad del sector bancario en España. Las entidades de depósito habían llevado a cabo en los últimos años un aumento considerable de sus sucursales, del 18% (6.700 oficinas) entre 1997 y 2009, algo que contrasta por completo con la reducción observada en la banca de la UE. Hay que tener en cuenta que España, desde hace años, ocupa las primeras posiciones en el ranking europeo en términos de densidad de red, que en 2008 era de 989 habitantes por oficina, frente a 1.730 de media en la banca de la eurozona. Aun cuando desde finales de 2009 se observa una reducción generalizada de las oficinas, será preciso esperar a que el proceso de consolidación y reestructuración avance para determinar el alcance de esta corrección del exceso de capacidad.

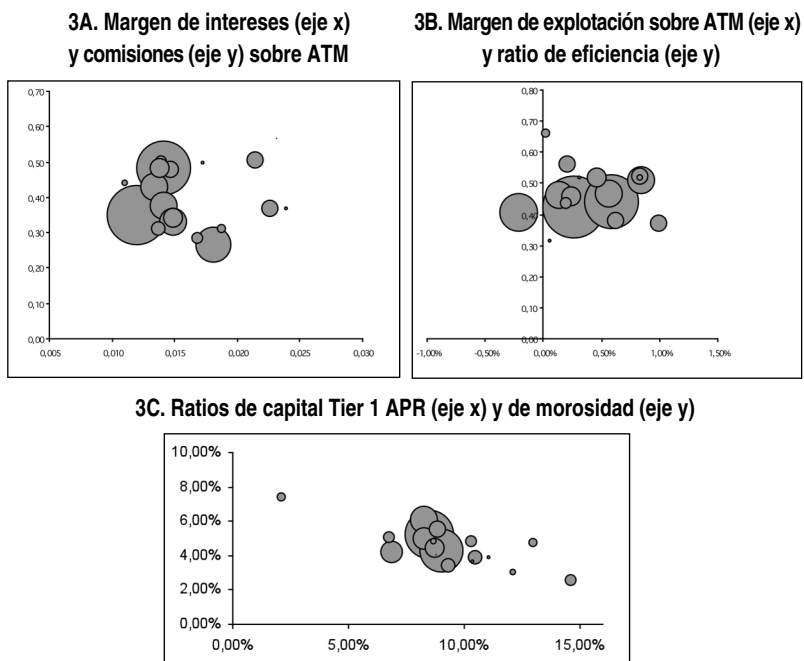
El resultado de los procesos de reestructuración ha sido la reducción del número de entidades desde 45 a 19 cajas de ahorros existentes. Esta nueva configuración ha multiplicado por más de dos el activo de estas cajas, pasando de 28.825 millones de euros antes de la ordenación a 62.265 millones después de la misma. Entre los procesos 5 son procesos de fusión propiamente dicha, y 7 se constituyen como Sistemas Institucionales de Protección o SIP. El nuevo ranking de cajas de ahorros en España a junio de 2010 se muestra en el Gráfico 2, tomando como criterio el volumen de activos totales. Hasta 38 cajas han intervenido hasta la fecha en el proceso. Según los datos de balance publicados por CECA para el primer trimestre de 2010, se estima que el 94 por 100 de los activos de cajas de ahorros se encuentran implicados en estas integraciones.

## Diagrama 1. La estructura de un SIP



Mientras que los procesos de fusión tradicionales son ya conocidos generalmente, en esta consolidación han destacado, por su relativa novedad, los Sistemas Institucionales de Protección o SIP. Un SIP es un mecanismo de apoyo y defensa mutuo entre las entidades integrantes, cuyo principal objetivo es el de garantizar la liquidez y solvencia de todas las instituciones que participan, permitiendo a su vez a cada miembro mantener su identidad y personalidad jurídica. No se trata, por tanto, de una fusión propiamente dicha, puesto que todos los integrantes mantienen su identidad propia y su capacidad de decisión independiente, así como su independencia económica.

### Gráfico 3. El nuevo mapa de cajas de ahorros: indicadores de rentabilidad, eficiencia y solvencia



FUENTE: CECA. Elaboración propia. Nota: El área de los círculos aproxima la dimensión de cada caja según sus activos totales.

El SIP establece garantías recíprocas para todas las entidades y les permite disponer de un *rating* común que facilita la mejora de la valoración de las agencias de calificación y su acceso a los mercados de capitales, así como contar con sistemas de gestión de riesgos y de control interno más sofisticados. La gestión del SIP compete a un órgano central común e independiente de los miembros, encargado de la coordinación de todas las entidades. Como se muestra en el Diagrama 1, la concre-

ción de un SIP implica la asunción de garantías cruzadas en solvencia y liquidez y una política única de riesgo. Asimismo, supone un *reporting* contable único. Con el SIP se persigue una mejora generalizada de la solvencia y la liquidez, aumentar la eficiencia, elevar el *rating* y afrontar una mayor diversificación territorial.

El Real Decreto-Ley 6/2010 de medidas para impulsar la recuperación económica y el empleo, aprobado por el Consejo de Ministros el 9 de abril de 2010 incluyó las directrices que deberán seguir las entidades financieras que quieran llevar a cabo un SIP. Entre las mismas se señala que el compromiso mutuo de solvencia deberá incluir, como mínimo, el 40 por 100 de los recursos propios” y que “el acuerdo entre las entidades de crédito deberá incluir una cláusula de permanencia de, como mínimo, diez años”, y tiene que existir “una entidad de crédito central que determine las estrategias de negocio, los niveles y medidas de control interno y de gestión de riesgos”.

### 2.3. Rentabilidad, eficiencia y solvencia tras la reestructuración: análisis estático

Dado el considerable cambio que los procesos de integración suponen para el mapa de cajas de ahorros español, cabe preguntarse de qué niveles de rentabilidad, eficiencia y solvencia parten las cajas o grupos de cajas creados. Algunos de estos indicadores se muestran en el Gráfico 3. Este gráfico sugiere, por un lado, que existen algunas diferencias significativas en los márgenes de intereses y las comisiones netas generadas en las instituciones analizadas, si bien se mueven en parámetros del entorno del 1,7 por 100 sobre ATM en el caso del margen de intereses y del 0,4 por 100 sobre ATM en el caso de las comisiones, valores que están en el promedio del sector bancario español. Las diferencias son algo más acusadas en lo que se refiere al resultado recurrente, propio de la actividad típica, aproximado a través del margen de explotación. Este margen varía en un rango del -0,4 por 100 al 1,1 por 100. Debe tenerse en cuenta que estas representaciones son una suma de partidas contables y no tienen en cuenta las posibles ganancias de eficiencia que a medio plazo deben surgir de estos grupos y de las reestructuraciones que los mismos han anunciado.

En cuanto a la eficiencia, aun en sentido estático, el proceso de consolidación ha colocado a la mayor parte de las cajas en un rango del 40-50 por 100, más reducido (mejor eficiencia) que en el promedio europeo, que en 2009, según datos del BCE, estaba en el entorno del 60 por 100. Asimismo, es posible observar como los procesos de integración han podido reducir la dispersión en las ratios de morosidad, encontrándose la mayor parte de las cajas en el entorno del promedio señalado previamente del 5 por 100 de abril de 2010. Asimismo, la mayor parte de estas entidades presenta ratios de capital Tier 1 del 7-8 por 100, si bien la dispersión es aún considerable entre las mismas y aún debe afrontarse gran parte del proceso de saneamiento y recapitalización para el que fue diseñado el proceso de reestructuración.

### **3.- ¿Hacia un nuevo modelo de cajas de ahorros?**

En los meses anteriores al verano de 2010, se observó una presión creciente para introducir una reforma en la legislación vigente de las cajas de ahorros que permitiera a las mismas acceder a capital privado en las mismas condiciones que los bancos y reforzar su solvencia. Asimismo, este debate se enmarcó dentro de una discusión más general sobre el propio modelo de cajas en aspectos relacionados con el gobierno corporativo o el desarrollo legal que deberían tener iniciativas como los SIP.

En todo caso, el principal aspecto discutido se refería a los mecanismos por los cuales las cajas podrían incrementar sus recursos propios y reforzar su solvencia. A este debate se sumó el Fondo Monetario Internacional, que recogió algunos aspectos relativos a la solvencia del sector bancario español, en general, y de las cajas de ahorros, en particular, en las conclusiones de su misión en España presentadas el 24 de mayo de 2010. En este informe se señalaba que “los bancos españoles muestran, en general capital y colchones de reservas robustos, apoyados en un marco supervisor fuerte. Pero los riesgos se mantienen elevados y desigualmente distribuidos entre instituciones, centrados sobre todo en las cajas de ahorros”. Y, sobre todo, resulta especialmente significativa la referencia a las cajas cuando el informe sugería que “el marco legal de las Cajas de Ahorros tiene que ser adaptado al nuevo contexto económico. El desempeño es muy variable según las cajas y el sector tienen un importante papel pero la actual estructura legal no es adecuada para las futuras necesidades de la economía española (...) y el sector sigue cerrado a los inversores externos y la capacidad de las cajas de aumentar capital externo se mantiene limitada. La prioridad legislativa y política tiene que ser (...) impulsar su capacidad para aumentar capital y ofrecer la oportunidad a las cajas de convertirse en sociedades tenedoras de acciones y, de hecho, obligar a ello a las cajas de importancia sistémica”.

A medida que el proceso de reestructuración se aceleró –y con él las integraciones entre cajas– hacia el mes de junio de 2010, las discusiones en torno a la reforma se centraban en aspectos como la posibilidad de dotar de derechos políticos a las cuotas participativas, qué estructura legal debía tener la sede central de un SIP, qué otros mecanismos podrían articularse para acceder al capital privado o cómo reducir el peso de la representación política en los órganos de gestión de las cajas.

En cuanto a las cuotas participativas y las posibilidades de introducción de recursos de capital, el propio FROB consideraba esta posibilidad cuando, en los supuestos de intervención de cajas con problemas evidentes de viabilidad, se refería al uso de cuotas participativas como mecanismo de recapitalización. Por otro lado, la anunciada extinción del recurso al FROB como mecanismo de recapitalización de procesos de integración dejaba, sin embargo, abierta la posibilidad de que su uso se extendiera más allá del límite temporal de junio de 2010. Más aún cuando los fondos solicitados al

FROB y al Fondo de Garantía de Depósitos a esa fecha suponían unos 13.500 millones de euros, una cifra alejada de las principales estimaciones de necesidades de capital de los estudios de consultoras e instituciones nacionales e internacionales al respecto.

La aprobación del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros introdujo importantes novedades en todos estos aspectos, con algunos supuestos que refuerzan la idea de un nuevo modelo de cajas de ahorros en España.

En lo que a las cuotas participativas se refiere -como instrumento de capital que ha contado hasta la fecha con un desarrollo limitado (Carbó y Rodríguez, 2009)- se permite que las cajas puedan emitir cuotas participativas con o sin derechos políticos que, en cualquier caso, no podrán superar el 50% del patrimonio de la entidad. Se elimina el límite del 5% de posesión de cuotas para un solo inversor. Las cajas a partir de ahora tendrán libertad de emisión y de retribución de estos productos para hacerlos más atractivos.

Además, se establecen otras vías adicionales para la entrada de capital privado. En particular, las cajas podrán ceder su negocio bancario a un banco, del que poseerán un mínimo del 50% del capital y quedarse sólo con la gestión de la cartera de participadas y de la obra social. Otra posibilidad que se abre es la de conversión de las cajas en fundaciones, en los que la actividad financiera la gestionaría un banco (al estilo de la opción anterior) y la fundación gestionaría la obra social con el dividendo que obtendría de su participación.

La reforma también afecta al gobierno corporativo de las cajas. En la Asamblea, en el Consejo de Administración y en las distintas comisiones no podrán ocupar ningún puesto cargos políticos electos. Además, el peso de los organismos públicos (comunidades autónomas y ayuntamientos) se reducirá del máximo actual del 50% al 40%. Asimismo, la mitad de los miembros del consejo tendrán que tener acreditada una experiencia profesional sólida y deberán contar con una cualificación especial. Por otro lado, se establece la extensión de la obligación de informe anual de gobierno corporativo a todas las cajas de ahorros. Asimismo, se establecen mayorías reforzadas en los órganos de gobierno para las decisiones fundamentales de la caja. Por ejemplo, serán necesarias mayorías de dos tercios para aprobar cambios en la naturaleza jurídica de la entidad.

Por otra parte, en el marco del proceso de reestructuración, la reforma confirma que los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) que algunas cajas adoptaron como mecanismos de integración serán sociedades anónimas. Los SIP estarán participados por las cajas integrantes en al menos un 50%. Si ese límite se incumple, las cajas integrantes del SIP deberán transformarse en fundaciones con cesión de su actividad financiera a la unidad central del SIP. En este caso podrá haber tantas fundaciones como integrantes del SIP y un único banco. Se refuerza también la permanencia y estabilidad de las entidades en el SIP mediante la capacidad del Banco de España de evaluar, con carácter previo al abandono de una entidad, la viabilidad de la operación.

En cuanto al fortalecimiento de la solvencia, se posibilita la adaptación a los criterios de solvencia, liquidez y apalancamiento de acuerdo con las futuras exigencias de Basilea III. El Banco de España aplicará estas nuevas exigencias ponderando adecuadamente las posibilidades de acceso a *core capital* de cada entidad según su modelo de negocio.

Mención aparte merece, en esta reforma, la introducción de la disposición adicional única en la que se plantea el horizonte de continuidad del FROB, como un mecanismo contingente de ayudas a entidades solventes que, bajo escenarios de estrés, puedan necesitar de fondos adicionales para su viabilidad. En particular, la disposición señala que “Excepcionalmente, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria podrá también adquirir títulos emitidos por entidades individuales que (...) precisen, a juicio del Banco de España, de un reforzamiento de sus recursos propios. Dichas adquisiciones (...) se entenderán condicionadas a la elaboración de un plan de recapitalización cuyos objetivos, medidas y compromisos deberán coincidir con los previstos en dicho artículo respecto de los planes de integración. El citado plan deberá ser aprobado por el Banco de España, que valorará especialmente la capacidad de la entidad para lograr los citados objetivos sin necesidad de acometer un proceso de integración con otras entidades.”

## 4.- Conclusiones

En el presente artículo hace un análisis de la incidencia de la crisis financiera sobre las cajas de ahorros españolas y sobre el desarrollo mismo de un nuevo modelo de cajas. Las cajas de ahorros han protagonizado el proceso de reestructuración aglutinando la mayor parte de los procesos de reestructuración y siendo objeto de una reforma de su legislación que supondrá cambios muy significativos en su configuración jurídica, con diversas variantes. De la misma manera es previsible que los bancos se sumen también al proceso de reestructuración, como ya parece deducirse de algunos procesos de fusión anunciados como la absorción del Banco Guipuzcoano por el Banco Sabadell o la fusión del Banco Popular con el francés Crédit Mutuel.

La entrada de capital privado en las cajas se configura como uno de los principales cambios para el modelo vigente. De este modo, surgirán y convivirán cajas que funcionen con una configuración similar a la actual (aunque con un porcentaje más o menos amplio de recursos propios procedentes de capital privado), cajas que sólo mantendrán su status de fundación y cederán su negocio a un banco comercial y bancos propiamente dichos en los que una caja participará y mantendrá el control de la entidad y la gestión de la obra social. Todo este proceso puede suponer un reforzamiento del modelo de cajas en cuanto a solvencia y sometimiento a las reglas (no siempre perfectas, como la crisis ha evidenciado, pero imperantes) de la disciplina del mercado.



En todo caso, la continuidad contingente del FROB sugiere la posibilidad de nuevas inyecciones de capital desde la iniciativa pública en los casos en que aún pueda considerarse necesario. Es posible también, que el proceso de reestructuración tenga una segunda oleada de integraciones que reafirmen y afiancen el mismo. A corto plazo, la prioridad es restaurar la confianza y despejar las dudas sobre la viabilidad de las entidades financieras españolas. A largo plazo, están aún por ver las consecuencias sociales de este cambio, incluyendo aspectos competitivos, financiación a hogares y empresas y contribución de los intermediarios financieros al crecimiento regional.

## Bibliografía

- BANCO DE ESPAÑA (2010): "Nota sobre la reestructuración de las cajas de ahorros en España" disponible en [http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/Agenda/Reestructuracio\\_fa941670b6d8921.html](http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/Agenda/Reestructuracio_fa941670b6d8921.html)
- CARBÓ VALVERDE, S. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F. (2009): "Las necesidades de recursos propios de las cajas de ahorros: participaciones preferentes y cuotas participativas", *Cuadernos de Información Económica*, nº 211, julio-agosto, pp. 73-80.
- CARBÓ VALVERDE, S. y MAUDOS VILLARROYA, J. (2010): "Diez interrogantes del sector bancario español", *Cuadernos de Información Económica*, nº215, marzo-abril, pp. 80-105.
- DIAMOND, D. & RAJAN, R. (2009): "The Credit Crisis: Conjectures about Causes and Remedies," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Mayo, vol. 99, pp. 606-610.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2010): "Spain—2010 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission", *Documento Ocasional*, 24 de mayo.
- MAUDOS, J. (2009): "El sector bancario español en el actual entorno de crisis financiera internacional", *Economía Exterior*, Núm. 48, pp. 55-66.
- SUÁREZ, J. (2009): "La gestión de los problemas de confianza en tiempos de crisis sistémica", *Perspectivas del Sistema Financiero*, 95, pp. 1-17.
- SUÁREZ, J. (2010): "The Spanish Crisis: Background and Policy Challenges", *CEPR Discussion Paper* 7909, Julio.