COLEGIO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

GRADO EN ADE

Trabajo Fin de GRADO



AUGE Y DECLIVE DE LAS CAJAS DE AHORROS.

Autor: Piulats Achiaga, Jorge. Tutora: Rodríguez Suarez, Rosario.

Madrid, Marzo de 2019.

ÍNDICE

1. RESUMEN.	3
2. INTRODUCCIÓN.	4
3. EL ORIGEN DE LAS CAJAS DE AHORROS: LOS MONTES DE PIEDAD	5
4. DESARROLLO DE LAS CAJAS DE AHORROS	6
5. EL DECLIVE DE LAS CAJAS DE AHORROS.	13
5.1. LAS CAUSAS DEL DECLIVE.	13
5.1.1. Los problemas de gobernanza	13
5.1.2. La mala gestión del riesgo.	14
5.1.3. La rigidez en el capital.	15
5.1.4. Los Gobiernos Autonómicos.	17
5.1.5. El Gobierno de España.	18
5.2. LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS	20
5.2.1. El desarrollo de la crisis.	20
5.2.2. El rescate bancario español: la transformación de las Cajas de A fundaciones bancarias.	
5.2.3. El papel del Banco Central en el proceso. La estrategia "Wait an	d See" 24
6.1. RESUMEN DE LAS CAUSAS QUE GENERARON LA CRISIS	27
6.1.1 Las malas prácticas de gobierno corporativo	27
6.1.2 Reguladores y supervisores	28
6.1.2 Crisis económica con especial relevancia en el Sector Inmobiliari	o. 28
6.2. CONSECUENCIAS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS	30
6.2.1 El coste económico.	30
6.2.2 La concentración bancaria	31
6.2.3 La Obra Social	33
7. CONCLUSIÓN	36
8. BIBLIOGRAFÍA	37

1. RESUMEN.

En este trabajo, mediante la metodología de estudio del caso de las cajas de ahorros, voy a hablar de su origen, desarrollo, decadencia, y para finalizar aportaré mi punto de vista basado en datos empíricos y en la investigación en conjunto sobre sus posibles alternativas.

Las Cajas de Ahorros surgieron como un instrumento de crédito mucho más social que los bancos. Su finalidad era la inversión en la propia comunidad autónoma, contribuyendo al desarrollo del tejido industrial y empresarial de la zona, a la creación de empresas mixtas (formadas por las propias cajas, empresas e incluso instituciones públicas de la propia comunidad autónoma) y fomentando proyectos de obra social.

Sin embargo, su excesiva politización, sus arriesgadas inversiones inmobiliarias y la dificultad de acceso al crédito, hicieron que, tras el estadillo de la crisis, no tuvieran el suficiente músculo financiero como para poder cubrir las inversiones realizadas, viéndose obligadas a fusionarse o transformarse en bancos.

Es interesante estudiar el caso de las Cajas de Ahorros ya que pasaron de ser un elemento clave en la obtención de crédito y hacer competencia a los bancos, a prácticamente desaparecer en cuestión de dos años.

En este trabajo se va a hablar de cómo surgieron las Cajas de Ahorros y sus antecedentes y así comprender el porqué de su carácter social.

También hablaremos de su desarrollo frente al de los bancos, observando que, pese a sus restricciones, en el momento de mayor auge de las cajas, llegaron a hacer una gran competencia a los bancos y a su modelo de negocio tradicional.

2. INTRODUCCIÓN.

Las Cajas de Ahorros han sido, desde sus inicios y a lo largo de los años, un agente muy relevante en la concesión de crédito puesto que facilitaban dinero a una importante masa de población evitando así su exclusión financiera. También es importante resaltar el papel que éstas jugaron en el desarrollo social y regional a lo largo del s. XX y mas concretamente en los años setenta.

Como veremos más adelante, las cajas son protagonistas principales de la crisis de 2008, sin embargo, es injusto que toda la culpa recaiga sobre ellas ya que la ayuda llegó tarde y en un formato muy comprimido intentando dar salida en menos de un año a lo que en un proceso normal hubiera tardado más de cinco años

Todo ello ha dado lugar al que ha sido el mayor proceso de reestructuración financiera en nuestro país, pero con el apoyo financiero de instituciones como el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) ha sido posible la creación de Sistemas Institucionales de Protección (SIP) cuyo fin era la agrupación de Cajas para que éstas puedan ayudarse mutuamente.

A lo largo de este trabajo veremos cómo estos mecanismos han ayudado a la reestructuración financiera y los procesos por los que las Cajas han pasado hasta transformarse en Bancos.

Finalmente se expondrán las causas de la desaparición de las cajas y su impacto en el sector financiero y en el conjunto de la sociedad como gran vehículo de la sociedad en general, analizando y cuestionando algunas de las decisiones tomadas a lo largo del proceso.

3. EL ORIGEN DE LAS CAJAS DE AHORROS: LOS MONTES DE PIEDAD

Los montes de piedad, antecesores de las Cajas de Ahorros, fueron fundados en Italia en 1458 por la orden religiosa de los Franciscanos. En aquella época los encargados de conceder crédito eran los judíos puesto que su religión les permitía aplicar intereses a menudo desmesurados dando lugar a la usura. Tal era así que tras pedir un préstamo hipotecario y no poder hacer frente a los intereses, no era raro que el solicitante del préstamo perdiera su casa o sus tierras.

Los Montes de Piedad sustituyeron al préstamo tradicional hipotecario por el préstamo prendario para paliar el efecto que el préstamo tradicional estaba teniendo sobre los sectores más desfavorecidos. De esta forma se convirtieron en entidades benéficosociales, sin aplicar intereses (en sus orígenes) admitiendo un bien mueble como garantía para la devolución del préstamo.

El funcionamiento era sencillo, el solicitante del préstamo cedía su bien (joyas, ropas...) a cambio del nominal y en un plazo de tiempo relativamente corto (generalmente inferior a un año) el solicitante devolvía el dinero y recuperaba su prenda. Por otro lado, si no era capaz de devolver el préstamo, el Monte de Piedad vendía el bien cedido y si el valor excedía la cantidad del préstamo, le devolvía la diferencia. No obstante, si tras vender el bien no llegaba al valor del préstamo, el Monte asumía la pérdida.

Al entregar la prenda, el solicitante obtenía, además del dinero, "la papeleta de empeño", un papel en el que se resumían los detalles de la operación.

Los Montes de Piedad tenían que hacer frente a gastos de mantenimiento y préstamos impagados por lo que se vieron obligados a prestar dinero con intereses, algo que iba totalmente en contra del pensamiento cristiano, hasta que en el 1500 el papa León X permitió que los Montes aplicarán un tipo de interés del 2%.

En el siglo XVII se funda en Madrid el Monte de piedad más importante de toda España y que daría posteriormente lugar a Caja Madrid. Posteriormente en 1834 se funda en Jerez de la Frontera la prima caja de ahorros. (Cardona, 2014)

4. DESARROLLO DE LAS CAJAS DE AHORROS

Durante el siglo XX las cajas mostraron una gran capacidad de respuesta frente a la demanda de crédito local. Es a principios del siglo XX cuando comienza una serie de fusiones y adquisiciones que continuarán hasta la actualidad en el siglo XXI.

En 1926 con la dictadura de Primo de Rivera y el Real Decreto del 9 de abril se introduce un "coeficiente de inversión obligatorio" del 40% de las reservas en el propio estado.

Cabe remarcar la constitución de la CECA en 1928 y que agrupó a todas las Cajas de Ahorros del país. No obstante, el desarrollo de las Cajas de Ahorros se vio truncado en 1936 con la llegada de la dictadura que obligó a las cajas a financiar la obra social nacional en detrimento de su obra benéfico social particular. En 1971 las Cajas pasan a depender del Banco de España. (Villafañe, 2014)

En este intervalo de tiempo tienen lugar una serie de reformas que indirectamente fueron sentando las bases de la crisis del 2008 que ha terminado con ellas.

En 1977, con el Real Decreto 2.290 de 27 de agosto, se regulan los órganos de gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorros, se les autoriza a realizar las mismas operaciones que a la banca y comienza una época de mayor autonomía y libertad frente a la administración pública. Este decreto es el inicio de un gran desarrollo de las cajas y un avanzado respaldo tecnológico, alcanzando gran agresividad comercial, eficiencia y capacidad de adaptación al cambio, rompiendo de este modo el oligopolio bancario que existía hasta esa fecha, y elevando en menos de tres décadas su cuota de mercado desde un tercio hasta el 50% del sistema bancario.

El 2 de agosto de 1985 se publica la Ley de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA). El objetivo de esta Ley era dotar a las Cajas de Ahorros de una mayor democratización y profesionalización de sus órganos de gobierno, adaptándose al nuevo contexto institucional de las Comunidades Autónomas, a cargo de las cuales pasarían a depender. Con la entra en vigor de la LORCA se tejieron auténticas redes de clientelismo vinculadas al poder político de cada territorio y que, como veremos más adelante, fueron una de las principales causas de la desaparición de las Cajas de Ahorros.

El 29 de diciembre de 1988 se publicó el Real Decreto 1.582 en donde se establecía la libertad para poder abrir oficinas por parte de las Cajas en todo el territorio nacional. Con ello se rompía el principio de territorialidad de las Cajas como seña de identidad no sólo de las Cajas españolas, sino de toda Europa, en donde, por otra parte, no se había cuestionado este principio. Este hecho tuvo también una gran relevancia en el desarrollo futuro de las Cajas y en el abandono de sus principios fundacionales de prudencia, que se sustituyeron por fuertes objetivos de crecimiento y expansión en zonas alejadas de su origen y, por consiguiente, poco conocidas y de fuerte impacto en el riesgo crediticio en situaciones de tensionamiento económico, como así sucedió cuando sobrevino la crisis de 2007.

Si hacemos una comparación con los bancos (en España), en 1977 cuando, como ya hemos mencionado, se equipararon las operaciones que podían hacer las Cajas con las que podían hacer los bancos, las Cajas tenían unos recursos ajenos de 2,2 billones mientras que los de la banca eran de 4,6 billones. Los beneficios antes de impuestos de la banca fueron de 68.000 millones mientras que los de las Cajas fueron de 25.000 millones. No obstante, estos beneficios en el caso de la banca se repartieron entre dividendos, pago de impuestos e incremento de reservas. Mientras que las cajas, que por aquel entonces apenas tenían que pagar impuestos, dedicaron más de la mitad de su beneficio a aumentar sus reservas y el resto lo destinaron a obra social como consecuencia de los estatutos de las Cajas. (Arancibia, 1998)

Las distancias parecían demasiado amplias como para que las Cajas pudieran tan siquiera igual a los bancos, pero como vamos a ver a continuación, en tan solo veinte años las Cajas consiguieron desarrollarse hasta equiparar sus beneficios a los de la banca.

Pero ¿Cómo es posible que las Cajas de Ahorros, los "parientes pobres" de los bancos, les superasen en volumen de beneficios? La clave del éxito de las cajas fue su continuidad en el mercado tradicional como eran los depósitos al cual se añadió también la concesión de préstamos hipotecarios. Por otra parte, a lo largo de los años 80 y 90 aumentó sustancialmente la renta per cápita nacional, y muy especialmente al de aquellos ubicados en las clases medias, sector tradicional de las Cajas.

Gran parte de este éxito se debió a que los clientes mostraban una mayor preferencia por las Cajas que por los bancos gracias a que el modelo de las Cajas de apoyo al cliente y de revertir parte del beneficio a obra social cuajó muy bien en la sociedad española.

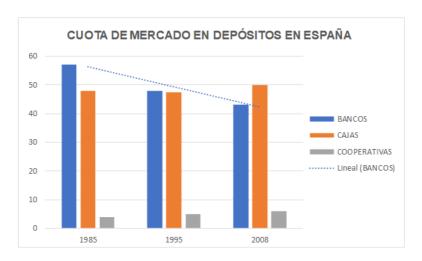


Ilustración 1: Cuota de Mercado en Depósitos en España. Fuente: CECA Y BANCO DE ESPAÑA

En el gráfico superior podemos ver cómo los depósitos se mantuvieron estables hasta 1995, pero a partir de ese año comienza en España una época de bonanza y desarrollo económico por lo que la clase media comienza a aumentar en número y con ella los depósitos que estaban situados en las Cajas de Ahorros.

También es cierto que la banca viendo la forma tan drástica en la que las Cajas se estaban haciendo con los depósitos trataron de quitares cuota, la iniciativa más exitosa fue la aparición de las "supercuentas" del Banco Santander que tenía como objetivo aumentar su base de clientes particulares de la que estaba bastante escaso. Tuvo un gran éxito pero la mayoría de los clientes provenían de otro bancos en vez de las Cajas de Ahorros.

Otra opción fueron las "libretas de ahorros", principal instrumento para la captación de pasivo de las Cajas de Ahorros pero bastante desconocido por parte de las Bancos que apenas habían trabajado anteriormente con ellas, por lo que tampoco causó el efecto esperado.

En este periodo de tiempo, el gran incremento de la demanda de crédito, impulsada por los bajos tipos de interés, el dinamismo de la renta, el boom demográfico y el optimismo generalizado respecto la economía generó una emigración desde el modelo tradicional de las cajas a un modelo más vulnerable o arriesgado basado en un endeudamiento en los mercados mayoristas que, como veremos más adelante, fomentó la burbuja inmobiliaria.

A esto hay que sumarle que el Gobierno de la época, desde los primeros años de la transición hasta principios de los noventa ha ayudado a las clases medias y bajas en la adquisición de una vivienda mediante la subvención de los tipos de interés de los créditos hipotecarios y ayudas fiscales en general para la adquisición de la vivienda. Fueron las Cajas de Ahorros las que apostaron de forma decidida por ese modelo de negocio y también la Banca Hipotecaria y la Caja Postal pero éstas últimas de forma obligatoria al ser entidades propiedad del estado.

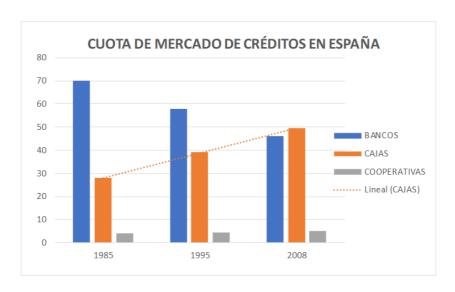


Ilustración 2: Cuota de Mercado de Créditos en España. Fuente: CECA Y BANCO DE ESPAÑA.

En este gráfico podemos observar las tendencias contrarias que llevaban las cajas y los bancos. Las cajas desde 1985, gracias a la incentivación del crédito hipotecario a particulares y promotores por parte del estado, consiguieron fidelizar a la población hasta llegar a alcanzar hasta el 50% de la cuota de mercado en cuanto a créditos. En cambio los bancos, a medida que el mercado se fue saturando decidieron diversificarse para buscar márgenes más amplios (estrategia de internacionalización principalmente

en Latinoamérica.

Otro aspecto a tener en cuenta a la hora de estudiar el desarrollo de las Cajas de Ahorros es el tejido de sucursales que se construyó con el fin de llegar al cliente particular, segmento de negocio financiero en el que los márgenes son mayores (que en el de los préstamos hipotecarios, por ejemplo). Para ello llevaron a cabo un ambicioso plan de expansión de sucursales y de evolución tecnológica. El plan de las Cajas de Ahorros era cubrir al cien por cien su territorio para hacerse con el control de las zonas de influencia de los clientes particulares. Estaba estudiado que la distancia media que un cliente estaba dispuesto a recorrer para llegar a una sucursal era de trescientos cincuenta metros y si estaba a más distancia, a la hora de elegir una entidad influirían negativamente. Por tanto, podemos sacar la conclusión de que por encima de la calidad los clientes lo que valoraban era la proximidad.

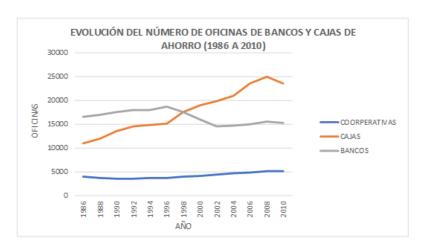


Ilustración 3: Evolución del Número de Sucursales Bancarias Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

Mediante este gráfico podemos hacer una comparativa entre las cajas, los bancos y las cooperativas (cajas rurales). Es interesante observar el cambio de tendencia que sufren bancos y cajas inversamente en 1998, cuando las cajas se lanzan a una

estrategia de expansión vía desarrollo del tejido de las sucursales mientras que los bancos, anticipando la saturación del mercado, reducen en casi cinco mil sus sucursales bancarias.

Sin embargo, las cajas no sólo tuvieron en cuenta la rentabilidad en su política de oficinas, al no tener que repartir dividendos no estaban tan interesadas en la rentabilidad y por ende siguieron manteniendo oficinas en zonas rurales claramente deficitarias y con poco negocio. De tal forma en 2007 las cajas con el 55% del total de oficinas bancarias en España, tenían 24.591 aperturadas dando cobertura al 97,4% del territorio nacional (Quintás, 2018)

En relación con el gran desarrollo que alcanzaron las Cajas de Ahorro hay que comentar que paralelamente a la crisis del sector bancario de los años 80-90 del pasado siglo, las cajas rurales y las cooperativas de crédito centradas en el mundo agrícola también sufrían la crisis. El problema que las cajas rurales tenían era que, al ser cooperativas de crédito, tenían muy limitada su financiación ya que era muy complicado que personas (tanto físicas como jurídicas) pudieran abrir depósitos en ellas sin ser socios, lo que hacía que si la economía no iba bien entraran en situaciones delicadas de liquidez. La crisis se desató en la Caja Rural Nacional y como si de un efecto dominó se tratara, se extendió rápidamente al resto de cajas rurales.

Una vez se vió el pésimo nivel financiero que las Cajas rurales tenían, surgieron dos alternativas para hacer frente a su saneamiento. La primera de ellas, defendidida por el Banco de España, sugería que dichas entidades se sanearan por medio del Fondo de Garantía siempre y cuando cesaran todos los gestores anteriores y además las cajas rurales debían integrarse en otras entidades financieras mas solventes y de suficiente tamaño, como por ejemplo las Cajas de Ahorros, ya que los bancos nunca se habían interesado por las Cajas Rurales porque veían su modelo de negocio muy distante. Las Cajas de Ahorros por el contrario las veían como una lanzadera para consolidarse en su territorio natural y tambien como forma de expansión.

No obstante, los responsables del entonces Banco Agrícola argumentaban que no se trataba de problemas estructurales en las Cajas Rurales debidos a su mala gestión, sino que se debía la mala situación económica en general y en particular a una mala administración en la Caja Rural Nacional. Su propuesta pasaba porque desapareciera la Caja Rural Nacional y que el Banco de Crédito Agrícola realizara sus tareas además de encargarse del proceso de saneamiento de dichas entidades. También quería modificar

la normativa de las cajas rurales para que no solo pudieran prestar servicios a los agricultores de los pueblos en los que operaban sino a todo el conjunto rural y de tal forma aumentar significativamente su base de clientes. Se pretendía convertir a las Cajas rurales en una especie de Cajas de Ahorros de los pueblos agrícolas.

Finalmente se implantó la tesis del Banco de España principalmente porque la idea de una banca pública potente y bien asentada no terminó de cuajar. Además, el paso del tiempo demostraba que las Cajas rurales no sólo no salían de sus dificultades, sino que cada vez estaban tenían más.

El banco de España, que no había permitido a las Cajas de Ahorros comprar bancos en dificultades durante la crisis, vio en ellas una salida a la crisis por la que estaban pasado las cooperativas de crédito. De esta forma las Cajas de Ahorros encontraron una nueva vía de expansión a través de las cooperativas de crédito. Caja Madrid fue la primera caja de ahorros en usar la adquisición de varias cooperativas de crédito para expandirse a zonas geográficas donde le interesaba actuar. Las que tenían ambiciones nacionales, compraron cajas rurales casi en cualquier parte del territorio nacional y no solo eso, sino que también compraron las cajas rurales de sus provincias/Comunidades Autónomas con el fin de crear "barreras de entrada" para posibles competidores. Por ejemplo, la Caja de Murcia compró la Caja Rural de Murcia, que estaba muy expandida por todo el territorio y además tenía una red de sucursales muy desarrollada alcanzando una cuota mayor que la de los bancos de la región.

5. EL DECLIVE DE LAS CAJAS DE AHORROS.

Como hemos comentado, las Cajas de Ahorro fueron instituciones que alcanzaron una gran importancia en su época y que realmente contribuían al desarrollo del territorio en el que desarrollaban su actividad. Sin embargo, las malas prácticas que se llevaron a cabo hicieron que las cajas perdieran el enfoque inicial sobre la prudencia bancaria y el objetivo social que tuvieron desde su origen.

5.1. LAS CAUSAS DEL DECLIVE.

5.1.1. Los problemas de gobernanza.

En cuanto a las malas prácticas en las Cajas de Ahorros, cabe destacar el grave problema de gobernanza que éstas tenían. Como hemos comentado, la reforma de 1977 recuperó para las Cajas su autonomía frente a los poderes públicos y configuró la estructura y composición de las cajas, la cual la conformaban las entidades fundadoras, los impositores, los propios empleados y las entidades de carácter social, cultural... del propio territorio. Se impedía también que ninguno de estos grupos tuviera mayoría absoluta y que todos actuaran en beneficio de la entidad por encima de sus propios intereses.

Los problemas de autonomía y de gobernanza en las Cajas comienzan con la Ley de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA) en 1985 que establecía como deberían ser la composición de los órganos rectores (Consejo de Administración, La Asamblea General y la comisión de Control) y estuvo vigente hasta finales de 2013. El Consejo de Administración, además de estar formado por personas de los grupos ya mencionados, incluía un reducido número de profesionales técnicos. La Comisión de Control estaba constituida de igual manera que las dos anteriores pero con la diferencia de que podían participar, sin voto, el Director General de la entidad y un representante de la Comunidad Autónoma.

A partir de esta ley, se establece para el máximo órgano decisorio, la Asamblea General, los consejeros generales deben provenir de las corporaciones municipales, entidades fundadoras, impositores y a los propios empleados. La Asamblea General se componía de entre sesenta y ciento sesenta consejeros distribuidos en porcentaje de

la siguiente manera: 44% de impositores, 40% de las corporaciones municipales, 11% para las entidades fundadoras y un 5% para los empleados.

En teoría la incorporación de poderes públicos tiene sentido puesto que buscan mediante la cooperación con los profesionales de las cajas, la consecución de los objetivos de bienestar social, objetivo compartido con las Cajas. Lo que realmente fue negativo fue la no limitación de estos poderes públicos facilitando la captura de las Cajas de Ahorros por parte de los gobiernos de las comunidades autónomas. De tal forma el poder que tenía la sociedad civil en los órganos de gobierno de las cajas se vio drásticamente reducido en pro de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Por una parte, el aumento de las corporaciones municipales, redujo aquellas entidades culturales, científicas, sociales... que conformaban el órgano de gobierno, y que había defino la Ley 2.290/1977. Pero por otra parte se le concedió el poder a las Comunidades Autónomas para desarrollar normas sobre la gestión y el funcionamiento de las Cajas de Ahorros. De esta forma las Comunidades aumentaban su control sobre las cajas designando cargos en beneficio propio y reforzando la presencia del sector público. Tal es así que en muchos casos, la representación conjunta del sector público llegó a superar el 70% de los votos en los órganos de gobierno.

Si bien es cierto que a veces eran personas preparadas para la gestión de una entidad financiera, con frecuencia los gobiernos de las Comunidades Autónomas designaron a sus representantes en las Cajas más por cuestiones políticas que porque fueran personas realmente preparadas para el cargo.

5.1.2. La mala gestión del riesgo.

Todo mencionado con anterioridad tuvo sus consecuencias principalmente en dos aspectos: En primer lugar, en numerosas cajas españolas se ha puesto de manifiesto que los consejos de Administración ignoraban el riesgo al que se enfrentaba la entidad. Bien sea por la poca cualificación profesional de sus consejeros o bien por la poca proactividad de los consejos de incorporar el riesgo en la estrategia empresarial. Cabe

destacar que este problema se vio más acentuado en las cajas en las que los poderes públicos tenían mayor participación.

En segundo lugar, las relaciones entre directivos y consejeros provocaron que el Consejo de Administración y la Asamblea General, en muchas ocasiones se olvidasen de los intereses de los stakeholders en aras de los suyos propios. Lo que hizo que a menudo designaran directivos favorables simplemente por afinidad política más que por competencias técnicas.

Como consecuencia se dio lugar una evolución de los sistemas de compensación de los directivos hacia modelos bancarios, centrados en beneficios contables y crecimiento de balance. Esto hizo que se ignorasen proyectos que tenían como fin obra social en pro de proyectos más arriesgados, con una mayor rentabilidad pero que también conllevaban un mayor riesgo. Riesgo que era desconocido por el órgano de administración.

Si añadimos a estas malas prácticas un entorno económico expansivo, con los tipos de interés muy bajos lo que fomentaba una altísima demanda crediticia, un optimismo generalizado sobre la evolución de la economía, unas Cajas de Ahorros altamente endeudadas como consecuencia de dejar atrás su modelo de prestar con el dinero captado de depósitos a cambio de endeudarse en el interbancario para financiar las promociones inmobiliarias, todo ello da lugar al caldo de cultivo para una gran crisis como la sucedida, teniendo a las Cajas de Ahorros como principales protagonistas.

5.1.3. La rigidez en el capital.

Es posible que uno de los mayores obstáculos de las Cajas de Ahorros fuese la dificultad de acceso a capital, lo que denominamos como "rigidez de capital". Las Cajas de Ahorros, por su regulación jurídica no podían financiarse de igual manera que los bancos, emitiendo acciones. Las cajas se financiaban con sus propios beneficios o emitiendo instrumentos que combinan capital y deuda como por ejemplo las preferentes.

El modelo de las Cajas de Ahorros, que tan bien funcionaba en expansión, incluso superando a la banca, en momentos de estrés fallaba. Se vio claramente que las cajas

eran muy dependientes y vulnerables al entorno económico y como se puede observar en el siguiente gráfico.

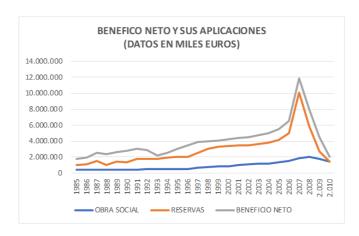


Ilustración 4: Beneficio Neto y Sus Aplicaciones (Cajas de Ahorros). Fuente: FUNCAS.

En el momento que las cajas entraron recesión, disminuyeron sus reservas en la misma proporción siendo incapaces las cajas de generar los recursos necesarios para el reforzamiento de los fondos propios. Esta situación es especialmente delicada en el contexto de la crisis de 2007 que, por su dureza, exigía un elevado nivel de provisiones para cubrir la elevadísima insolvencia bancaria principalmente generada por el sector inmobiliario, dotaciones que la cuenta de resultados no podía aportar.

Las exigentes demandas de capital forzaron a las Cajas de Ahorros a financiarse de alguna forma y por ello recurrieron a la emisión de preferentes. Si las Cajas hubieran vendido estos instrumentos a grandes clientes institucionales no habría pasado nada, sin embargo, el problema reside en que el público objetivo fueron los pequeños inversores individuales, pensando que era una forma segura de guardar sus ahorros obteniendo una buena rentabilidad sin informar claramente de sus riesgos.

En 2009 debido a las dificultades de liquidez de estos títulos por las pérdidas generadas en la Cajas, dejan de abonarse los intereses devengados por parte de los emisores y miles de pequeños inversores ven peligrar sus ahorros.

Ante el conjunto de las tres debilidades comentadas, la actitud que tomaron todos los agentes implicados fue de una "huida hacia adelante", profundizando en las malas prácticas iniciales en la gestión del riesgo (debilidad del control interno, concentración

de riesgos principalmente en el sector inmobiliario, créditos vinculados, sobreinversión y excesivo mismatching de activos y pasivos)

Para entender el por qué las Cajas de Ahorros fueron las mayores castigadas en la crisis del 2008, cabe destaca:

- i. En primer lugar, la poca diversificación de las Cajas de Ahorros. Limitándose principalmente a su territorio natural y en el caso de las Cajas más grandes, al territorio nacional. Esto provocó que no pudieran diversificar el riesgo (como hicieron los grandes bancos) y por ejemplo compensar los malos resultados que se obtenían en España con los de otros mercados, como por ejemplo Latinoamérica, en donde, sorprendentemente, la crisis apenas tuvo repercusión.
- ii. En segundo lugar, consideramos la estructura tradicional de las Cajas una debilidad puesto que estaba muy segmentada. Las Cajas de Ahorros dependían de la financiación de la adquisición de vivienda como base de su negocio, además su principal cliente eran las PYMES y las clases sociales más modestas, los más perjudicados por la crisis y las políticas de austeridad.
- iii. A esto hay que sumarle la gran concesión de préstamos que habían realizado, principalmente a promotores inmobiliarios.

5.1.4. Los Gobiernos Autonómicos.

El principal interés de los Gobiernos Autonómicos era asegurarse el control político de las Cajas de Ahorros para tener poder de influencia en cuanto a inversión crediticia, pero sobre todo en cuanto a obra social. De tal forma, a través de este poder de influencia, bloquearon fusiones extra regionales incluso aunque fuera lo mejor en aquel momento, simplemente para no perder el control sobre ellas.

Cuando llegó la crisis de 2007, con el fin de convencer a las comunidades Autónomas de los beneficios de las integraciones interterritoriales en cuanto a eficiencia y economías de escala surgen los Sistemas Institucionales de Protección (SIP). Estos entes lo que permitían era la agrupación de una serie de cajas en forma de la conocida

coloquialmente como "fusión fría" de tal forma que compartían el riesgo y los activos y pasivos, dotándolas de mayor tamaño y haciendo que sea más fácil la captación de financiación por medio del mercado interbancario, por ejemplo, pero sin perder cada una su independencia.

Básicamente se agruparon los activos y pasivos de las cajas en estos sistemas de protección transformándose así la parte de obra social de las Cajas en fundaciones de carácter especial con fines sociales.

COMPOSICIÓN DE LOS SIP CREADOS EN ESPAÑA ENTRE 2010 Y 2012

SISTEMA INSTITUCIONAL	FECHA DE	ENTIDADES QUE INTEVIENEN	DÓNDE SE ENCUENTARN UBICADO:
DE ROTECCIÓN	CREACIÓN		EN LA ACTUALIDAD
BANCA CÍVICA	14/07/2010	Cajanavarra, Cajasol, Caja de Burgos y Caja Canarias	LA CAIXA
CAIA 3	29/12/2010	Caja Inmaculada, Caja Círculo y Caja Badajoz	IBERCAJA
BANKIA	01/01/2011	Caja Madrid, Bancaja, Caja de Canarias, Caja Ávila Caixa Laietana, Caja Segovia y Cajarioja	BANKIA - NACIONALIZADO
BANCO MARE NOSTRUM (BMN)	01/01/2011	Caja Murcia, Ciaxa Penedés, Sa Nostra y Caja Granada	BANKIA - NACIONALIZADO
LIBERBANK	23/05/2011	Caja Extremadura, Caja Cantabria, y CajAstur + Caja Castilla-La Mancha (CCM)	En negcociación para integrarse posiblemente en UNICAJA
KUTXABANK	01/01/2012	Kutxa, Caja Vital y BBK + Cajasur	Sin cambios

Ilustración 5: Composición de los SIP creados en España entre 2010 y 2012. Fuente: Historia de las Cajas de Ahorro, Luces y Sombras. Cristina Villafañe Pérez. Universidad de León.

En esta tabla podemos observar que desde que surgió la ley en 2010, en España se crearon un total de seis SIP que evolucionaron bien directamente, bien a través de adquisiciones por parte de otras entidades, a entidades bancarias.

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, no fue una buena opción la dedicación de grandes esfuerzos a procesos de integración, algunos de los cuales fueron verdaderamente contraproducente para alguno o todas de las entidades implicadas.

5.1.5. El Gobierno de España.

El gobierno de España también tuvo su parte de culpa, en primer lugar, por su incapacidad a la hora de elaborar un diagnóstico correcto, tanto de la fase de expansión previa, como a la extraordinaria crisis que le sucedió.

En segundo lugar, el Gobierno también falló a la hora de sincronizarse con el Banco de España para tomar medidas de forma conjunta de cara a prevenir los riesgos de insolvencia que amenazan al sector. Un ejemplo fue su total falta de atención a las recomendaciones de una carta proveniente de la Asociación de Inspectores del Banco de España al Ministro de Economía y Vicepresidente del Gobierno en 2006 (se alertaba de la exuberante expansión del crédito y de la formación de una burbuja especulativa en el sector inmobiliario, así como de las malas prácticas de las entidades de crédito).

En tercer lugar, y ya en el ámbito de la regulación de las cajas, los sucesivos Gobiernos de España han mirado hacia otro lado en relación con la paulatina colonización de los poderes públicos en las cajas pese a las críticas de organismos internacionales como el FMI y a las repetidas peticiones de la propia CECA.

Como consecuencia de esta falta de diagnóstico correcto, las medidas que hubieran podido moderar los problemas que sufrían las Cajas o bien no se adoptaron en tiempo y forma (en el caso del Gobierno de España), o se iniciaron con un catastrófico retraso en el caso del Banco de España.

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). Pero emprender dicha reforma supuso descuidar la solución del verdadero problema, la insolvencia.

Por otra parte, hay que advertir que, más que aspirar a reformar el sector, a lo que realmente estaba orientada la reforma que se emprendió fue a "reducirlo" 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 soportado la crisis.

5.2. LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS.

5.2.1. El desarrollo de la crisis.

El 28 de marzo de 2009, el Banco de España nacionaliza la Caja Castilla la Mancha (CCM) y da comienzo un rápido proceso de fusiones, de adquisiciones de cajas pequeñas por parte de otras cajas más grandes, de SIP, de adquisiciones de cajas por parte de bancos y de nacionalizaciones ante el miedo de que se pudiera producir alguna quiebra.

Una de las principales medidas adoptadas para emprender la reconversión del sistema bancario español y, en concreto, del sector de las Cajas de Ahorro, fue la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, en el que se diseñaron los mecanismos necesarios para promover una reestructuración del sistema bancario y evitar, de esta forma, la posibilidad de que los problemas de viabilidad de algunas entidades pudieran generar un potencial riesgo sistémico en el sistema financiero nacional.

La presión para que las cajas se convirtiesen en bancos comienza de forma tenue en 2010 con el Decreto Ley 11/2010, de 9 de julio. En esta norma se establece que la entidad central de los SIP debe ser un banco y se sugiere a las cajas que traspasen la totalidad de sus actividades bancarias a esa entidad central (medida solo obligatoria para los grupos con apoyo del FROB). También se ofrece a las cajas 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 optasen por este modelo y mantuvieran una participación de la menos el 50% se les permitía conservar su naturaleza jurídica, no obstante, a aquellas que no alcanzasen el 50% se les obligaba a renunciar al ejercicio directo de la actividad financiera convirtiéndose en una fundación de carácter especial. Por otro lado, las cajas sin problemas de solvencia podían seguir actuando como antes.

En la siguiente tabla podemos observar tanto el importe de las ayudas del FROB a las cajas como su forma de canalizarlas:

IMPORTE TOTAL DESEMBOLSADO POR EL FROB

ENTIDAD	IMPORTE TOTAL (Mill €)	FORMA DE LAS AYUDAS	IMPORTE (Mill €)	FECHA
BANCO CAM	5,800	Capital	2.800	22/07/2011
BANCO CAM	5.800	Línea de liquidez	3.000	22/07/2011
BANKIA	4.465	Participaciones Preferentes Convertibles	4.465	28/12/2010
NGC BANGO	2.527	Participaciones Preferentes Convertibles	1.162	30/12/2010
NCG BANCO	3.627	Capital	2.465	30/09/2011
	2.052	Participaciones Preferentes Convertibles	1.250	28/07/2010
CATALUNYA BANC	2.968	Capital	1.718	30/09/2010
BANCA CÍVICA	977	Participaciones Preferentes Convertibles	977	11/02/2011
	0.40	Participaciones Preferentes Convertibles	380	28/07/2010
UNNIM	948	Capital	568	30/09/2011
BANCO MARE NOSTRUM	915	Participaciones Preferentes Convertibles	915	31/12/2010
CAJA ESPAÑA-DUERO (CEIIS)	525	Participaciones Preferentes Convertibles	525	29/11/2010
BBK BANC CAJASUR	392	Participaciones Preferentes Convertibles	393	16/07/2010

Ilustración 6: Importe Total Desembolsado por el FROB.

Fuente: Historia de las Cajas de Ahorro, Luces y Sombras. Cristina Villafañe Pérez. Universidad de León.

Posteriormente, ante la mayor incertidumbre generada por una nueva fase de la crisis, ahora por la deuda soberana de la Eurozona, el Gobierno aprobó una nueva reforma, el Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, que garantizó una elevación del nivel de solvencia de todo el sector bancario. Su objetivo era recuperar la necesaria confianza sobre el sector bancario.

No obstante, el Gobierno español, ante la persistencia de las restricciones crediticias y de los problemas de credibilidad en nuestro sistema financiero, que demostraron la escasa profundidad de los cambios anteriores, tuvo que afrontar una nueva fase en el proceso de reforma del sector, que llevó a la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, y de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, que, además de un nuevo cambio en el régimen jurídico de las cajas de ahorro y limitaciones a las retribuciones de los directivos y administradores de las entidades que han precisado o necesiten en el futuro apoyo financiero público, contempla un plan integral de saneamiento del sector bancario y, especialmente, de las cajas, estableciendo requerimientos de provisiones y capital adicionales para cubrir el fuerte deterioro en los balances ocasionado por los activos en situación de riesgo vinculados a la actividad de promoción inmobiliaria, que deberán de separarse y traspasarse obligatoriamente a sociedades para la gestión de activos.

A lo largo de este período de crisis, el Banco de España se vio obligado a intervenir cuatro entidades que experimentaron un deterioro de su solvencia tan relevante que hizo necesaria la aplicación de medidas cautelares especiales: Caja Castilla-La Mancha, Cajasur, Caja de Ahorros del Mediterráneo y SIP Bankia.

Por otra parte, como consecuencia de estas normas, se fuerza a las cajas a renunciar al ejercicio directo de la actividad financiera mediante la imposición de cargas muy graves (en cuanto a capital requerido) a las que no traspasasen su actividad a filiales bancarias, quedando así como únicas cajas supervivientes Caja Ontenient y Caja Pollensa.

Para las restantes cajas (ya carentes de actividad financiera directa), se ordena su transformación en Fundaciones Bancarias siempre que tengan una participación en un banco de al menos un 10%. Además, la ley también impone numerosas obligaciones para la fundación cuando su participación exceda el 50%.

5.2.2. El rescate bancario español: la transformación de las Cajas de Ahorro en fundaciones bancarias.

Todas las medidas comentadas, y especialmente en el sector de las Cajas de Ahorros, se mostraron insuficientes.

Ante esta situación, el 25 de junio de 2012, el Gobierno de España se vio obligado a solicitar asistencia financiera externa en el contexto del proceso en curso de reestructuración y recapitalización de su sector bancario. Esta asistencia fue aprobada por el Eurogrupo en la Cumbre celebrada en Bruselas el 29 de junio y recogida en el Memorando de Entendimiento.

El componente clave del programa consistió en la determinación de las necesidades de capital de cada entidad mediante un análisis general de la calidad de sus activos y una prueba de resistencia banco por banco ante un severo deterioro adicional de la economía. Este examen se encargó al consultor Oliver Wyman. El análisis confirmó que el sistema bancario español era mayoritariamente solvente y viable, incluso en un escenario macroeconómico adverso, pero señalaba que existían importantes problemas y que se concentraban en el sector de las Cajas de Ahorro.

NECESIDADES DE CAPITAL DESPUÉS DEL EFECTO FISCAL Y SITUACIÓN DE LAS ENTIDADES RESCATADAS (MILL. €)

	PRUEBAS DE	RESISTENCIA	DECCATE	SITUACIÓN ACTUAL		
ENTIDAD	ESCENARIO	ESCENARIO	RESCATE BANCARIO			
	BASE	ADVERSO	BANCARIO			
BANCO SANTANDER	19.181	25.297				
BBVA	10.945	11.183				
CAIXABANK + BANCA CÍVICA	9.421	5.720				
KUTXABANK	3.132	2.188				
SABADELL + CAM	3.321	915				
BANKINTER	393	399				
UNICAJA	969	452				
CEISS	-1.269	-2.063	-604	Integración en UNICAJA como filial el 28/3/2014		
IBERCAJA	389	-226				
CAJA3	-188	-779	-407	Fusión por absorción por IBERCAJA el 1/10/2014		
LIBERBANK	103	-1.189	-124	Salida a Bolsa el 16/5/2013		
BANCO MARE NOSTRUM	-368	-2.208	-730	Venta de la red de CAIXA PENEDÉS a BANCO SANDELL en 2013		
GRUPO POPULAR	677	-3.223		Absorbido por BANCO SANTANDER el 7/6/2017		
BANCO DE VALENCIA	-1.846	-3.462	-4.500	Integración en CAIXA BANK el 19 de julio de 2013		
NCG BANCO	-3.966	-7.176	-5.425	Renombrada como ABANCA. A partir del 14 de noviembre de 2014 pertenece a BANESCO		
CATALUNYA BANK	-6.488	-10.825	-9.800	Integrada en BBVA en 21/7/2014		
BANKIA - BFA	-13.230	-24.743	-17.960	Participación mayoritaria del FROP		
NECESIDAD TOTAL DEL SISTEMA	-27.355	-55.602	-38.830			

Ilustración 7: Necesidades de Capital De las Entidades Rescatadas. Fuente: Crisis Financiera y Reestructuración de las Cajas de Ahorros. Una comparación internacional.

Finalmente, una última condición a cumplir por parte de nuestras autoridades, establecida en el Memorando de Entendimiento y siguiendo la tendencia de otros países europeos, fue la aprobación de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de Ahorros y fundaciones bancarias, que contempla una profunda reforma de su régimen jurídico, pues pretende combinar los valores tradicionales de estas entidades, es decir, su carácter social y fuerte arraigo territorial, con la necesidad de garantizar su estabilidad financiera y, por tanto, del conjunto de nuestro sistema bancario. La norma facilita su capitalización y consolidación al tiempo que permite preservar el modelo de las tres erres: Retal (o minorista), Responsable socialmente (obra social) y Rooted (o de ámbito territorial). El nuevo marco se asegura de que en el futuro solo puedan tener tal naturaleza entidades de ámbito de actuación y tamaño reducidos.

Una vez concluidos los procesos de reestructuración de las Cajas, en la siguiente tabla se muestra, a modo de resumen los procesos de capitalización realizados.

PROCEDIMIENTOS DE CAPITALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES BANCARIAS ESPAÑOLAS

BANCOS / CAJAS DE AHORROS	PROCEDIMIENTOS
BANKIA; BANCA CÍVICA	Bolsa
BANCO MARE NOSTRUM (BMN)	Inversores Privados
CATALUNYACAIXA; UNNIM CAIXA; CAJA ESPAÑA-DUERO; NOVACAIXAGALICIA (NCG)	Fusiones, con ayuda s públicas
BANCA CÍVICA; BANCO FINANCIERO Y DE AHORROS (BFA); BANCO MARE NOSTRUM (BMN)	Sistemas Institucionales de Protección (SIP) sin ayudas públicas
BILBAO BIZKAIA KUTXA (BBK) sobre CAJASUR; CAJASTUR sobre CAJA CASTILLA LA MANCHA (CCM); BANCO SABADELL sobre BANCO CAM; BBVA sobre UNNIM BANC; CAIXABANK sobre BANCO DE VALENCIA; IBERCAJA BANCO sobre CAJA3; BANCO SABADELL sobre BANCO GALLEGO; BANESCO sobre NCG BANCO; UNICAJA BANCO sobre CEISS	Adquisiciones con ayudas públicas
UNICAJA sobre CAJA DE JAÉN; CAJASOL sobre CAJA DE GUADALAJARA; LA CAIXA sobre CAIXA GIRONA; BANCO SABADELL sobre BANCO GUIPUZCOANO; BANCO POPULAR sobre BANCO PASTOR; CAIXABANK sobre BANC CÍVICA; BANCO SANTANDER sobre BANESTO y BANIF; BANCO SABADELL sobre la red "CAIXA PENEDÉS" de BMN, APOLLO GLOBAL MANAGEMENT sobre EVO BANCO	Adquisiciones con ayudas públicas
CAJA CASTILLA LA MANCHA (CCM); CAJASUR; BANCO CAM; UNNIM BANC; BANCO DE VALENCIA; BANCO GALLEGO; NCG BANCO	Intervenciones públicas, con posterior venta

llustración 8: Procedimientos de Capitalización Fuente: FROB y BANCO DE ESPAÑA. Universidad de Valencia.

5.2.3. El papel del Banco Central en el proceso. La estrategia "Wait and See"

Ante la profunda crisis en la que se encontraba el sector de las Cajas de Ahorro, el Banco de España siguió una de "esperar y ver", confiando la recapitalización de las Cajas a soluciones privadas. Sin embargo, esta estrategia suponía un notable riesgo por las siguientes razones:

 i. Cuanto más tiempo transcurre hasta que se empiecen a tomar medidas, mayor es el riesgo de que los ajustes de los niveles de solvencia requieran de aportaciones de recursos públicos.

- ii. El fallo de las soluciones privadas puede originar cuantiosas pérdidas para los tenedores de las acciones, preferentes... emitidas por las entidades que se recapitalizaron como es el caso de España, y nuevamente el Banco de España falló a la hora de supervisar y controlar la forma en la que estos instrumentos estaban siendo emitidos.
- iii. Al renunciar a la aplicación temprana de recursos públicos, el Banco de España desaprovechó la amplia autorización que la Comisión Europea estaba dispuesta a hacer, corrigiendo el riesgo de tener que afrontar posteriormente condiciones mucho más exigentes.

Cierto es que las Cajas desde finales de los años noventa estaban llevando a cabo una serie de inversiones que no concordaban con su modelo de negocio y que tenían un alto riesgo y por ende una alta rentabilidad. Eso fue un claro error de las cajas, sin embargo, considero que el Banco de España hizo una mala gestión respecto a la reestructuración del sector financiero español.

Pese a las llamadas de atención y los avisos por parte del sector público y privado al Banco de España con respecto a la extrema politización de estas entidades y la gran exposición al sector inmobiliario de las cajas, el BE no actuó hasta que la burbuja explotó y las reformas que llevó a cabo más bien parecían una forma de hacer desaparecer a las Cajas de Ahorros que de dar una salida real al problema.

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). Sin embargo, emprender esa reforma supuso el descuido del verdadero problema de las Cajas de Ahorros. La insolvencia.

Parece que más que una reforma estructural con el objetivo de salvar las cajas, fue una reforma con el fin de reducir su sector a la fuerza, obligando a las cajas a transformarse en bancos o a fusionarse entre ellas, independientemente de si tenían o no problemas de solvencia. De esta forma el sector de las Cajas de Ahorro, a través de las distintas vías abiertas que había: SIP, fusiones tradicionales y procesos de

intervención/nacionalización/adjudicación llevó a cabo un proceso de fuerte concentración bancaria entre los años 2009 y 2010. De esta forma, en apenas un año se cerró un proceso para el que hubiera hecho falta más de cinco años para hacerlo eficientemente correctamente.

En palabras de Gaspar Ariño, "predeterminar soluciones o modelos institucionales genéricos, para todos igual, es puro arbitrismo 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)

Para entender por qué se escogió una estrategia, en mi opinión errónea, podemos acudir a las palabras del gobernador del BE cuando dijo 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" (Linde 2017)

Como resumen, en el ámbito de las Cajas deben considerarse los siguientes cuatro hitos relevantes en su proceso de reestructuración y transformación jurídica:

- i. Un primer proceso de integración entre las Cajas de Ahorros, llevado a cabo entre 2009 y 2010, manteniendo la naturaleza jurídica de las Cajas, y descansando bien en fusiones puras (las llevadas a cabo dentro de una misma Comunidad Autónoma) o en las denominadas "fusiones frías", en torno a los SIP.
- ii. Un segundo proceso en 2010, de intensificación de integraciones, al tiempo que se iniciaba la conversión indirecta de las cajas en bancos mediante la cesión de negocio a los bancos "cabecera" de los SIP.
- iii. Procesos de "intervención / nacionalización / adjudicación" de varias entidades, con dos implicaciones: casi total "vaciamiento" de la participación que en las mismas tenías las fundaciones tradicionales, y entrada de bancos en el capital de algunas de ellas, superando con ello la tradicional barrera que impedía a los bancos comprar cajas de ahorros.
- iv. Proceso final de conversión obligatoria de todas las cajas (salvo dos,Onteniente y Pollensa) en bancos.

6. RESUMEN Y CONSECUENCIAS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS EN ESPAÑA.

6.1. RESUMEN DE LAS CAUSAS QUE GENERARON LA CRISIS.

Desde que se originaron las Cajas de Ahorros hace más de 180 años, siempre han mostrado una gran resistencia sin causar grandes inconvenientes, sin embargo, en menos de dos años (2010 – 2011) han pasado a desaparecer a excepción de dos pequeñas Cajas. Las causas que propiciaron esta situación se pueden resumir en los siguientes puntos:

6.1.1 Las malas prácticas de gobierno corporativo

La politización mediante la LORCA, se desarrollada rápidamente desde la entrada en vigor de esta. 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.

Esta politización potenció enormemente las malas prácticas de gobierno corporativo de muchas Cajas de Ahorros, a lo cual también ayudó el relevante activismo de los promotores inmobiliarios y otros "emprendedores" regionales.

MIEMBROS Y COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS CAJAS DE AHORROS
(Datos referentes al año 2003)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	MINIMO	MÁXMO		DPUTACIONES	GOBERNOS	ENT DAD	IMPOSITORES	EMPLEADOS	CONSEJEROS	CÂNIARAS DE	UNIVERSI-	CÁMARAS	ENTIDADES DE	TOTAL	EST. %VOTOS
			CIONES	PROVINCIALES	AUTONÓ-	FUNDADORA			NSULARES	COMERCIO,	DADES	AGRARIAS	INTERÉS	MEMBROS	VINCULADOS
			MUNICIPALES		MICOS					NEUSTRIA Y			GENERAL		PODER
										NAVEGACIÓN					POLÍTICO
ANDALUCÍA	60	160	35	-	21	9	28	7	-		-	-	- 1	100	56,0%
ARAGÓN	70	160	21	-	21	10	41	7	-	-	-	-	-	100	42,0%
ASTURIAS	70	200	40	-	-	35	20	5	-	-	-	-	-	100	40,0%
BALEARES	20	160	34	-		16	39	5	6			-	-	100	34,0%
CANARIAS	60	160	44	-	-	10	26	5	10	2	2	1	-	100	44,0%
CANTABRIA	90	120	38	25	-	10	22	5	-		-	-	-	100	63,0%
CASTILLA-LA MANCHA	80	200	40	-	21	10	22	7	-		-	-	-	100	61,0%
CASTILLA Y LEÓN	110	160	25-35	-	15	5-15	35-40	5-15	-		-	-	5-15	90-120	44,4%-47,1%
CATALUÑA	70	160	15-25	-	-	25-35	40-45	5-15	-	-	-	-	-	85-120	17,6% - 20,8%
EXTREMADURA	60	160	40	-		11	44	5	-	-	-	-	- 1	100	40,0%
GALICIA	60	160	15-25	-		25-35	30-40	5-15	-		-	-	-	75-115	20,0%-21,7%
MADRID	50	400	32	-	12	20	28	8	-	-	-	-	-	100	44,0%
MURCIA	60	160	40	-		35	20	5	-		-	-	-	100	40,0%
NAVARRA	50	90	40	-		11	44	5	-		-	-	-	100	40,0%
PAÍS VASCO	60	120	32	-	-	22	41	5	-	-	-	-	-	100	32,0%
LA RIOJA	-	-	31	-	-	33	31	5	-	-	-	-	-	100	31,0%
VALENCIA	50	200	28	-	28	5	28	11	-	-	-	-	-	100	56,0%

Ilustración 9: Miembros y Composición de la Asamblea General Fuente: INSTITUTO DE ESTUDIOS FINANCIEROS. Elaboración Propia

En la tabla anterior se puede observar el elevado porcentaje de participación de las Corporaciones Municipales y Gobiernos Autonómicos, y sin considerar la propia Entidad Fundadora, que en muchos casos pertenece a Comunidad Autónoma o Corporación Local. La tabla hace referencia al año 2003, período de transición dado que tras la reforma de la ley 44 de noviembre de 2002, se reorganizaban los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros. En dicha ley se estableció que las instituciones públicas no podían designar en ningún caso a más del 50% de los miembros de los órganos de gobierno de las cajas. Dicha reforma no fue suficiente, ni las posteriores medias que buscaban reducir aún más esta intervención pública.

Los órganos reguladores implantaron la ley LORCA y dejaron que ésta se fuera extendiendo sin tener ningún tipo de control. De poco sirvieron las inspecciones del Banco de España o las denuncias del sector público y privado o las repetidas críticas por parte del Fondo Monetario Internacional para llevar a cabo una reforma real sobre los órganos de gobierno de las cajas que diera fin a la captura política que estaban sufriendo.

6.1.2 Reguladores y supervisores

La mala actuación por parte de los organismos reguladores y supervisores desde las Comunidades Autónomas al Gobierno de España pasando por el Bance de España, haciéndolos participes de la crisis por la tardía aplicación de las medidas correctoras necesarias.

6.1.2 Crisis económica con especial relevancia en el Sector Inmobiliario.

Es muy posible que hoy en día siguieran existiendo las cajas si hubieran mantenido por un lado su independencia de los poderes públicos y por otro lado si no hubieran olvidado su origen y su objetivo. Las ansias por parte de las cajas de seguir un modelo más bancario, más ligado a la maximización de los beneficios provocó que hicieran inversiones más arriesgadas, como por ejemplo en el ladrillo.

Si bien es cierto que en la época de la burbuja inmobiliaria esto era lo que más rentabilidad daba. En mi opinión las Cajas de Ahorros nunca debieron haber concedido esos grandes créditos y préstamos a promotores inmobiliarios ya que

estructuralmente no estaban preparadas. No tenían tanto músculo como los bancos para poder hacer frente a altos ratios de morosidad como bien se vio...

Las Cajas deberían haber tomado una postura más conservadora sin buscar la maximización de beneficios. Eran entidades sin accionistas por tanto no necesitaban tantas rentabilidades, sin embargo, la ambición y la burbuja inmobiliaria las cegó.

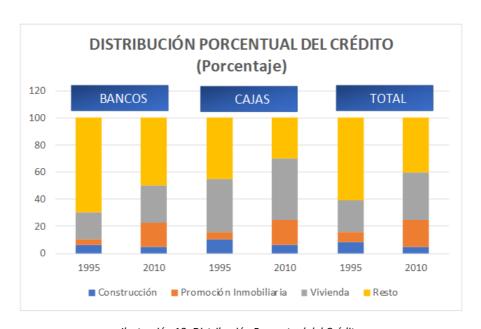


Ilustración 10: Distribución Porcentual del Crédito. Fuente: FUNCAS, PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL, 2012.

En este gráfico podemos ver como la concentración en el sector inmobiliario, aunque es algo de lo que también pecaron los bancos (Caso BANCO POPULAR), era realmente importante en las Cajas ya que el crédito de las cajas destinado a la construcción, promoción inmobiliaria y adquisición de vivienda suponía el 70% del crédito total concedido, un 18% más que los bancos. La mayor diferencia tiene lugar en el crédito concedido a vivienda. En las Cajas representa un 42%, un 15,5% más que en la banca.

Esa falta de diversificación del riesgo por parte de las cajas las hizo tremendamente dependientes de los activos inmobiliarios y cuando la burbuja pinchó, las Cajas se hundieron.

A diciembre de 2010, el Banco de España situaba la exposición de las cajas en inversión inmobiliaria en 217.000 millones de euros de los cuales 100 millones (un 47%) eran de

dudoso cobro. La ratio de morosidad siguió creciendo a la vez que el precio real de los activos fue descendiendo.

Si bien el sector financiero en su conjunto es el primer culpable del exceso de concentración en el sector inmobiliario, el mismo Gobernador del Banco de España reconoció 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 u 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" (Linde, 2017).

También hay que recordar que además de las Cajas y el Banco de España hubo otros agentes que contribuyeron a la creación de la burbuja inmobiliaria las sociedades de tasación, agencias de rating, Ayuntamientos, promotores inmobiliarios y especuladores.

En mi opinión debieron haber seguido una senda mucho más conservadora, olvidándose del modelo bancario y de las altas rentabilidades y centrándose en el crédito a los sectores más desfavorecidos y en el mantenimiento de su obra social, algo de lo que hablaremos a continuación.

6.2. CONSECUENCIAS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS

6.2.1 El coste económico.

En primer lugar, hay que destacar que se ha rescatado a un total de 14 entidades con un capital total de 64.000 millones de euros, de los cuales 4.000 millones ya se han recuperado y otros 12.000 lo serán en el futuro. (Quintás, 2018)

Por otro lado, también se ha de tomar en cuenta los fondos provisionados para hacer frente a los procesos de integración y venta, estimados por el Banco de España en 12.000 millones de euros. (Quintás, 2018)

Por último pero no menos importante cabe mencionar las grandes pérdidas privadas soportadas tanto por los pequeños como los grandes inversores así como empleados y clientes, familias y empresas.

6.2.2 La concentración bancaria

Un coste más sutil pero igualmente importante es el resultante de un sistema financiero peor que aquel que ya existía. La concentración bancaria ha aumentado notablemente al disminuir el número de oficinas, por otra parte necesario ante un exceso de capacidad generado en la fase anterior de expansión económica:

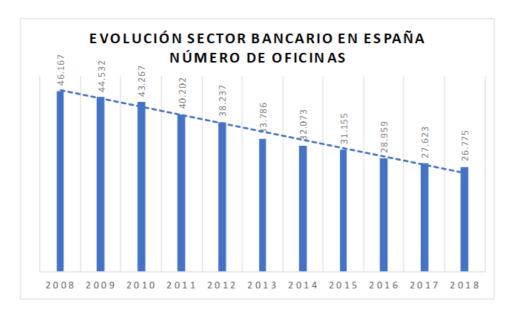


Ilustración 11: Evolución del Sector Bancario Español en nº de Oficinas. Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

Pero también, y principalmente, de competidores a lo largo de estos casi diez años y parece que la tendencia es que se siga aumentando el nivel de concentración.

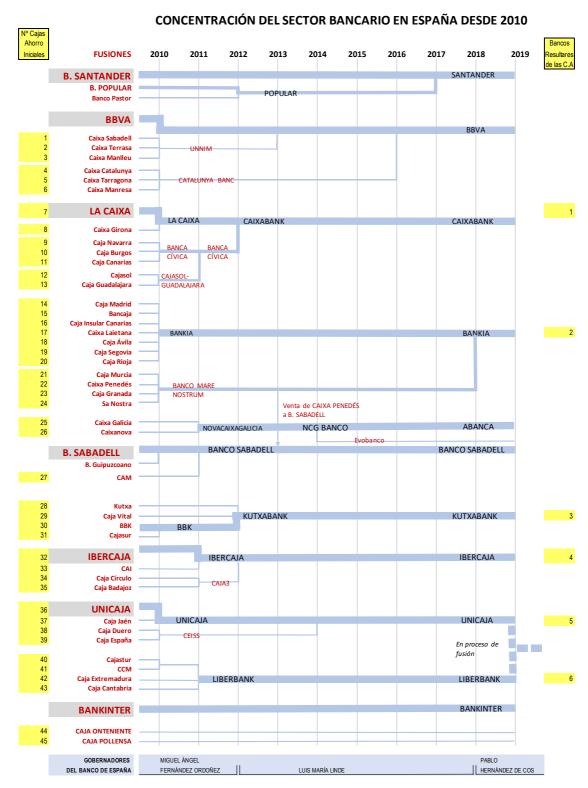


Ilustración 12: Concentración Bancaria desde 2010 Fuente: Elaboración Propia.

En este gráfico se puede observar cómo se han ido integrando los diferentes bancos y Cajas. De 45 Cajas existentes en 2010, en la actualidad han sobrevivido 6 grandes bancos con origen en Cajas, más las dos únicas Cajas que han mantenido su estructura societaria original (Onteniente y Pollensa).

6.2.3 La Obra Social

Uno de los papeles fundamentales que tenían las cajas era la obra social. Este desarrollo de la obra social fue en parte posible porque, al no tener que repartir dividendos, las Cajas de Ahorros podían destinar parte de su beneficio neto a devolver a la sociedad había ayudado a proporcionado.

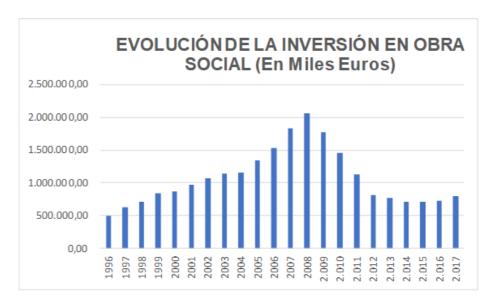


Ilustración 12: Evolución de la Obra Social Fuente: CECA. Elaboración Propia.

En este gráfico podemos observar la importancia de la obra social de las Cajas de Ahorros, llegando a alcanzar los dos mil millones en plena burbuja inmobiliaria. Estas cifras llaman la atención con respecto a la inversión de obra social de las *sparkessen* alemanas las cuales en el mismo periodo las cuales solo gastaron 71 millones en obra social. (Quintás, 2018)

El gasto en obra social fue incrementándose de forma progresiva, aumentando en mayor medida los años de la burbuja inmobiliaria como consecuencia del gran repunte del beneficio neto. Sin embargo, con el estallido de la crisis, el gasto en obra social cayó en picado, bien sea por las cajas que desaparecieron, bien sea porque parte de esas cajas se han transformado en bancos y han mantenido su obra social mediante fundaciones.

Si bien es cierto que las cajas realizaban una función increíble con la sociedad, no hay que menospreciar el papel que están realizando bancos a través de sus fundaciones como es el caso de Obra Social La Caixa, si bien muy alejado de la relevancia que llegó a alcanzar en la etapa de las Cajas de Ahorro.

En paralelo con los cambios en la estructura empresarial y jurídica de las cajas, las fundaciones asociadas a las mismas también fueron objeto de importantes alteraciones normativas:

- i. Un primer paso con la creación de la figura de Fundaciones Especiales al amparo del artículo 6 del Real Decreto Ley 11/2010
- ii. La definitiva catalogación de las fundaciones en bancarias y ordinarias, de mano de la Ley 23/2013, de 27 de diciembre, de Cajas y Fundaciones Bancarias (LCAFB). Según el artículo 22 de esta Ley, es *Fundación Bancaria* aquella que "mantiene una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos el 10% del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir a algún miembro de su órgano de administración. Su finalidad será de carácter social y su actividad principal estará dirigida a la atención y desarrollo de la obra social y a la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito". Por su parte, es *Fundación Ordinaria* aquella resultante del proceso de transformación que no alcanza un porcentaje de participación directa o indirecta del 10% del capital, ni de los derechos de votos de la entidad, ni tiene potestad de nombrar o destituir a algún miembro del órgano de administración de la entidad bancaria participada.

En el caso de las Fundaciones Bancarias, la misma LCAFB establece que, para aquellas que dispongan de una participación igual o superior al 50% en una entidad de crédito, deben elaborar un plan de desinversiones para reducir dicha participación por debajo del 50%, o si optan por su mantenimiento por encima de dicho porcentaje deben constituir un fondo de reserva para hacer frente a las posibles necesidades de recursos propios de la entidad participada.

Esta exigencia deja, por tanto, dos vías alternativas a las fundaciones bancarias con una participación igual o superior al 50%: o bien un plan de desinversión, que con toda probabilidad pasa por salir a cotizar en bolsa, o diluirse en ella si ya se cotiza; o bien por constituir el mencionado fondo de reserva, con la consecuente merma de recursos disponibles para la realización de la OS.

De las cuatro fundaciones bancarias que actualmente se hallan en dicha situación, únicamente una de ellas (Fundación bancaria BBK) ha optado por la constitución del fondo de reserva, mientras que las otras tres han optado por la desinversión para reducir su participación por debajo del 50%. En el caso de Fundación Bancaria La Caixa ese proceso ya se ha iniciado, y se continuará, en la medida que la entidad participada (Caixabank) cotiza en Bolsa. En las otras dos (Fundación Bancaria Ibercaja y Unicaja), el proceso de desinversión deberá ser facilitado posiblemente por una salida a bolsa de las respectivas entidades financieras participadas (Ibercaja Banco y Unicaja Banco respectivamente).

El resultado del proceso descrito se muestra en la tabla siguiente, en donde se puede observar que, en el caso de Fundaciones Bancarias, excepto para las cuatro fundaciones bancarias descritas en el punto anterior, la participación de las antiguas cajas se ha reducido de forma sustancial. En el caso de las Fundaciones Ordinarias esta participación se ha reducido, en la mayoría de los casos al 0%. Con ello se pretende mostrar que el sector de la Cajas de Ahorro ha perdido gran parte de su participación pública y con ello una significante reducción en la obtención de los beneficios dedicados a la obra social.

7. CONCLUSIÓN

Las Cajas de Ahorros han sido entidades importantísimas en el desarrollo de la economía española y que han tenido un gran peso en el sistema financiero español hasta alcanzar una cuota de mercado en depósitos en España del 50% como ya hemos visto. Realmente considero que son entidades que no deberían haber desaparecido ya que creo que desempeñaban un gran papel actuando de forma tan desinteresada y altruista ayudando a los sectores más necesitados y devolviendo a la sociedad todo lo que la sociedad les había dado.

Opino que el modelo de negocio de las cajas no era nada malo, simplemente a causa de la captura política, las riesgosas inversiones inmobiliarias y la mala actuación del Banco de España se vieron destinadas a desaparecer. Sin embargo, aún sobreviven dos pequeñas Cajas de Ahorros (Caja Ontinyent y Caja Pollença) que han sido fieles al modelo de las cajas y no se dejaron llevar por las altas rentabilidades ni el modelo bancario.

No creo que sea posible que las Cajas de Ahorros vuelvan y de hecho considero que el proceso de concentración bancaria se va a seguir implantando hasta que haya dos grandes bancos. No obstante, estaría bien contar con entidades como las cajas, las cuales invierten sus beneficios en proyectos sociales y no dependientes de unos socios a los que repartir dividendos y que manteniendo unas líneas de actuación conservadoras, puedan mantenerse sólidas en momentos de recesión económica.

8. BIBLIOGRAFÍA

AFI (2006). Ránking de las Cajas de Ahorros a Diciembre de 2016.

Arancibia, Salvador (1998). El Dinero de la Discordia. Las Cajas de Ahorros, entre la privatización y el control político. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, S.A.

Cardona Orduño, José Francisco (2014). Antecedentes y evolución de los montes de piedad y las Cajas de Ahorros. Universitat Jaume I.

Calvo-Bernardino, Antonio (2017). Crisis financiera y reestructuración de las Cajas de Ahorros. Una comparación internacional. Regional and Sectorial Economic Studies.

Camarero, José María (2019). La década más convulsa de la banca. Diario La Rioja.

CECA (2017). Memoria Obra Social.

Cuenca, Alain y Uldemolins, Enrique (2012). La obra social en la encrucijada. FUNCAS. Perspectivas del sistema financiero español.

Deloitte (2018). Tendencias y retos del sector financiero en el entorno actual.

Herrero Batalla, Teresa y Tejeiro Pita da Veiga, Luis. (2012). Las Cajas de Ahorros en el marco de la crisis. FUNCAS. Perspectivas del sistema financiero español.

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.

Maudos, Joaquin. (2014). Reestructuración bancaria y accesibilidad financiera. FUNCAS.

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

Quintás Seoane, Juan Ramón (2018). Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

Tortosa, Emili (2015). Fulgor y Muerte de las Cajas de Ahorros. Valencia. Publicasions de la Universitat de València.

Villafañe Pérez, Cristina (2014). Historia de Las Cajas de Ahorros españolas, Luces y Sombras. Universidad de León.