

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de León
Curso 2013/2014

LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS

**THE REESTRUCTURING OF THE SPANISH SAVING
BANKS**

Realizado por la alumna Doña Andrea Herrero Domínguez
Tutorizado por la profesora Doña Anabelén Casares Marcos

ANEXO 4

VISTO BUENO DEL TUTOR DEL TRABAJO FIN DE GRADO

La Profesora Doña Anabelén Casares Marcos como Tutor¹ del Trabajo Fin de Grado titulado “**LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS**” realizado por Doña Andrea Herrero Domínguez en el Grado Universitario en Derecho, informa favorablemente el mismo, dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento al art. 15.3 del R.D. 1393/2007, de 29 de octubre.

En León a 12 de septiembre de 2014

VºBº

Fdo.: Anabelén Casares Marcos

¹ Si el Trabajo está dirigido por más de un Tutor tienen que constar los datos de cada uno y han de firmar todos ellos.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| RESUMEN | 5 |
| OBJETIVOS | 6 |
| I. INTRODUCCIÓN | 10 |
| II. HISTORIA DE LAS CAJAS DE AHORROS. Origen y evolución. | 11 |
| III. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CAJAS DE AHORROS: | 18 |
| IV. PROBLEMAS DE LAS CAJAS DE AHORROS | 22 |
| V. LOS NUMEROSOS INTENTOS DE REFORMAS EN EL SECTOR CAJAS DE AHORROS. | 28 |
| i. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: | 28 |
| ii. PRIMERA FASE EN EL PROCESO DE REESTRUCUTURACIÓN: RDL 9/2009, RDL 11/2010, RDL 2/2011, RDL 2/2012 Y RDL 18/2012 | 31 |
| 1. REAL DECRETO-LEY 9/2009: La generalización del SIP | 31 |
| 2. REAL DECRETO-LEY 11/2010: Primer paso para la Reforma Institucional | 40 |
| 3. REAL DCRETO-LEY 2/2011: La necesidad de impulsar el flujo crediticio | 46 |
| 4. REAL DECRETO LEY 2/2012: La recuperación de la confianza en el sistema financiero español | 50 |
| 5. REAL DECRETO-LEY 18/2012: La recuperación del crédito | 54 |
| iii. SEGUNDA FASE DEL PROCESO DE REESTRUCURACIÓN. RESCATE BANCARIO Y RDL 24/2012. | 56 |
| VI. LA NUEVA LEY DE CAJAS DE AHORROS. | 63 |
| VII. CONCLUSIONES | 70 |
| VIII. BIBLIOGRAFÍA | 73 |
| ANEXO I | 76 |

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AAPP: Administraciones Públicas

AGE: Administración General del Estado

ART: Artículo

CC: Código Civil

CCAA: Comunidad Autónoma

CE: Constitución Española

CECA: Confederación Española de Cajas de Ahorros

DA: Disposición Adicional

DF: Disposición Final

DT: Disposición Transitoria

FGD: Fondo General de Depósitos

FMI: Fondo Monetario Internacional

FROB: Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

LORCA: Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad

MOU: Memorando de entendimiento

RDL: Real Decreto-Ley

SA: Sociedad Anónima

SGA: Sociedad de Gestión de Activos

SIP/s: Sistema institucional de Protección/Sistemas Institucionales de Protección

SSTC: Sentencia Tribunal Constitucional

TFG: Trabajo Fin de Grado

UEM: Unión Económica Monetaria

RESUMEN

Las Cajas de ahorros, han sido las instituciones más afectadas por los cambios que ha sufrido el sistema financiero español tras la crisis económica. Sus primeros años de vida, durante los cuales las Cajas lideraron el negocio minorista y de economía doméstica, estuvieron marcados por el éxito y la prosperidad. El momento en que las Cajas deciden traspasar fronteras y ampliar sus negocios, comenzarán sus principales problemas. Las Cajas serán víctimas de numerosas injerencias políticas y la dudosa profesionalidad, en algunas ocasiones, de los miembros de sus órganos de gobierno las llevaría a apostar por operaciones de gran riesgo, sobretodo en el sector inmobiliario, uno de los más damnificados por la crisis económica. Se pondrán en marcha toda una serie de reformas, que no lograrán reconducir la situación, pues su lanzamiento ha sido tardío y los déficits acumulados demasiado elevados, por lo que las últimas páginas de este proyecto estarán dedicadas a su desaparición y su obligatoria conversión en Fundaciones Bancarias, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

Palabras clave: cajas de ahorros- sistema financiero- crisis económica- economía doméstica- injerencias políticas- sector inmobiliario- reformas- fundaciones bancarias

ABSTRACT

Savings Banks have been the most affected ones by the changes suffered by the Spanish financial system after the economic crisis. Their early life, during which saving banks led the retail business and home economics, were marked by success and prosperity. It's the time when Saving Banks decided to cross borders and expand their businesses, when their main problems began. Saving Banks were victims of numerous political interference and questionable professionalism; sometimes members of their governing bodies took them to bet on large exposures, especially in real estate, one of the hardest hit by the economic crisis. A series of reforms have failed to remedy the situation as its launch has been delayed and has accumulated too high deficits; therefore the last pages of this project will be dedicated to their demise and their mandatory conversion into banking foundations, following the entry into force of Law 26/2013, of 27 December, savings banks and banking foundations.

Keywords: saving banks- financial system- economic crisis- home economics- political interference- real state- reforms- banking foundations

OBJETIVOS

El enfoque de este trabajo fin de grado ha tenido un objetivo principal: El análisis del proceso de reestructuración de las Cajas de Ahorros españolas. Ello ha supuesto, bajo la dirección de la Pfra. Anabelén Casares Marcos la realización de un profundo estudio acerca de la trayectoria jurídico-económica de estas entidades que nos permita comprender el por qué de su reforma.

Las Cajas han contado con una gran carencia desde sus orígenes, su definición. La inadecuada definición de su naturaleza jurídica (que ni el propio TC salva) ha lastrado su regulación, lo que ha supuesto una desmesurada intervención pública y política de las mismas. Junto a ello, otros problemas tales como; su configuración institucional o la legitimidad de sus decisiones no han sabido resolverse en los momentos oportunos ni valiéndose de los medios más adecuados. Fruto de ello, el Gobierno ha procedido a reformar por vía Decreto-Ley la propia concepción y naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros, en espacios de tiempo muy reducidos, sin apenas reflexión, debate o consideración, lo que ha contribuido al fin de la institución.

Con el objetivo principal con el que iniciábamos este apartado, al que se suman otros objetivos adicionales que a continuación exponemos, el proyecto presentado ha tratado de llevar a cabo la realización de una investigación de los caracteres principales de estas singulares instituciones y sus principales reformas. Así, este TFG pretende:

- Analizar su historia, realizando un estudio acerca del origen y la evolución de las Cajas de Ahorros españolas.
- Ahondar en la definición de su naturaleza jurídica: Las diferentes posibilidades y las consecuencias que de ello se derivan. Especial mención a los pronunciamientos del TC al respecto.
- Analizar el régimen jurídico aplicable a las Cajas de Ahorros españolas y sobre el que se ha fundado su progresiva consolidación y promoción en el tiempo.

- Estudiar los problemas derivados de la actual crisis financiera y la situación económica en que se encontraban las Cajas de Ahorros, así como las sucesivas reformas aprobadas en los últimos años para procurar minimizar su impacto.
- Analizar la regulación aprobada para las Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias y, en particular, de las consecuencias que habrán de derivar de la misma para la capital obra benéfico-social desarrollada hasta el momento actual por estas entidades crediticias centenarias, en base a la Ley 26/2013, de 27 de diciembre de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada para hacer frente al presente proyecto ha sido principalmente descriptiva. Antes de concretar los métodos utilizados para la elaboración del TFG, he de advertir que la actualidad del tema ha facilitado la localización de las diversas fuentes de información utilizadas. Son numerosas las obras y publicaciones que desde diferentes perspectivas tratan el tema sobre el que versa nuestro TFG. La variedad ha ayudado a profundizar en el tema teniendo en cuenta las opiniones de diversos autores. No obstante, en ocasiones ha dificultado la labor de encuadramiento de información, por lo que las fuentes utilizadas han sido las recomendadas, por su especial interés en lo que al tema tratado se refiere, por mi tutora, la Profesora titular del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de León, Anabelén Casares Marcos.

- En primer lugar se ha llevado a cabo una labor de recopilación bibliográfica, normativa y jurisprudencial respecto al régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. En este sentido, han sido utilizadas monografías, revistas jurídicas y tesis para el abordaje del grueso de cada uno de los bloques en que se estructura el Trabajo Fin de Grado. Los sitios web, han servido para la concreción y definición de algunos términos, así como para la consulta de las diferentes normativas que se contemplan expresamente en el texto.
- En segundo lugar, la fortuna de haber disfrutado de una Beca de colaboración en el Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de León durante este curso académico 2013/2014, ha permitido profundizar en el estudio de la temática sobre la que versa este TFG. Tanto el proyecto de la Beca de colaboración, como el Trabajo Fin de Grado han tenido por objeto un conocimiento exhaustivo del Régimen Jurídico de las Cajas de Ahorros y sus Reformas, por lo que las horas empleadas en el Departamento han servido para exponer conclusiones fundamentadas al respecto en este proyecto.
- Finalmente y en tercer lugar, a la elaboración de este proyecto ha contribuido la asistencia a cursos y conferencias relacionadas con el tema.

-Por un lado, el curso de verano: “La prestación de servicios de interés social en tiempos de crisis”, impartido en León, los días 15, 16 y 17 de julio de 2013.

-Por otro lado, “El Congreso sobre Las Cajas de Ahorros y la Prevención y Tratamiento de la Crisis de las Entidades de Crédito”, celebrado en Madrid los días 6 y 7 de febrero de 2013.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema financiero español ha padecido intensos cambios en los últimos años. Uno de los sectores financieros que más afectado se ha visto ha sido el de Cajas de Ahorros. En este proyecto trataremos de averiguar si realmente ha sido la crisis económica la única responsable de los desmanes sufridos por estas entidades o quizá, en esta hecatombe hayan confluído otro tipo de factores que junto a reforma tras reforma hayan favorecido su desaparición.

La crisis económica sería la “gota que colmaría el vaso”, y afirmativamente contribuyó al agravamiento de la situación financiera de las Cajas de Ahorros españolas. Sin embargo, varios años antes de su estallido, las Cajas venían siendo objeto de todo un entramado de **malos negocios y dudosas prácticas financieras**, responsables en último término, de la evaporación de su inicial estructura organizativa así como de su finalidad benéfica y fundacional. A todo ello contribuía la **ausencia de su definición**, ya la propia Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, pondría de relieve la necesidad de concretar el régimen jurídico de las cajas de ahorros, así como de limitar la desmesurada intervención pública presente en las mismas.

El legislador consciente de la situación, iniciaría un profundo **proceso de reforma** de estas entidades. Este proceso puede ordenarse en dos fases distinguidas y diferenciadas:

- La primera fase, destinada a la reestructuración y reforzamiento de los recursos propios de estas entidades.
- La segunda fase, correspondiente a la solicitud por España del rescate bancario y la firma del MOU ante la imposibilidad de recapitalizar todas las entidades pretendidas y su trasposición a través del Real Decreto-Ley 24/2012 de gestión de crisis bancarias.

El principal problema que se desprende de estos procesos de reforma iniciados, es el **tiempo**. La actitud es correcta, no obstante el *modus operandi* ha sido tardío y la situación de estas entidades ha resultado irreconducible. Aún más, si se tiene en cuenta el escaso tiempo existente entre reforma y reforma, lo que pone de manifiesto una legislación “a golpe de voz” sin un previo y detallado estudio de las verdaderas necesidades.

De ahí su inevitable desaparición, cuestión objeto de análisis en el último epígrafe de este proyecto.

II. HISTORIA DE LAS CAJAS DE AHORROS. Origen y evolución.

Los antecedentes españoles sobre Cajas de Ahorros, nos remontan al año 1835. Será la Real Orden de tres de septiembre de ese mismo año promovida por Don Diego Medrano y Treviño, Ministro del interior por aquellos tiempos, la primera disposición española que aludirá a estas instituciones como entidades “donde el menestral, el jornalero y todo hombre laborioso puede depositar sumas muy tenues de dinero bajo la confianza de obtener un crédito proporcionado, de capitalizar los intereses en cortos períodos, y de realizar sus fondos en todo tiempo”². Tres años después, fruto de la firma del Real Decreto de 25 de octubre de 1838 por la Reina Regente M^a Cristina, verá la luz **la primera Caja de Ahorros española**³, de apellido Madrileña. La Caja de Ahorros de Madrid, como primera institución de este tipo creada en España, había nacido con un claro objetivo; el **fomento del ahorro**. De este modo, mediante el estímulo del ahorro entre las clases trabajadoras, podría hacer frente a aquellos imprevistos que pudieran situar al sector laboral por debajo de la línea de la pobreza. Pese a ser esta la primera Caja española, la primera fundación se creó en el año 1935, a iniciativa del Conde de Villacreces⁴.

² CASARES MARCOS, Anabelén. Cuestiones actuales del régimen jurídico-administrativo de las Cajas de Ahorros españolas. *Pecunia*. 2005, N°1, pp. 31-66. ISSN: 1699-9495.

³ Esta fue una cuestión bastante controvertida. Actualmente puede afirmarse que la primera Caja de Ahorros española, fue la Caja Madrileña. Sin embargo, hasta concluir en este sentido, existieron discusiones al respecto. Ello se debió a que con anterioridad al año 1838 se había abierto un sistema de depósitos con finalidades de ahorro en Jerez de la Frontera y existían proyectos similares en Valencia. No obstante, cabía dudar de que ambos pudieran ser considerados como verdaderas Cajas de Ahorros y no como meros negocios de sus fundadores por lo que sin duda alguna, “la primera disposición oficial que impulsó la creación de las Cajas de Ahorros con finalidades sociales plenamente identificadas y principios bien explicitados fue la citada Real Orden”. LAGARES CALVO, Manuel Jesús. NEIRA AGRA, José Manuel. Diego Medrano y Treviño, Creador de las cajas de ahorros españolas. *Papeles de economía española*. 2003, N°97, pp. 128-173. ISSN: 0210-9107.

⁴ Don Diego López de Morla y Virués de Segovia, primer Conde de Villacreces, nació en Jerez de la Frontera en 1787. En 1814 Fernando VII le concede el título de Conde de Villacreces. Será en 1835

Siendo tales los precedentes españoles, el verdadero germen de las Cajas de Ahorros españolas nos remonta a la Italia medieval, concretamente a la institución de los **Montes de Piedad**.

Los Montes de Piedad surgieron a finales del siglo XVIII en el seno de la Orden Franciscana. Los primeros pasos de estas singulares instituciones, se identificaron con la concesión de préstamos a pequeños y medianos agricultores y contingentes de semillas para su sustento, en el período del año en que sus cosechas se encontraban en trance hasta llegar a producir. En contrapartida, estos deberían devolver el principal del préstamo junto a un interés muy reducido en especie, si querían evitar la imposición de la usura; razón última que explica el nacimiento de los Montes.

El primer Monte de Piedad español, nacería en la capital española en plena guerra de sucesión, un mes de diciembre del año 1702. Esta creación debe sus honores al capellán del Monasterio de las Descalzas Reales de Villa y Corte, el padre Francisco Piquer⁵, quién pretendió en último término dar vida a una institución destinada al

cuándo junto a Rafael Rivero de la Tixera, creará la primera fundación española en Jerez, que comenzaría sus actividades en el edificio del Cabildo Viejo, cedido por el Ayuntamiento de la ciudad. Véase parte del discurso que Villacreces protagonizó en la Real Orden de 3 de septiembre de 1835 origen de esta institución:”Yo el conde de Villacreces, en Jerez de la Frontera, ha establecido una Caja de Ahorros, donde pueden hacerse imposiciones desde 4 reales de vellón hasta 2.000, no excediendo de 20.000 las de una misma persona, donde a cada acreedor se entregará un librete en que consten las imposiciones y reembolsos; donde se abonará un 4 por 100 anual quince días después de hecha la imposición, capitalizándolo todos los años; donde podrán reembolsarse los acreedores de sus imposiciones e intereses devengados, avisando ocho días antes cuando la cantidad no pase de 500 reales, y un mes siendo mayor; y donde se ofrece la más severa reserva sobre estas operaciones”(Real Orden de tres de septiembre de 1835). Vid: TITOS MARTÍNEZ, Manuel. Las Cajas de ahorros en la historia de Andalucía. *Papeles de economía española*. 2005, N°105-106, pp. 132-153. ISSN: 0210-9107.

⁵ En el año 1702, en su propia casa, Piquer colocó en su habitación la primera “cajita de ánimas” y a continuación llamó a su familia y les dijo: “Sean Vms. Thestigos de que este real de plata que hecho en esta Caja, ha de ser el principio y fundamento de un Monte de Piedad, que Dios á de fundar para sufragio de las ánimas y Socorro de los Vivos”. Sin embargo, la institución no nació como tal hasta el año 1718, por Real Cédula de 7 de Abril de 1718. CASARES MARCOS, Anabelén. *Cajas de Ahorro: Naturaleza Jurídica e Intervención Pública*. Primera Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003. ISBN: 84-8442-916-4.

recaudo de fondos para el alivio de las ánimas del purgatorio y de las necesidades de los vivos.

El siglo XVIII fue una época de especial dificultades para la nación española. Víctima de una funesta crisis económica, la miseria y pobreza alertaban la necesidad de cambios. Así el Monte de Piedad, como responsable de los sufragios, el entierro de los pobres y las limosnas a los más necesitados, que a su vez funcionaba como lugar tanto de empeño de objetos valiosos que algunas gentes habían heredado de sus consanguíneos, como de depósito de las cosechas de los pósitos reales, fue recibido como un esperanzador aliento para la España de aquella época.

A nivel europeo, el panorama era similar. La Revolución Industrial marcaría el inicio de una etapa próspera y fértil, pero a su vez portearía la explotación y desigualdad económica de muchas familias que trató de solventarse mediante la puesta en marcha de un modelo de entidades de previsión social, similar a los Montes.

No obstante, los economistas de la época⁶ fueron muy duros criticando este tipo de alternativas al considerar, que el fomento de estas medidas lejos de mejorar el panorama social contribuirían al acomodamiento de las clases más necesitadas, que al contar con pluses de socorro y atención, relegarían su verdadera situación. Precisamente sería el **rechazo protestante** a los planteamientos piadosos de los Montes, la guinda para fundar las primeras Cajas y lograr su expansión.

En este sentido, el concepto de *Caja de Ahorros* no aparecerá en Europa hasta la segunda mitad del siglo XVIII, fundado en el pensamiento de Jeremy Bentham⁷. Bentham, consideraba las Cajas de Ahorros como un instrumento de mejora de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, a través de la **remuneración del ahorro**. Ello proporcionaba un nivel de seguridad económica superior. Alemania será pionera al respecto destacando las Cajas de Brunswick (1765) y Hamburgo (1768). Semejante

⁶ Destacan en este sentido, grandes maestros de la economía como Adam Smith, John Stuart Mill, Jean Baptiste Say, el Coronel Torrens o David Ricardo. SANTACRUZ CANO, Javier. Historia de las Cajas de Ahorros y situación actual. Un estudio de la realidad económica y financiera. *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*. 2011, N°01, pp. 1-48. ISSN: 2255-5471.

situación encontraríamos en Inglaterra a través de la creación de numerosos Saving Banks o en Francia con la Caisse d'Epagne (1804).

En España la implantación del modelo de Cajas de Ahorros fue tardía. Habría que esperar al nuevo siglo, concretamente al año 1838, para que la primera Caja de Ahorros española entrara a la vida jurídica.

Ramón de Mesonero Romanos, explicaba los motivos del retardo de su asentamiento: “La primera y capital dificultad que se presentaba para plantear en nuestro suelo la institución de las Cajas de Ahorros consistía como es notorio, en la inconveniencia o **imposibilidad de ligar su existencia con la del crédito público** como está en Inglaterra y Alemania, Francia y Suiza. Pero en nuestro país, por desgracia de los tiempos y la larga serie de revoluciones políticas, no podía contarse con aquel apoyo vital, ni dar a las Cajas de Ahorros la extensión e importancia que tienen en donde el crédito nacional no abatido puede abrir confiadamente sus puertas a las modestas economías del infeliz. Este, para depositarlas con la esperanza de su conservación y aumento, necesita una íntima persuasión moral y material de que en ningún tiempo y por ningún acaso pudieran sufrir la menor distracción; y esta seguridad, esta profunda convicción, sólo penetran en la masa del pueblo después de largos años de paz, de orden y de regularidad en los negocios públicos”⁸.

En este sentido, la primera Caja de Ahorros española, había podido concebirse como un auténtico milagro. Tanto Mesonero como Pontejos⁹, alertaron de la conveniencia de plasmar en sus estatutos parámetros similares a los establecidos en el

⁸ Cita literal: SANTACRUZ CANO, Javier. Historia de las Cajas de Ahorros y situación actual. Un estudio de la realidad económica y financiera. *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*. 2011, N°01, pp.1-48. ISSN: 2255-5471.

⁹ Don Joaquín Vizcaíno, Marqués viudo de Ponteijos (1790-1840) fue presidente de la Diputación de Madrid desde el 22 de septiembre de 1834 hasta el 24 de mayo de 1836. En 1838, por iniciativa de Mesoneros Romanos, contribuyó a la creación de la primera Caja de Ahorros española, una institución benéfico social destinada a los ahorros de las clases menos acomodadas. La Caja se instaló en el mismo edificio cedido por Felipe V para el Monte de Piedad. Inicialmente, esta entidad sólo abría sus puertas los domingos para que la gente acudiera a depositar sus ahorros. Vid: PLÁCIDO, FRANCISCO. *Piquer y Rodilla*. [en línea] [4 Septiembre de 2014].

Disponible en: http://www.encyclopedia-aragonesa.com/voz.asp?voz_id=10231

modelo europeo basado en la institucionalización del pequeño ahorro y cobertura social. Resultado de ello fue el proyecto de 25 de octubre de 1838 anteriormente mencionado.

Durante algún tiempo la existencia y desarrollo de las Cajas aún dependería de los Montes. Ante la ausencia de ahorro popular y crédito, el crecimiento fuertemente limitado de la Caja, quedaba supeditado a los fondos del Monte. Con el paso del tiempo, la situación cambiaría y la Caja comenzaría a ser autosuficiente y su remanente no tardaría en invertirse.

Prueba de ello, fue la aprobación del RD de 29 de junio de 1853, responsable de un gran cambio en lo que hasta ahora hemos referido a estas instituciones. La citada norma, propondrá el traslado de los fondos de las Cajas a la Caja General de Depósitos amortiguadora de la deuda pública. Esta medida lograría amortizar la deuda de la Hacienda Real, que para entonces ascendía a unos 360 millones mediante los fondos prestables de las Cajas. De esta forma se lograría mejorar el descubierto de la Hacienda creando a su vez, un ambiente óptimo para expandir del negocio de las Cajas.

La aprobación de esta norma, no tardaría en generar la desconfianza en el sector impositor, quién acabó por retirar sus aportaciones. Fueron casos muy sonados los de las Cajas madrileñas o vallisoletanas en los que se produjeron retiradas masivas de fondos. El temor era fundado, la situación de la Hacienda era cuanto menos desalentadora y la fiabilidad de pago de España se evaporaba lentamente. De ahí que no resultase sorpresivo su fracaso.

Pese a que el RD de 1853 había sido pionero en el propósito de independencia entre Cajas y Montes, los intentos de separación entre ambos, fueron repetidos a lo largo de los años 80 hasta finalmente culminar en la década de los noventa. En esta línea, los **Reales Decretos- Leyes de 9 de abril de 1926 y de 21 de noviembre de 1929 junto al Estatuto de Ahorro del año 1933, consagraron por primera vez** en la historia de las Cajas, **los fines fundacionales y benéficos** de estas entidades, y se ocuparon de regular su estructura organizativa y funcionamiento interno. Aún así, habrá que esperar al verano del año 1959 para asistir a la elaboración de un **Plan estabilizador** de la economía española¹⁰ que pretendía, en último término, su

¹⁰ El Plan de estabilización y liberalización de la economía española, fue dirigido por el Ministro de Hacienda, Mariano Navarro Rubio y por otros Altos Dirigentes del Régimen como Alberto Ullastres, Enrique Fuentes Quintana, Juan Sardá o Laureano López Rodó. Su elaboración, pondría fin al período de

liberalización. Téngase en cuenta, que desde mediados de los años cincuenta, el crecimiento económico de España dependía casi totalmente de la importación de productos del exterior. Así mismo, la industrialización implicó un mayor volumen de importación de productos extranjeros, y dado la escasez de recursos y la fuerte inflación, la negatividad del saldo de la balanza comercial española se vio fuertemente incrementada. Por ello, las autoridades españolas auxiliadas por Estados Unidos y los organismos internacionales competentes, elaboraron un proyecto destinado a liberalizar la economía española y permitir su crecimiento. Resultado de ello fue el Plan de 1959 que instigó cambios muy sonados en el sector financiero español:

Por un lado pretendía establecer un cambio de peseta con otras divisas, ejemplo de ello fue el dólar que se fijaría en 60 pesetas, lo que supuso la devaluación de la peseta. De otro lado, trataba de reducir el gasto público y moderar los salarios para luchar contra la inflación. Otra de sus pretensiones se centraba en la **reducción del intervencionismo del Estado** en la economía española, todo ello con el fin de lograr la **liberalización de las importaciones y el fomento de las exportaciones**, excepto en industrias de guerra, servicios públicos y actividades relacionadas con la información. Puede afirmarse su exitosa implantación, ya que entre 1960 y 1973 la economía española registró un nivel de crecimiento, que tan sólo fue superado por Japón.

Tres años después, un catorce de julio, será aprobada la **Ley de Bases de Ordenación Bancaria**, institucionalizadora del Banco de España y germen de su papel regulador en el mercado financiero. En lo que respecta a las Cajas, supondría el origen de un Consejo Superior, intermediario y regulador de la generalidad de estas, como fue

autarquía franquista. Debido al modelo de importaciones que se había iniciado a lo largo de los años cuarenta en España, se había generado una ineficiente estructura productiva compuesta por pequeñas empresas que no arriesgaban en costes al no tener que competir con el exterior. Al inicio de los años cincuenta, este modelo flaquearía por completo ya que resultaba incompetente para sustituir importaciones y hacer frente a la producción interna. Por ello, fue precisamente el sector exterior el detonante de la política económica. La industrialización aumentó la necesidad de importaciones, las cuales se enfrentaban a grandes obstáculos de política comercial y debilidad económica. Todo ello contribuyó a que la balanza de pagos se hubiera sometido a una crisis permanente que en 1959 se hizo insostenible, de ahí la elaboración del mencionado Plan. Para más información vid: SAÉN RODRÍGUEZ, Estela. El proceso de liberalización exterior en España. *Acciones e investigaciones Sociales*. 2010, Nº28, pp. 251-269. ISSN: 1132-192X.

el **Instituto de Crédito**. Esta institución amplió las fronteras de las Cajas equiparando su actuación y operatividad a la de las entidades bancarias. Sin embargo, en 1972 fue desbancado por el Banco de España, asumiendo éste sus funciones esenciales.

Ahora bien, será durante el período de la transición, cuando las Cajas afronten un profundo cambio en su régimen jurídico. La transición fue una etapa en la que la coyuntura económica española se hallaba enormemente debilitada. La subida del petróleo, principal fuente de recursos en aquellos tiempos, unido al fuerte intervencionismo mediante el control de precios, auguraban un panorama desalentador. La fuerte inflación había obligado a las Cajas a servirse de sus reservas para la compra de deuda que pignorarían a tipos de descuento elevados, y el excesivo control de los tipos de interés habían sumergido a estas entidades en un mercado de captación de pasivo, viéndose obligadas a competir con variopintas ofertas.

Semejante panorámica exigía una reforma, así el Ministro y Vicepresidente del Gobierno, Enrique Fuentes Quintana, elaboraría un Plan Económico de Urgencia, fruto del cual, el 27 de Agosto de ese mismo año sería aprobado El Real Decreto-Ley 2290/1977. Fuentes Quintana, pretendió con esta norma liberalizar el negocio de las Cajas, equiparando estas instituciones a los Bancos. Para ello modificaría los órganos de gobierno de éstas, la operativa de las mismas, sus excedentes, así como su organización y representatividad.

Hasta este momento, se podía afirmar que la operatividad de las Cajas en el mundo financiero se había centrado en el auxilio de los más necesitados, recogiendo pequeñas cantidades de dinero en depósito. Durante más de un siglo las Cajas se habían destinado a custodiar ahorros de las clases populares, para canalizarlos en posteriores momentos hacía economías domésticas, que en aquellos momentos aún no resultaban de interés para los bancos. Pasado el tiempo, en la medida en que España fue prosperando económica y socialmente, surgiría una clase media con cierto poder adquisitivo y entonces las Cajas adquirirían una importancia mayor. Sin embargo, no ha de obviarse que la Caja, siempre se había encontrado fuertemente limitada por la actuación de los bancos y además se encontraba anclada en el territorio en que se había originado, por ello su operativa se centraba, casi de manera exclusiva, en captar ahorro de sus clientes.

Con el **Decreto Fuentes Quintana**, esta situación cambiaría y las Cajas pasarían a convertirse en competidores de primera línea de los Bancos.

La citada norma señalaba expresamente que “las Cajas de Ahorro podrán realizar las mismas operaciones que las autorizadas a la banca privada”¹¹. Las Cajas, que hasta entonces habían operado como una bendición del crédito y del ahorro popular, pasarán a convertirse en la principal amenaza de dudosas prácticas y especulaciones financieras. Desde el punto de vista económico y financiero, supuso un enorme éxito. Sin embargo, el sector bancario recibió la noticia como un jarro de agua fría. Mientras que las Cajas no contarían con ningún impedimento a la hora de comprar bancos y se les permitía ampliar sus fronteras, los bancos, en ningún caso podrían adquirir Cajas, dado su naturaleza semipública.

Finalmente, la aprobación de la Constitución española en el año 1978 también tendría importantes consecuencias en el régimen de las Cajas. El diseño del Estado autonómico que ésta planteaba implicaría que las CCAA pasaran a tener un papel decisivo tanto en su regulación como en su gestión. Reflejo de ello fue la Ley 31/1985, de 2 agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en adelante (LORCA). “Esta ley se ocupaba del diseño institucional de estas entidades, especialmente en lo relativo a la configuración de sus órganos consagrando el principio de representatividad y democratización en su seno. Todo ello sin romper con el fin social característico de las mismas”¹². No obstante, olvidó regular algunas cuestiones tan esenciales, como qué tipo de entidades son o cuál es su naturaleza jurídica. Cuestión que procede analizar en el siguiente bloque.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CAJAS DE AHORROS:

¹¹ “A partir de la entrada en vigor de la presente disposición las Cajas de Ahorros podrán realizar las mismas operaciones que las autorizadas a la banca privada, sin otras limitaciones que las vigentes para esta última en el marco de la Ley 2/1962, de 14 de abril, sobre bases de ordenación del crédito y de la banca” (Artículo 20 del Capítulo II del Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorros actualmente derogado en su totalidad por la Ley 31/1985, salvo los Capítulos II y III. Esta ley ha estado vigente hasta el 29 de Diciembre de 2013 (BOE-A-1985-16766).

¹² CASARES MARCOS, Anabelén. Cuestiones actuales del régimen jurídico-administrativo de las Cajas de Ahorros españolas. *Pecunia*. 2005, N°1, pp. 31-66. ISSN: 1699-9495.

La determinación de la naturaleza jurídica de las Cajas de ahorros y consecuentemente el régimen jurídico aplicable a las mismas, ha sido desde su nacimiento una polémica cuestión. La excesiva **politización** que acompañará a las Cajas durante algunos años de su vida, unido a la ausencia de una definición sobre éstas, han entorpecido considerablemente su labor de encuadramiento y regulación. Su trayecto jurídico-económico ayuda a comprender la cuestión:

Las Cajas de Ahorros habían nacido en España para solventar los problemas económicos padecidos por los Montes. La beneficencia y caridad que caracterizó a estas entidades desde sus orígenes no dificultaba en principio su definición, tampoco la determinación de su legislación aplicable, ya que en sus primeros años de vida su normativa reguladora se reducía a sus propios estatutos y reglamentos. Tan sólo el Real-Decreto de 29 de junio de 1853 que ordenaba establecer de forma conjunta en toda las capitales de provincia españolas, Cajas de Ahorros y Montes de Piedad¹³, así como la Ley de 29 de junio de 1880 que en su artículo tercero señalaba expresamente como “las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad establecidos y que se establezcan con autorización competente, serán considerados como institución de beneficencia y estarán bajo el protectorado del gobierno y de sus autoridades delegadas” coexistían con su propia normativa. No obstante, los primeros años del siglo XX suponen **la decadencia del carácter benéfico de la institución y el asentamiento del fin social**. Las primeras normas que señalaron expresamente los cambios en los fines y funciones de las Cajas de ahorros españolas, fueron los Reales Decretos Leyes de 9 de abril de 1926 y de 21 de noviembre de 1929. “El RDL de 1926 fue el punto de inflexión para la ruptura del régimen de libertad de las Cajas. Por otro lado, la federación por regiones primero, y la creación en 1928 de la Confederación Española de Cajas de Ahorros Benéficas, por Real Orden de 24 de septiembre de 1928, dio a estas entidades cierto espíritu de uniformidad institucional que se reflejaría ya en el Real-Decreto Ley de 21 de Noviembre de 1929, con la separación radical entre Cajas Generales de Ahorro Popular y entidades populares de ahorro y capitalización. Los dos pilares fundamentales (protectorado del gobierno y régimen de patronato) en que se fundamenta la estructura

¹³ “Se establecerán Cajas de Ahorros en todas las capitales de provincia en que no las haya, con sucursales en los pueblos de las mismas donde a juicio de los gobernadores v de los Ayuntamientos respectivos puedan ser convenientes” (Artículo 1 del Real Decreto de 29 de Junio de 1853).

organizativa de la fundación común, aparecerán claramente contemplados en el Estatuto Especial de las Cajas Generales de Ahorro Popular, arts. 6 y 9, aprobado por el mencionado Decreto-ley de 1929”¹⁴. Ambas normas fueron el germen **del Estatuto del Ahorro de 1933**. El Estatuto sienta, así mismo, las bases para una vinculación cada vez más estrecha de la actividad crediticia de estas entidades de ahorro a la financiación de actuaciones esencialmente.

Desde entonces, no se ha elaborado una norma que pretenda una regulación conjunta y unitaria del régimen jurídico de estas entidades. El legislador tan sólo ha parcheado las necesidades que puntualmente han surgido. Siendo destacables al respecto los Reales Decretos de 2290/1977, de 27 agosto, sobre regulación de los órganos rectores de las Cajas de Ahorros y 2291/1977 sobre la regionalización de sus inversiones, que materializan la equiparación entre la Banca privada y las Cajas consagrada en el Decreto Fuentes Quintana o la LORCA.

Por otro lado, es indiscutible que las Cajas Españolas habían experimentado desde sus orígenes una situación económico-financiera que difería respecto a las de sus similares europeas. Mientras que durante las décadas de los ochenta y los noventa, las Cajas vecinas se habían visto obligadas a transformarse en sociedades por sus dificultades para cumplir con la normativa europea en materia de recursos propios, las Cajas Españolas se caracterizarían por su **posición saneada** y la facilidad para responder a los cambios del mercado, sin necesidad de recurrir a alteraciones en su naturaleza jurídica fundacional. Si bien es cierto, su carácter fundacional originaba problemas competenciales y de capitalización.

La dificultad que plantea definir estas entidades y consagrar un régimen jurídico aplicable a las mismas, se incrementa si tenemos en cuenta los pronunciamientos del TC al tanto. Es ilustrativa al respecto la Sentencia 49/1988, de 22 de marzo, en que **el TC negaría su carácter fundacional si tratásemos de encajar las Cajas en el art. 34 de la CE**¹⁵. Sin embargo, **las reconocería como fundaciones a tenor de lo dispuesto en**

¹⁴ GUTIÉRREZ SEBARES, José Antonio. MARTÍNEZ GARCÍA. Francisco Javier. *El sistema financiero en la España contemporánea*. Santander: Editorial de la Universidad de Cantabria, 2014. ISBN: 978-84-8102-698-6.

¹⁵ “Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley” (Artículo 34 de la CE de 1978. BOE-A-1978-31229). Este artículo consagra en nuestra Carta Magna un derecho

el art 35 del CC¹⁶. Asimismo, en la citada Sentencia el TC excluiría a las Cajas de Ahorros del amparo de la libertad de empresa recogido en el art. 38 CE, al considerar que éste último se refiere a organizaciones con fines lucrativos, mientras que la finalidad de las Cajas se corresponde con el destino de los excedentes de sus rendimientos a obras sociales. Aún pareciendo reflexiones contradictorias, la dualidad propuesta por el TC no resulta un razonamiento descabellado, en tanto en cuanto, tanto el TS como el TC han hecho referencia en reiteradas ocasiones a la **naturaleza privada** de éstas.

Sin embargo, si nos trasladamos al plano práctico, resultaría alarmante negar su vertiente fundacional cuando las Cajas responden claramente a una finalidad de interés

novedoso en cuanto que no cuenta con precursores ni en otras constituciones españolas anteriores ni en textos constitucionales del Derecho comparado. Hasta su plasmación en la CE, la fundación aparecía en el artículo 85 del CC “como una prolongación de la libertad individual, por la que los particulares tenían la posibilidad de vincular bienes, constituyendo una organización a la que el ordenamiento jurídico reconocería una personalidad independiente, en atención al patrimonio que la conforma”. La Constitución consagra el derecho de fundación como un derecho fundamental carente de la tutela del recurso de amparo, a pesar de la remisión que en este artículo 34 se hace al derecho de asociación que sí cuenta con la misma. La diferencia de este tratamiento jurídico entre ambos derechos se produjo durante la tramitación del proyecto constitucional en el Senado. Por un lado, decidió trasladarse el derecho de fundación a la Sección Segunda que comprende los derechos y deberes, perdiendo, entre otras garantías, la protección constitucional del recurso de amparo y por otro lado, se redefinió el derecho de fundación en el sentido que “su reconocimiento constitucional englobaría aquellas fundaciones que persigan fines de interés general, excluyendo, en consecuencia, figuras como la fundación-empresa que en sus distintas modalidades constituye una de tantas importaciones de la doctrina alemana a nuestro derecho y que no encaja en el concepto de fundación protegido por este artículo 34”. Para un conocimiento más profundo vid: RUIZ NAVARRO, JOSE LUIS. *Sinopsis del artículo 34*. [en línea] [24 de Julio de 2014].

Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=34&tipo=2>.

¹⁶”Son personas jurídicas:

1. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley. Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas.
2. Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados” (Artículo 35 del CC de 1889. BOE-A-1889-4763).

general, así como su vertiente empresarial en relación a su consideración como entidades de crédito.

Como ha señalado CASARES MARCOS, la doctrina del TC al rechazar las Cajas de Ahorros como fundaciones empresas, estaba ignorando, por un lado, el destino de gran parte de sus beneficios empresariales a fines de interés general y por otro, que las formalidades en que las Cajas realizan sus actividades crediticias responden a una obra claramente social.

Por lo que siendo esta cuestión de tan difícil resolución y enorme calado, quizá quepa concluir finalmente, y pese a la doctrina del TC, que las Cajas han sido un exponente claro de **fundaciones empresa de carácter especial y de naturaleza mixta**. Su función primordial consiste en el desarrollo de una actividad empresarial como presupuesto necesario para la obtención de recursos destinados a los fines propios de la fundación, fines que pueden ser de lo más variado, sociales, culturales...

Por ello puede afirmarse, que las Cajas de Ahorros han desempeñado durante años una importante función social destinando parte de los beneficios obtenidos al desarrollo de obras sociales.

IV. PROBLEMAS DE LAS CAJAS DE AHORROS

El sistema financiero español ha padecido intensos cambios en los últimos años. Uno de los más drásticos ha sido el que ha afectado al sistema español de Cajas de Ahorros. ¿Pero es la crisis la razón de esa convulsión? ¿O subyacen otro tipo de problemas desencadenantes de esta situación?

La crisis tan sólo hizo que acentuar los problemas que arrastraba este sector desde hacía algunos años. Ciertamente la bonanza acompañaría a las Cajas durante su gestación y primeros años de vida, sin embargo, poco tiempo después los problemas comenzaron a desencadenarse. Mientras las Cajas apostaron por modelos de negocios sencillos, apoyadas por las **economías domésticas** y basándose en operaciones de actuación limitadas a un ámbito territorial concreto, quizá resultó adecuada la estructura organizativa y de propiedad, así como la capitalización de beneficios autogenerados que mantenían. No obstante, el momento en que las Cajas inician su **expansión territorial** ampliando sus negocios y junto a éstos su clientela, sus puntos más flacos subyacerán.

Una de las problemáticas que acompañaron a las Cajas prácticamente desde su nacimiento, fue la **legitimación de sus decisiones**¹⁷ En las economías capitalistas cabe predicar dos títulos de legitimación de decisiones empresariales. Por un lado, cuando los derechos de propiedad no cuentan con una correcta definición, generan imperfecciones a la hora de asignar recursos. Por otro lado, es al poder político quien en último extremo le compete legitimar las decisiones adoptadas en el seno del sector público. En lo que respecta a las Cajas, hemos de advertir que no ofrecían ninguna de las legitimaciones mencionadas. Sus caracteres fundacionales y mutualistas generaban una enorme incertidumbre acerca de su dueño, y su razón social, se desdibujaba a pasos agigantados. En muchas ocasiones, debido al ansia de mandato del poder político.

A pesar de ello, el TC se pronunciaría en reiteradas ocasiones acerca de la legitimación de las decisiones adoptadas por las Cajas, entendiendo que éstas, no eran una verdadera empresa mercantil, y por ello resultaba legítima la regulación que los poderes públicos hacían respecto a su autonomía y libertad superpuesta a la regulación general de la banca.

El **crecimiento de las Cajas**, también generó ciertos inconvenientes. Sería en el año 1977 cuando el Decreto Fuentes Quintana lograría equiparar las Cajas al resto de entidades de crédito sin ningún tipo de limitación. Así, las Cajas conseguirían crecer de manera similar al resto del sector financiero, incrementando sus recursos y actividades y ampliando su campo de actuación territorial. Lo que llevaría a la Caja a actuar en campos de actividad estratégicos.

A priori, el crecimiento aportó riqueza a la vida de la Caja, pero en contrapartida los **problemas de identidad** no tardarían en manifestarse. El verdadero ser de las Cajas de Ahorro se había evaporado, y poco quedaba de aquellas instituciones que en sus orígenes trataban de movilizar y proteger el ahorro popular y extender sus servicios a una sociedad rural, arraigada en un territorio determinado. En definitiva, acaeció un problema de identidad que nadie supo parchear. Ni el legislador del 77 ni posteriormente la LORCA en el año 1985, lograron definir con claridad el perfil jurídico institucional de estas entidades. Tampoco el TC conseguiría resolver esta cuestión. Sus

¹⁷ Vid: CAÑABATE POZO, Rosario. *La fusión de Cajas de Ahorros*. Universidad de Almería: Almería, 2004. ISBN: 84-8240-732-5. Y la doctrina allí citada.

pronunciamientos¹⁸, contribuían a mantener una situación intermedia indefinida, al referirse a las Cajas como “entes asociativos o fundacionales de carácter social, o de entes privados de carácter social, representativos de intereses colectivos”.

Pero sin duda, la enorme **politización** que acompañó a las Cajas durante varios años, fue la principal responsable de su declive. Las Cajas de Ahorros serían el blanco perfecto para el poder político, que las utilizaría como un instrumento financiero de cumplimiento y logro de sus fines.

Las restricciones presupuestarias implantadas por la UEM habían dificultado el asentamiento de las políticas económicas públicas, y los fondos y reservas que la Caja había acumulado en época de expansión, servirían para colmar este déficit. Se apostó por el modelo de una o dos grandes Cajas supra provinciales, que por las cuantías de sus depósitos y el volumen de sus clientes pudieran apoyar los proyectos autonómicos y llevar a cabo grandes inversiones. De este modo, habrían logrado crear una banca pública regional disfrazada de Caja de Ahorros, con escaso control y al servicio de sus intereses.

La respuesta legislativa otorgada por la LORCA, no tardaría en sembrar el conflicto. La LORCA había optado por una nueva estructura orgánica, de dudosa profesionalidad, que olvidaba su fin último; **la rentabilidad y eficiencia de la Caja**. Prueba de ello es que escasos años después de la entrada en vigor de esta norma, la organización de la Caja, era una coincidencia exacta con la organización del electorado; Representantes de los Parlamentos y Administraciones autonómicas ocupaban sus órganos directivos, los partidos políticos reservaban algunos de los mandos de las Cajas para sus ilustres, sus Consejos de Administración asignaban con exhaustividad las cuotas correspondientes a cada partido...

Si tenemos en cuenta el ciclo electoral autonómico desde 2003 a 2007 un 63% de las Cajas contaban entre sus responsables con gentes que de algún u otro modo habían atravesado el túnel de la política¹⁹.

¹⁸ SSTC 18/1984 de 7 de febrero; SSTC 48/1988 de 22 de marzo; SST 49/1988 de 22 de marzo.

¹⁹ El PSOE controlaba la mayor parte de las Cajas más importantes de Andalucía, Extremadura, Castilla y la Mancha, a excepción de Guadalajara en donde el PP ganaba las elecciones y la Comunidad Valenciana. El Partido Popular extendía su poder por Cantabria, Galicia, Castilla y León. Finalmente PNV y CIU

Los partidos políticos, se apoderaron en primer lugar de su gestión y terminaron por nombrar al cargo de su sede a Directores de sucursal. Las Cajas estaban mudando su originario fin social, para convertirse en bancos públicos al servicio de las estrategias políticas. Según informes de la CECA, más del 80% de los puestos de las Comisiones ejecutivas correspondían a Partidos o Sindicatos. Tal y como estaban configurados los partidos políticos, podían enmascarar su éxito estrictamente electoral, utilizando las Cajas como principal fuente de financiación de sus proyectos. Además, la inexigencia de **experiencia profesional** en el sector político, provocaría numerosas sustituciones de gestores profesionales por gestores de confianza. Por otro lado, eran abundantes los créditos y avales concedidos por las Cajas de Ahorros a los partidos políticos. Decía POVEDA, “que no hay que estigmatizar al político, si éste está preparado para dirigir una entidad financiera, pero es muy de temer que esa sistemática puerta giratoria entre política y banca no esté muy justificada. Así mismo, señala que la presencia de políticos en las Cajas es inevitable en cualquier banca alternativa que no responda a sólidas ideas cooperativistas o en cualquier país carente de una sociedad civil fuerte, al fin y al cabo, son los políticos quiénes en una sociedad moderna se ocupan primordialmente de los fines sociales que pretende la banca alternativa. No es pues extraño que su presencia termine siendo dominante y pudiera ser incluso beneficiosa si sirve para coordinar las actuaciones de las Cajas con las de las Administraciones regionales y locales.”²⁰ Poveda, criticaba la estricta participación de los partidos políticos y su consideración como representantes únicos del interés general, ya que en muchas ocasiones, en la mayoría de ellas, sociedad y política no eran coincidentes, como ocurría con las Cajas.

El desmesurado control político padecido por las Cajas de Ahorros provocó que tanto la Comisión europea como el FMI, comenzaran a concebir las Cajas como entidades públicas y a tratarlas como tal. Sería la **Ley 44/2002**, reformista de numerosas

dominaban las Cajas vascas y catalanas. Así mismo, eran datos consolidados que desde las elecciones municipales y autonómicas de 2003 hasta 2007, 29 de las 45 cajas que integraban el sector financiero, habían cambiado su Presidente o Director General y 20 de los máximos responsables de cada una de ellas, habían formado parte del entorno político. ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

²⁰ ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera Edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

disposiciones de la LORCA quien trataría de recuperar la naturaleza y origen privado de estas. Para ello, **limitó hasta la mitad, la presencia de participación política** en los órganos de gobierno y dirección de las Cajas, e implantó el principio de irrevocabilidad, asentando la exclusividad de los intereses de las Cajas en el ejercicio de sus funciones. Pero la teoría distó mucho de la práctica y algunos partidos expedientaron a aquellos miembros del Consejo de Administración o de la Comisión de Control que no obedecieron las instrucciones por ellos dadas.

En lo que a su **gobierno corporativo** se refiere, la Caja también encontraría numerosas dificultades. Por una parte, se quería que las Cajas fueran entes libres de injerencias políticas, pero por otra, no existía ni una Junta General ni ningún otro órgano externo equiparable, que se ocupara de su organización y control. Ello generó un fundado temor acerca de su apropiación por los gestores. Resultaba escalofriante pensar, que organismos con una enorme trascendencia respecto al sistema financiero español no tuvieran delimitado un ente ante quien responder de sus actuaciones, pero esta era la realidad de la Caja.

Otro problema que caracterizó a estas entidades y que se agravaría con la crisis económica, era el relativo al **cumplimiento de los niveles mínimos exigidos para garantizar su solvencia**. Sería en época de crisis, momento de especial dificultad para la captación de recursos, cuando la solvencia de las Cajas encontrará grandes problemas de adaptación a los cambios. Los años de prosperidad, en que las Cajas lograron aumentar sus activos, generaron en ellas una excesiva confianza a la hora de operar en el mercado financiero. Ello implicaría en muchos casos un excesivo endeudamiento. En el período 1985 a 2009, las Cajas lograron convivir con el sector bancario, caracterizándose su desarrollo de fuerza y eficiencia. Esta época de bonanza, supuso que las Cajas se equipararan a los bancos, traspasaran fronteras y aumentaran y variaran su clientela. Así, las Cajas sufrieron un cambio de operatividad, escenario y funcionalidad.

Este *passing shot*²¹, provocó que las Cajas comenzaran a captar numerario de los mercados al por mayor, a tipos de interés muy reducidos y su tradicional carácter

²¹ Este término hace referencia a la exuberancia crediticia. Es utilizado frecuentemente para explicar una de las principales problemáticas de las Cajas, su desmesurado crecimiento. Mientras las Cajas apostaron por modelos sencillos, su éxito estuvo garantizado. El traspaso de fronteras, jugó en su contra y lejos de equipararse a la banca y ampliar su negocio, comenzaron a endeudarse y a incrementar sus déficits. Por

prestamista, comenzaría a invertirse a favor de la recepción de fondos. Dicho superávit financiero sería aprovechado en **inversiones políticas de excesiva lujuria**, a lo que contribuyó que sus órganos de gestión y dirección estuvieran ocupados por personal no profesional de la finanza, con un alto desconocimiento del riesgo de operatividad de sus actuaciones.

De este modo, resultó necesario poner en marcha una intensa labor de **captación de recursos** que dados los cambios padecidos por el sistema financiero español desde 2008 no eran capaces de conseguir. Además, **la falta de dueño o titular** y la **evaporación y contaminación de su espíritu fundacional**, imposibilitaban ampliaciones de capital o aportaciones. Ante la falta de recursos la esperanza de la Caja se reducía a sus propios beneficios, insuficientes o inexistentes en muchos casos, o a un engañoso endeudamiento a través de la emisión de preferentes. Ninguno de estos remedios surtieron efecto, o no en la calidad y cantidad suficientes para generar recursos que atendiesen sus necesidades, ya que la Caja, encontraba una enorme dificultad a la hora de incrementar recursos propios mediante ampliaciones de capital, pues la emisión de cuotas participativas no era una opción atractiva para los inversores, ya que éstas no contaban con derecho de voto.

Otro aspecto conflictivo en la trayectoria de las Cajas de Ahorros españolas, nos traslada a la **crisis del sector inmobiliario**. Entre los años 1998 a 2005, España asistirá a la creación de una burbuja inmobiliaria cuyo estallido tendrá lugar en el año 2008.

Los bajos tipos de interés, y el exceso liquidez que se habían generado en época de expansión económica, propiciaron las inversiones .La vivienda se había convertido en un activo rentable, pues su bajo precio resultaba muy atractivo sobre todo para las economías domésticas. De este modo, los créditos que las entidades financieras y, en mayor medida las Cajas, concedieron al sector inmobiliario y a las familias se incrementaron notablemente.

todos: CAÑABATE POZO, Rosario. *La fusión de Cajas de Ahorros*. Universidad de Almería. Almería, 2004. ISBN: 84-8240-732-5; ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7; ROMERO FERNÁNDEZ, Jesús Antonio. *El Proceso de Saneamiento y Reestructuración de las Cajas de Ahorros*. Primera Edición. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013. ISBN: 978-84-15664-37-6.

Sin embargo, algunos de los créditos concedidos suponían un alto riesgo que las Cajas no tuvieron en consideración por las razones anteriormente señaladas.

A partir de 2007, el estallido de la crisis económica provocará **un aumento de los tipos de interés**. Ello generaría una avalancha de impagos que contribuiría al estallido de la **crisis inmobiliaria**. Los hipotecados y promotores no podían hacer frente al pago de los créditos que las Cajas les habían concedido, y éstas se vieron obligadas a embargar algunas viviendas y a vender muchas otras a precios muy inferiores a su coste real. De este modo, la **tasa de morosidad** comenzó a incrementarse²². Su aumento, repercutiría de manera especialmente negativa en las Cajas de Ahorro, pues estas eran las entidades bancarias que más habían apostado en el sector de la construcción.

La difícil situación que las Cajas atravesaban, no pasaría desapercibida para el legislador español. Serán muchas las normas que lucharán por mejorar la suerte de estas entidades. Todas ellas tendrán como meta, un cambio jurídico que permita la captación por estas de más recursos propios junto a la desaparición de la politización y pésima organización que se había apoderado de estas entidades. A continuación serán objeto de análisis algunas de las principales Reformas.

V. LOS NUMEROSOS INTENTOS DE REFORMAS EN EL SECTOR CAJAS DE AHORROS.

i. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN:

La reestructuración de las Cajas de Ahorros, resultaba inexcusable. Las numerosas limitaciones estructurales padecidas por el sector, unido a las diversas restricciones legales para obtener recursos propios por vía distinta a la retención de

²² “La tasa de morosidad había evolucionado con carácter descendente desde 1999 hasta 2008 año en el cual se disparó (pasando de un 2,75% en 2007 a un 3,7% en 2008) con un volumen de 29.270 millones de euros de dudoso cobro para una cartera total de 882.602 millones. El aumento de la tasa de morosidad generaría repercusiones en todo el sector bancario, sin embargo el impacto sobre las Cajas de Ahorro fue mucho mayor, puesto que fueron la que más habían apostado en el sector de la construcción. No obstante, en octubre 2008 los bancos registraron una tasa de mora del 2,35% frente al 0,72% de octubre del año anterior con una cartera de dudosos de 19.056 millones de euros para un total de 810.373 millones de euros”. VEIGA JUSTEL, Vanesa. *La reestructuración de las Cajas de Ahorro*. Tesis inédita, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León, 2013.

beneficios, junto a la rigidez y complejidad que venían caracterizando la gobernanza de estas entidades, así lo alertaban. De otro lado, el entorno financiero tampoco resultaba favorable. El estallido de la crisis financiera internacional en 2007, y poco tiempo después, la crisis económica española, habían hecho aflorar muchos de los desequilibrios²³ que este sector venía arrastrando.

El legislador consciente de la situación, iniciaría un profundo **proceso de reforma** y reestructuración del conjunto del sistema financiero español, pero en especial del sector de Cajas de Ahorros que se estructuraría en **dos fases diferenciadas**:

- La primera, relativa al proceso de **reestructuración** de entidades de crédito y **reforzamiento de sus recursos propios**.
- Y la segunda, referida al **rescate bancario** de la Unión Europea.

La primera de las fases se inauguró con el impulso del Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, en adelante RDL 9/2009²⁴, también conocido como **Ley del FROB**. Con esta norma se puso en marcha un profundo proceso de integración de Cajas, que posteriormente será objeto de análisis.

Otro hito reformista de esta primera fase, se corresponderá con 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 (RDL 11/2010). Esta norma serviría tanto a las Cajas de Ahorros que optasen por mantener su tradicional estructura y organización funcional, como a las que decidieran actuar en nuestro sistema financiero de manera indirecta a través de grupos de entidades de naturaleza distinta, mediante el **traspaso de**

²³ Muchos de estos desequilibrios, se originaron como consecuencia de la excesiva concentración de las Cajas de Ahorros en el sector de promoción y construcción inmobiliaria, su enorme dependencia de financiación respecto de los mercados mayoristas, su exceso de capacidad instalada, todo ello unido a una mala administración y organización de estas instituciones que se extendía desde despilfarros y retribuciones desmedidas, hasta una ausencia total y absoluta de control en su seno. Para un mayor conocimiento vid: ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera Edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

²⁴ Ha estado vigente hasta el 15 de noviembre de 2012. Actualmente se encuentra derogado por el Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

su negocio a un banco. De esta forma, se incrementaría la libertad de elección de las Cajas y además se permitiría que éstas pudieran acceder a mercados capitalistas y reforzar sus recursos propios a la vez que mejorarían sus complejos problemas gubernativos.

Sin embargo, se hacía necesario reducir el amplio poder de elección de las Cajas, más aún si tenemos en cuenta que tras esas elecciones se escondía el virus de la politización. Se logró, mediante la exigencia de unos **niveles mínimos de recursos propios.** En este sentido, fue aprobado el 18 de febrero de 2011 y posteriormente convalidado por el Parlamento el 10 de marzo de ese mismo año, el Real Decreto-Ley 2/2011 de reforzamiento del sistema financiero español (RDL 2/2011) y con escasos meses de diferencia, el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de Saneamiento del Sector Financiero (RDL 2/2012).

La primera de las normas, resultó novedosa al **establecer un nuevo coeficiente de capital** del 8% o 10% según los casos, y su necesaria cobertura con capital principal. Así mismo, se brindaría el apoyo del FROB para aquellos casos en que la entidad afectada no reuniera los mínimos exigidos, mediante la suscripción de acciones.

La segunda de ellas, se centraría en completar y modificar los anteriores instrumentos de reforma y reestructuración del sistema financiero, “**permitiendo un incremento considerable de las ventas en bloque de las carteras de préstamos o créditos relacionados con el sector inmobiliario y de los activos recibidos o adjudicados en pago** de éstos, que tenían las entidades de crédito en sus balances, y posibilitando, así mismo, que las cajas pudieran acudir al mercado con emisiones de obligaciones convertibles o, en su caso, aquellas que iniciasen un proceso de integración, al propio FROB para intentar cubrir las nuevas exigencias impuestas”²⁵.

En ese mismo año 2012, con fecha de 12 de mayo, el Gobierno publicará una nueva reforma financiera mediante la aprobación del RDL 18/2012, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero²⁶ Esta norma, puede

²⁵. ROMERO FERNÁNDEZ, Jesús Antonio. *El Proceso de Saneamiento y Reestructuración de las Cajas de Ahorros*. Primera Edición. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013. ISBN: 978-84-15664-37-6.

²⁶ El citado RDL ha estado vigente hasta el 31 de octubre de 2012.

concebirse como una segunda fase tras la aprobación del RDL 2/2012, destinada a recuperar la confianza en el sistema financiero español. En esencia, la misma exigiría **provisiones adicionales** a las financiaciones inmobiliarias. Además, modificaría la normativa del FROB para permitir su apoyo financiero a las entidades que lo requirieran.

Concluye así la primera de las fases de reestructuración y reforma del sistema financiero español y sus entidades de crédito. La segunda se iniciaría el 25 de julio de 2012, fecha en la que el estado español consciente de su situación, recurrirá al rescate bancario. Destacarán en este segundo período, los objetivos acordados en el Memorando de entendimiento²⁷, y el comienzo de su trasposición a la normativa española a través del Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto (RDL 24/2012) relativo a la Reestructuración y Resolución de entidades de crédito.

En lo que precede, se trata de analizar cada una de estas reformas con mayor minuciosidad y finalmente concluir brevemente acerca de los efectos logrados por las mismas.

ii. PRIMERA FASE EN EL PROCESO DE REESTRUCUTURACIÓN: RDL 9/2009, RDL 11/2010, RDL 2/2011, RDL 2/2012 Y RDL 18/2012

1. REAL DECRETO-LEY 9/2009: La generalización del SIP

Con la publicación del Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, se asentarían las bases legales para abordar la reestructuración del sector de Cajas de Ahorros. El nuevo mecanismo de reestructuración bancaria, debería conservar en la medida de lo posible los mecanismos de los fondos de garantías de depósitos por los buenos

²⁷ Pese a que el MOU hubiera previsto tales medidas para fechas posteriores, se dejaban ver tintes de las mismas en el RDL 24/2012, a través de los procesos de recapitalización, resolución y reestructuración que en el mismo se consagraban. Ello ayudaría a la configuración de un sistema financiero homogéneo y coherente tramitado en única pieza, que facilitaría a sus destinatarios comenzar a preparar su aplicación y así poder garantizar, la efectividad de las mismas. Información extraída de sitio web: GARRIGUES. *Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito* [en línea] [2 de Agosto de 2014]. Disponible en:

<http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Novedades/Documents/Novedades-Mercantil-23-2012.pdf>.

resultados que habían producido en las anteriores crisis, así lo señalaba ÁLVAREZ - CEDRÓN MÉNDEZ²⁸.

Esta norma fue la responsable de la creación del FROB. El FROB, que en realidad para algunos autores fue un FROC²⁹ pretendió regenerar el sector de las Cajas, mediante la **absorción de los déficits y desequilibrios** sufridos por estas entidades. Para ello, pese a la opinión de ÁLVAREZ - CEDRÓN MÉNDEZ, trató de recurrir en la menor medida posible al uso de fondos públicos. En esta línea, el FROB concedía préstamos o proponía fusiones, y sólo en casos de extrema necesidad recurría a los Fondos de Garantía de Depósitos³⁰ previstos para casos de intervención.

²⁸ ÁLVAREZ-CEDRÓN MÉNDEZ, José María. *Cajas de Ahorros: Nueva Normativa*. Madrid: Fundación Cajas de Ahorros Confederada, 2011. ISBN: 978-84-89116-74-0.

²⁹ Gaspar Ariño y Miriam García consideraron que la creación del FROB perfectamente podría denominarse FROC, puesto que más que un Fondo de Reestructuración Bancaria, el RDL 9/2009 había dado vida a un Fondo de Reestructuración Ordenada de Cajas. Esta norma pretendía el saneamiento y reestructuración de las entidades de crédito, pero en particular de las Cajas de Ahorros que por otro lado eran las entidades del sector financiero que más déficits acumulaban durante esos períodos temporales (2009 en adelante). Vid: ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

³⁰ La fuente principal de regulación de los FGD es la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, transpuesta parcialmente al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera que recoge la principal obligación de la Directiva. La Directiva establece, como uno de los requisitos para que las entidades puedan obtener autorización para actuar en el mercado financiero único, la obligación de estar adheridas a un sistema de garantía de depósitos (conocido como *scheme* por su denominación inglesa) sin establecer ninguna consideración sobre si los sistemas de garantía de depósitos tienen que tener personalidad jurídica o no o si tienen que ser un fondo o no. Simplemente plantea la creación de un esquema que, de alguna forma, garantice a los depositantes el reembolso ante una situación de quiebra de una de las entidades participantes en el sistema. Vid:

ÁLVAREZ-CEDRÓN MÉNDEZ, José María. *Estructura del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y los Fondos de Garantía de Depósitos* [en línea] [23 de Agosto de 2014]. Disponible en: http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292338909927?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=ContentDisposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DConferencia_del_Sr._Jose_Maria_Mendez_Alvarez-Cedron.PDF

Desde sus orígenes, los objetivos del FROB estaban claramente pautados. Éste se centraría en la gestión de los procesos de reestructuración de las entidades de crédito y el correlativo reforzamiento de sus recursos propios, así se desprendía del propio título de la Ley responsable de su nacimiento, y de la exposición de motivos de la misma, en donde se señalaba expresamente que sus objetivos se corresponderían con:

“Implantar una estrategia que favorezca la solución de los problemas mediante una reestructuración ordenada del sistema bancario español, con el objetivo de mantener la confianza en el sistema financiero nacional y de incrementar su fortaleza y solvencia de manera que las entidades que subsistan sean sólidas y puedan proveer crédito con normalidad”

Por tanto, el FROB estaba pensado no sólo como mecanismo de intervención de las Cajas, sino también, como un mecanismo favorecedor de los procesos de reestructuración de las entidades financieras destinado a racionalizar, según fuera posible, el sistema financiero español y restablecer su confianza.

Tal confianza predicada, trataba de lograrse en base a tres parámetros fundamentales:

1º.-El acondicionamiento de la capacidad instalada, que había resultado excesivamente desmesurada.

2º.-El impulso de los procesos de integración de las entidades financieras que contaran con dificultades en el desarrollo de su actividad financiera, en aras de incrementar su eficacia y viabilidad.

3º.-La reducción de los costes para el contribuyente.

CAMPA, consideraba que el nacimiento del FROB obedecía a fines muy específicos y delimitados, así declaraba expresamente que:

“El FROB surge ante un diagnóstico del sector en aquel momento, del que surgieron tres conclusiones: primero el sector tenía un exceso de capacidad sustancial debido al crecimiento del crédito durante el boom económico, crédito que se había financiado mayoritariamente apelando a mercados internacionales; segunda, parte del sector-Las Cajas de Ahorros- tenía problemas institucionales de gobernanza que le impedían captar recursos propios en los mercados, ampliar capital ,y carencias en sus órganos de gestión que cuestionaban su profesionalidad; y tercera, las instituciones

tenían concentraciones excesivas de crédito vinculado al inmobiliario que podían derivar en problemas de solvencia” y más adelante añadía; “que la utilización de recursos públicos vendría unida al saneamiento de las entidades con tres criterios: un plan de reestructuración e integración de entidades; minimización del uso de fondos públicos-solo los imprescindibles- e involucración sólo temporal del sector público”³¹.

Resultado de materializar estos objetivos, el RDL contemplaría la posibilidad de reforzar el patrimonio y la solvencia de la entidad, mediante **fusiones o absorciones** por otras entidades e incluso a través del **traspaso total o parcial de su negocio a terceros**, si resultare necesario. Estas operaciones serían llevadas a cabo cuando se apreciase:

1.-Debilidad en la situación económica financiera de una entidad de crédito que pudiera poner en **peligro su viabilidad** y determinase la conveniencia de que acometiera un proceso de reestructuración. Para estos casos, sería preciso **presentar un plan de actuación** que concretara y fijase todas aquellas acciones necesarias para superar dicha situación. Al respecto, destacaría la actuación del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) ya que la actuación del FROB se limitaría al apoyo del citado plan mediante la adopción de medidas de previsión y saneamiento. Así lo disponía el artículo 6 de la Ley del FROB.

2.-En segundo lugar, se contemplaba la posibilidad de que la entidad de crédito **no presentara el plan**, o en su caso, comunicara al Banco de España la **imposibilidad de encontrar una solución viable** para la situación que padecía. También quedarían incluidos en este supuesto, aquellas entidades que aún presentado el plan, éste no contara con la viabilidad suficiente o incumpliese la normativa de recursos propios. Ante estos supuestos, conocidos como planes de reestructuración (art 7 Ley del FROB) la iniciativa para su desarrollo correspondería exclusivamente al Banco de España. No obstante, el FROB estaría obligado a remitir al Ministro de Economía y Hacienda una memoria respecto de las actuaciones que realizare.

3.-Finalmente el tercer supuesto, hacía referencia a los **planes de integración** regulados en el artículo noveno del citado Real Decreto-Ley. Estos planes operarían

³¹ ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam .*Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

respecto a aquellas entidades que sin estar en ninguno de los dos supuestos anteriores, precisaran un **reforzamiento de sus recursos propios** para mejorar sus perspectivas futuras. En estos casos, todo el protagonismo le correspondería al FROB y, como resulta obvio, la iniciativa a las propias entidades afectadas.

Los apoyos brindados por el FROB se concretaban, como se adelantaba en párrafos anteriores, en la compra de participaciones preferentes que deberían ser vendidas en el plazo máximo de 5 años³². Para posibilitar la actuación del FROB, se requería un **plan de integración** que deberían elaborar las propias entidades afectadas. En este plan deberían establecerse los compromisos y medidas adoptadas para lograr sus objetivos mediando un pacto de eficiencia para su consecución. Una vez elaborado, debería ser remitido al Banco de España, para su correspondiente aprobación.

Así mismo, se confirió a los administradores nombrados por el FROB la competencia para acordar la emisión de cuotas participativas (DF 3ª del Real Decreto-Ley 9/2009, que modificó la Ley 13/1985, de 25 de mayo de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de los intermediarios financieros)³³ y se acordó que las cuotas participativas adquiridas por el FROB concederían derechos económicos y políticos en proporción a su participación en el patrimonio neto de la entidad (artículo 7.8 del Real Decreto-ley 9/2009). Estas previsiones, permitieron al FROB asumir el control de la Asamblea General de las Cajas en crisis, lo que fue imprescindible para adoptar las modificaciones estructurales necesarias y de este modo instrumentar la venta del negocio bancario a un tercero.

³² “Transcurridos cinco años desde el desembolso sin que las participaciones preferentes hayan sido recompradas por la entidad, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria podrá solicitar su conversión en acciones, en cuotas participativas o en aportaciones sociales del emisor. El ejercicio de esta facultad deberá realizarse, en su caso, en el plazo máximo de 6 meses contados a partir de la finalización del quinto año desde que se produjo el desembolso de las participaciones preferentes. No obstante lo anterior, el acuerdo de emisión deberá contemplar asimismo la convertibilidad de las participaciones preferentes a instancias del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria si, antes del transcurso del plazo de cinco años, el Banco de España considera improbable, a la vista de la situación de la entidad o su grupo, que la recompra de las participaciones preferentes pueda llevarse a cabo en ese plazo”(Artículo 9 del RDL 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (BOE-A-2009-10575).

³³ La citada norma estuvo vigente hasta el 28 de Junio de 2014.

Para cumplir con su objetivo legal, el FROB contaría con los fondos asignados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado que inicialmente se correspondían con un capital de 9000 millones de euros, y que posteriormente se amplió a 6000 millones conforme a lo establecido en la DA 4ª del Real Decreto- Ley 2/2012. También disponía de una capacidad máxima de financiación, por diversas vías de 90.000 millones. Dichos fondos podrían incrementarse mediante la capitalización de préstamos, créditos o cualquier otra operación de endeudamiento del FROB en que la AGE figurase como acreedora. Adicionalmente, para el cumplimiento de sus fines, el FROB podría captar financiación mediante la emisión de valores de renta fija; recibiendo préstamos, solicitando la apertura de créditos y realizando cualesquiera otras operaciones de endeudamiento.

En este sentido, la labor del FROB trataba de fortificar el patrimonio y solvencia de la Caja mediante la suscripción de particiones preferentes convertibles en acciones, en cuotas participativas³⁴ o en aportaciones de capital social. Sin embargo, su quehacer no dio los resultados esperados:

Las primeras fusiones afectaron a Cajas de una misma región. Resultó llamativo al respecto, el caso de Caja España y Caja Duero y Caixanova y CaixaGalicia. Esta **limitación regional**, dificultó seriamente fusiones más amplias, de lo que se quejó el propio gobernador del Banco de España. En el mismo sentido se pronunciaría Luis BERENGUER, presidente de la Comisión Nacional de Competencia en 2009, en uno de

³⁴ La Ley 26/1988 sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, concretamente su DA 11ª fue la primera norma que se encargó de regular las cuotas participativas. En este sentido modificó el artículo séptimo letra a de la LORCA y reguló estas novedosas aportaciones al capital social de las Cajas que ésta no contemplaba. Fruto de ello, se dictaría el Decreto 664/1990 de 25 de mayo, sobre cuotas participativas de las Cajas de Ahorros. No obstante la regulación inicial de las cuotas participativas fracasó y fue la Ley 44/2002 de 22 de diciembre de medidas de reforma del sistema financiero la que se ocuparía de modificar su régimen, desarrollado reglamentariamente por el RD 302/2004 de 20 de febrero sobre cuotas participativas. Este intentaría asentar la neutralidad a la hora de captar capital de todas las entidades para permitir su competitividad en condiciones de igualdad así como la claridad y seguridad jurídica en la definición de los derechos de los cuota- participes. Vid: CASARES MARCOS, Ana Belén. La naturaleza fundacional de las Cajas de Ahorros y la emisión de cuotas participativas. *Revista de Administración Pública*. 2005, Nº166, pp. 51-97. ISSN: 0034-7639.

los desayunos organizados por Entorno Aragonex³⁵, dónde se mostraría totalmente contrario a las fusiones de Cajas de una misma región y defendería el fin del modelo de pseudobanca pública por el que apostaban las CCAA, para en su opinión, controlar las Cajas de Ahorros.

Se ponía así de manifiesto, **el arbitrio gubernativo** de los parlamentos autonómicos, a los que no quedaba claro que su operatividad a este respecto, estaba vetada. Pero al parecer, no concebían perder sus cajas que de tantos apuros les habían sacado.

Para solventar esta cuestión, fueron proyectados los sistemas institucionales de protección, en adelante SIPs o SIP³⁶. Los SIPs eran figuras con una regulación muy fraccionada y de escaso conocimiento en el sector financiero español. Su origen, comunitario, obedecía a la aprobación de la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de Junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, la cual se traspuso al ordenamiento español a través de la Ley 36/2007, de 16 de noviembre que modificaría la Ley 13/1985, de 15 de mayo y el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, así como de la Circular del Banco de España 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos. Posteriormente el Decreto-Ley 6/2010 de 9 de abril, de medidas para la recuperación del impulso económico y el empleo, modificado por el artículo 4 del RDL 11/2010 y finalmente por la DF 15ª del RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, también se ocupó de regular la figura de los SIPs en su art 25 en donde se referiría a los mismos como acuerdos contractuales entre varias entidades de

³⁵ EL MUNDO. *Competencia crítica el modelo de “pseudobanca” de las Cajas* [en línea] [30 de junio de 2014]. Disponible en: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/11/12/economia/1258029363.html>

³⁶ Fueron figuras inventadas para lograr la integración de las Cajas de Ahorros de distintas Comunidades Autónomas, obviando la autorización de estas ya que como los SIPs no aparecían contemplados en la legislación autonómica no resultaba necesaria autorización alguna de los Gobiernos autonómicos para su constitución. Como afirmó FERNÁNDEZ ORDOÑEZ cuando en Julio de 2012 compareció en el Congreso de los Diputados “fueron los cabestros para meter el toro en el chiquero”. Vid: ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera Edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

crédito. En un primer momento, su proyección serviría para “dar cabida a grupos de entidades con negocio y actividad homogénea con la facultad de ponderar al 0% sus riesgos internos, lo que tenía indudables ventajas para la calificación o *rating* y para otras muchas sinergias”³⁷.

Con el paso del tiempo, comenzaron a identificarse con los fusionajes en cuanto a operatividad y establecimiento de políticas y estrategias.

Estas semejanzas se apreciaban en primer término, por la cesión de la potestad de establecimiento de las políticas y estrategias caracterizadoras de su negocio, a la entidad central. En segundo lugar, por el compromiso de apoyo en lo que a solvencia y liquidez se refiere, entre sus propios cuota-participes y en último término, por la enorme coincidencia en los resultados de su actividad. Pero realmente, ¿Qué era un SIP?

Un SIP podría definirse como “un acuerdo contractual, multilateral, de autoseguro colectivo mutuo, con contenido patrimonial, que exige que las entidades partícipes sean múltiples y homogéneas, es decir, tengan un tamaño similar y un perfil de riesgo, asimismo, próximo, y que en lo fundamental, genere entre las entidades suscriptoras un compromiso de apoyo mutuo, con la finalidad de proteger a las partes frente a un escenario de insolvencia definitiva, de quiebra garantizándose recíprocamente su liquidez y solvencia”³⁸.

Obviando los tecnicismos, podríamos referirnos a los SIPs como uniones en las que sus entidades integrantes mantienen su marca, su forma jurídica, su capacidad de decisión individual, su independencia económica, que se sirven de servicios comunes que les proporcionan ciertas ventajas. Mientras que en una fusión, desaparecerían las Cajas que se integrarían para constituir una sola. La constitución de un SIP respetaría

³⁷ PALOMO ZURDO, Ricardo. GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Milagros. El desajuste del crédito en el sistema bancario y la acción de la economía social: El camino de la Reestructuración. *Revesco*. 2012, N°106, pp. 138-169. ISSN: 1885-8031.

³⁸ Artículo 80.8 Directiva 2006/48/CE, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y su ejercicio. Actualmente derogada por la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión (BOE DOUE-L-2013-81262).

los nombres y órganos de cada Caja, pero operaría a través de una estructura conjunta a la hora de tomar decisiones.

El nacimiento de los SIPs , fue la respuesta al redimensionamiento del sector bancario español tras los excesos del período de crecimiento anterior al año 2007. Ello resultó determinante para retar a las entidades a afrontar un futuro que distaba en gran medida de las comodidades que habían caracterizado la realidad económica anterior; crecimiento económico, amplios márgenes de negocio...

De ahí, que la capacidad e inteligencia se convirtiesen en las armas más poderosas a la hora de abordar decisiones destinadas a una mejora de la eficiencia, mediante procesos de fusión o integración que situasen a las Cajas de ahorros dentro de los parámetros de la racionalidad.

Las nuevas necesidades surgidas con los devenires económicos, supuso que la configuración de los SIPs, se centrase en lograr acuerdos de integración entre las Cajas de ahorros que dado su naturaleza corporativa y su farragosa gobernanza, no contaban con la misma flexibilidad que los bancos para acordar fusiones. Por ello es de advertir, que fusiones y SIPs suponían dos alternativas a disposición de las Cajas de ahorros, destinados a integrar sus negocios y lograr su reestructuración, que pese a diferir en su forma jurídica, resultaban coincidentes en sus objetivos .El hecho de que los SIPs, respondieran a la búsqueda de una forma de integración análoga a las fusiones, implicaba que esta figura se configurara en torno a tres parámetros fundamentales:

En primer lugar, la constitución de un SIP implicaría la **cesión** que todos los partícipes harían a la **entidad central del SIP**, respecto de la capacidad para establecer y ejecutar todas aquellas herramientas de negocio y de control interno de riesgos, y de este modo, el organismo central del SIP pasar a convertirse en su cerebro.

En segundo lugar, destacaría en el seno de estas figuras, los pactos mutuos de liquidez y solvencia entre las cajas participantes y la puesta en conjunto de resultados que deberían superar el 40% del capital total.

Y finalmente, el compromiso de estabilidad de los acuerdos, cuya permanencia mínima era de 10 años, y que no podría finalizar, sin contar con la realización de un previo análisis de viabilidad de las entidades resultantes de un proceso de ruptura o fragmentación por el Banco de España.

2. REAL DECRETO-LEY 11/2010: Primer paso para la Reforma Institucional

Además de los problemas de reestructuración, otro de los puntos débiles del sector de las Cajas de Ahorros, afectaba a su **configuración institucional**. La primavera del 2010 resultó ser una época desconcertante al respecto. Hubo quién apostaría por la desaparición de las Cajas de ahorros y su transformación en sociedades por acciones o entidades bancarias para satisfacer sus necesidades de capital, este era el caso del profesor Hidalgo Romero. Otros, como los catedráticos, Ángel Berges, o Emilio Olivares que habían seguido de manera muy cercana la trayectoria de las Cajas de Ahorros, se inclinaban por una reforma institucional, pero el mantenimiento de las mismas.

Pese a las opiniones contrapuestas, lo único claro era la necesidad de conseguir ciertos objetivos:

1º.-En primer lugar, y en base a las mayores exigencias de capital, que traía consigo BASILEA III³⁹, resultaba necesario obtener más recursos propios.

2º.-En segundo lugar, en aras de lograr una mayor profesionalización de su gestión, era imprescindible reducir la presencia política en los órganos de gobierno de las Cajas.

³⁹ El primer Acuerdo de Basilea data del año 1988 y se conoce como Basilea I. Este acuerdo estableció el capital mínimo que las entidades habrían de tener en relación a sus activos ponderados por riesgo, que por entonces era de un 8% y además consagró un sistema de ponderación de las exposiciones. En 2004 sería reformado, fruto de esta reforma vería la luz Basilea II. Basilea II, desarrolló de un modo más amplio el cálculo de los activos ponderados por riesgo y permitió que las entidades pudieran aplicar calificaciones de riesgo basadas en sus modelos internos, previa aprobación de su supervisor. Finalmente, en el mes de diciembre de 2012, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea junto al Grupo de Gobernadores y Jefes de Supervisión del mismo, decidieron establecer un conjunto de medidas de capital y liquidez con el fin de fortalecer el sistema financiero y especialmente el bancario. Así nació Basilea III cuya implantación se llevará a cabo de manera gradual (desde 1 de Enero de 2013, hasta 1 de Enero de 2019) fecha en la que el nuevo marco regulatorio habrá de estar completamente implantado. vid: JIMBER DEL RÍO, Juan Antonio. *El impacto de Basilea sobre las Cajas de Ahorros Españolas*. Alicante: Cántico, 2012. ISBN: 978-84-939932-1-4. RODRIGUEZ DE CODES ELORRIAGA, Elena. Las nuevas medidas de Basilea III en materia de capital. *Banco de España Estabilidad Financiera*, N°19.

3°.- En tercer lugar, se hacía indispensable liberar a las Cajas de su influencia autonómica para que el poder estatal recuperase su competencia al respecto.

Los diferentes modos de consagrar estos objetivos, dificultaban aún más la cuestión:

a) Podría optarse por **mantener las Cajas**, pero aún siendo así, éstas deberían someterse a un proceso de reforma. En este sentido se pronunció el modelo Noruego.

b) Otra alternativa consistiría en su conversión en sociedades por acciones. En lo que a su negocio financiero se refería, las Cajas pasarían a **convertirse en Bancos**, no obstante, conservarían su naturaleza fundacional dada la Obra social que estas desempeñaban. Esta fue la variante seguida por las Cajas italianas.

c) Otra de las posibilidades, optaba por modelar las Cajas hasta **convertirlas en empresas públicas** dependientes de los Gobiernos autonómicos. Esta última posibilidad pronto fue desechada, algo que no llamó la atención, ya que entre los objetivos pretendidos con esta reforma se encontraba la liberalización del gobierno autonómico en su gestión, para lograr una mayor profesionalización en su organigrama.

La reforma institucional que apostaba por el mantenimiento de estas entidades fue la solución que con mayor apoyo contó desde su planteamiento. No obstante, algunos expertos consideraron que su conversión en sociedades por acciones, en definitiva en bancos, sería la vía más acertada para lograr los objetivos inicialmente planteados. En esta línea, en mayo de 2010, será publicado un Informe del FMI, que apostará por esta transformación. Resultaría de carácter forzoso para las Cajas nacionales y aconsejable pero en ningún caso obligatoria para las de ámbito local.

Para complicar más la cuestión, la transformación en bancos, también podría llevarse a cabo de diversas formas:

En un primer momento se pensó, en la simple enajenación de estos negocios a los bancos que tuviesen la suficiente capacidad para absorberlas. Seguidamente, se barajó la posibilidad de separar el negocio financiero de la obra fundacional o social, optando por la venta progresiva de las participaciones de la fundación creadas para este fin en el seno de la entidad de crédito. También, se podría mantener íntegra la fundación como propietaria de negocio bancario que se crease.

Gran parte de los expertos coincidían en los beneficios que aportaría el operar a través de bancos. Pero la polémica estaba servida cuando había que decidir el cómo:

Por un lado se pensaba que la opción más viable habría de consistir en la emisión de cuotas participativas con derechos políticos hasta la mitad de los recursos propios de la entidad. No obstante, la opinión mayoritaria se inclinaba por la separación del negocio financiero y el fundacional, traspasando el primero de éstos a la nueva entidad bancaria.

En esta batalla de opiniones, solidificaría el RDL 11/2010 que ya en su Preámbulo, redactaba un ideal de reforma para garantizar la permanencia de las Cajas de Ahorros⁴⁰.

Las posibilidades ofrecidas por esta norma eran tan variadas, que algunos autores como CASARES MARCOS, se refirieron a la misma como un auténtico “menú a la carta”⁴¹ o como ARIÑO ORTIZ como un “traje a medida”⁴². Cada Caja, podría

⁴⁰ “En definitiva, resulta imprescindible reformar el modelo de Cajas para garantizar su permanencia y las considerables ventajas que aporta a nuestro sistema financiero. Se trata de introducir las modificaciones imprescindibles para fortalecer a las Cajas de Ahorros, al conjunto del sector financiero español y al conjunto de la economía productiva facilitando el flujo de crédito. Como en otros países de nuestro entorno europeo en los que el modelo de Cajas se ha flexibilizado, la reforma aumentará la solidez y competitividad de nuestro sistema financiero y generará una mayor contribución al conjunto de la sociedad. Con ese objetivo reformista el Gobierno ha optado por fortalecer el sector financiero español a través de dos líneas básicas: la capitalización de las Cajas, facilitando su acceso a recursos de máxima categoría en iguales condiciones que otras entidades de crédito; y la profesionalización de sus órganos de gobierno” (Preámbulo RDL 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, derogado excepto el Título III y V. BOE-A-2010-11086).

⁴¹ Señalaba textualmente: “El requerimiento del Banco de España será satisfecho apenas diez días más tarde con la aprobación del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de Reforma de los Órganos de Gobierno y otros aspectos del Régimen Jurídico de las Cajas de ahorros. No subyace, sin embargo, a la reforma un modelo institucional predeterminado, previamente estudiado y definido, sino tantos modelos en particular como los órganos de gobierno de las cajas sean capaces, en su caso, de pergeñar, consensuar y articular al amparo de una norma que establece, en última instancia, un auténtico «**menú a la carta**», a fin de que cada entidad, o más bien los dirigentes políticos que deciden sobre sus designios, pueda optar por aquel que mejor se adapte a su conveniencia o situación particular”. CASARES MARCOS, Anabelén. Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las Cajas de ahorros Españolas. *Revista jurídica de Castilla y León*. 2011, Nº25, pp. 219-290. ISSN: 1696-6759.

optar por el modelo que más se adaptase a sus circunstancias personales. No obstante, sería necesaria la aprobación de su CCAA, prueba de que la politización, aún estaba muy presente.

1º.-Conforme a lo establecido en el art 2 de esta norma, las Cajas podrían optar por **mantener su configuración institucional**, pero en contrapartida, deberían emitir cuotas participativas que generarían los correspondientes derechos políticos. Dichas emisiones contarían con un límite máximo, la mitad de su patrimonio.

2º.-Así mismo, las Cajas también podrían inclinarse por **ejercer su actividad a través de una entidad bancaria creada por ellas mismas o a través de la constitución de SIPs**. En el caso de que optasen por la constitución de SIPs era requisito indispensable, que la entidad matriz poseyera al menos el 50% del capital del banco o de la entidad central del SIP. Además, el RDL 11/2010 señalaba expresamente que el abandono por una de las entidades que lo conformaran, supondría la realización de un estudio del Banco de España acerca de la viabilidad de la entidad así como del resto de entidades participantes que conformaban el SIP. (arts. 4 y 5 del RDL 11/2010).

3º.-La tercera posibilidad con la que las Cajas contaban respondía a su **conversión en fundaciones y la correlativa renuncia a su titularidad como entidades de crédito**. Esta posibilidad se materializaría, cuando las Cajas no cumplieran con los requisitos de capital exigidos en la variante anterior, es decir, cuando la Caja no consiguiera reunir al menos el 50% de participación en el capital del banco. Posteriormente este porcentaje se redujo al 40%, que se computaría no sobre el total de puestos, sino sobre los que quedasen una vez descontados los que ocupasen los cuota-partícipes.

4º.-Finalmente la Caja podría decidir por **mantener su tradicional situación**, sin experimentar cambios.

En lo que a la profesionalización incumbía, también se llevaron a cabo diversas modificaciones:

El Consejo pasaría a estar formado por un total de 20 miembros, e incluso podría llegar a constituirse válidamente con tan sólo 17 miembros, nunca una cantidad inferior

⁴² ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam .*Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera Edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

a esta cifra. La Comisión de Control, como no podía ser de otro modo, también experimentó variaciones que contribuyeron a reducir la politización, y de ella desaparecieron⁴³ los representantes autonómicos, que hasta entonces habían hecho de las Cajas, sus cartillas particulares. El ser miembro de ambos organismos, exigiría acreditar **honorabilidad tanto comercial como profesional**, y además se establecería expresamente la **incompatibilidad** para el desempeño de funciones en ambos, con el desarrollo de todo **cargo político** o electo o alto cargo. Por otro lado, el tradicional porcentaje de representatividad del 50% de las AAPP en los órganos de gobierno, experimentaría una reducción del 10%, por lo que la representatividad permitida no podría superar el tope del 40%.

Los cambios introducidos por esta norma junto a las novedades que en el año anterior habían tenido lugar, como fue la creación del FROB, sembraron la positividad entre los receptores y de este modo, las Cajas fueron recuperando la confianza entre sus inversores y clientes. Pero la aprobación del RDL 11/2010, aún había sido acogida de manera mucho más exitosa que las reformas anteriores. Esta norma se había concebido como un gran avance y mejora respecto al régimen anterior. Gracias a ella, la captación de capital resultaría viable tanto por la vía de cuotas participativas como por la de acciones emitidas por el banco filial o la entidad central del SIP ,y se lograba así, una mayor competitividad y en consecuencia mayores posibilidades de actuación en los mercados financieros.

Por otro lado este RDL contribuyó en gran medida a la **recuperación de la competencia estatal**, que hasta entonces el poder autonómico había conseguido desbancar. Pero aunque la regulación de las entidades bancarias competiera al ámbito estatal, en sus entes centrales o matrices como eran las Cajas de ahorros, o en su caso los SIPs, las CCAA aún conservaban ciertos poderes. Por ello, pese a las mejoras establecidas, la norma adolecía de ciertas flaquezas y era opinión consolidada que la

⁴³ La desaparición no sería total ya que se permitiría la participación de las CCAA en los órganos de gobierno, pero se exigiría al respecto que se llevara a cabo a través de miembros designados con carácter exclusivo por su Cámara legislativa y que a su vez, gozasen del correspondiente prestigio y profesionalidad exigidos. ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam .*Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera Edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

despolitización había sufrido tan sólo una tímida transformación y en lo que a la profesionalización respectaba, los cambios no eran suficientes. Ciertamente se prohibía el acceso de políticos electos a los órganos de gobierno de las Cajas, pero se estaba obviado que en el seno de la política afloraban muchos miembros que sin cargo electivo, desempeñaban funciones políticas. Así mismo, otra de las quejas se proyectaba respecto del problemático control que supondría la experiencia profesional requerida entre los miembros del Consejo. En definitiva, quedaban todavía demasiadas puertas abiertas a la entrada de los partidos en las Cajas y a la colocación de sus nombres en sus órganos de gobierno. Prueba de ello fue, el reparto de puestos en el Consejo de Kutxabank entre PNV y PP o incluso la intervención del Presidente de la Generalitat en la sustitución de Consejeros de Bankia⁴⁴.

Aún siendo exitosa su acogida, esta norma generó varios interrogantes; ¿Podrían las Cajas mantener su naturaleza fundacional y su finalidad social, tras dicha reforma? LAGARES, consideró que era posible mantener el verdadero ser de las Cajas de ahorros siempre y cuando el banco cumpliera con la finalidad fundacional o proyecto social de la Caja y afirmaba que realmente no era el apellido que llevaran las Cajas, lo importante, sino que lo verdaderamente esencial era el cumplimiento de los fines predicados por las mismas. Fines de gran necesidad siempre, pero sobretodo en momentos como aquellos, en que la coyuntura económica no acompañaba⁴⁵.

Otra pregunta muy habitual en el argot financiero, se proyectaba respecto al futuro de estas nuevas “cajas bancarizadas”. CARRASCOSA, Director General del FROB en aquel tiempo, afirmaba que su proyección futura, estaba plenamente garantizada, puesto que su obra benéfico social podría ofrecer inmensidad de garantías

⁴⁴ VOZPOPULI. *Dimite Francisco Verdú, consejero delegado de Bankia, tras su imputación por la Audiencia Nacional. Las perlas del auto del “caso Bankia”* [en línea] [26 julio de 2014]. Disponible en: <http://vozpopuli.com/actualidad/11216-dimite-francisco-verdu-consejero-delegado-de-bankia-tras-su-imputacion-por-la-audiencia-nacional>

⁴⁵ ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera Edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

al adherirse a un banco, al que caracterizaban, la profesionalización, la innovación y la eficiencia⁴⁶.

Otros muchos, no entendieron el verdadero ser de la reforma y consideraron que las Cajas seguían existiendo y tan sólo se las había disfrazado de bancos, ya que las pretensiones de este RDL, podrían ejecutarse igualmente con tan sólo permitir a las Cajas la emisión de cuotas participativas con derechos políticos sin ninguna transformación de las mismas.

3. REAL DECRETO-LEY 2/2011: La necesidad de impulsar el flujo crediticio

En el intervalo temporal 2009-2010 las Cajas habían dado un gran paso, el reconocimiento de sus problemas había permitido tasar sus necesidades e iniciar numerosos procesos de saneamiento⁴⁷. Sin embargo, pese a los avances logrados, las reformas que se habían puesto en marcha, aún resultaban insuficientes para reordenar las piezas del puzzle financiero. Por ello en 2011, tendrá lugar la aprobación del RDL 2/2011 de reforzamiento del sistema financiero.

Su origen obedecía al empeoramiento, si es que era posible, que en noviembre de 2010, había sufrido el sistema financiero español como consecuencia de los rescates de Irlanda y Portugal tras el estallido de su endeudamiento soberano y el temor fundado de que en España acontecieran los mismos hechos. Por ello, este RDL reconocería el riesgo existente de una dinámica de incertidumbre sobre la capacidad de nuestro sistema

⁴⁶ ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera Edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

⁴⁷ En aquel tiempo, la reestructuración del sector de cajas de ahorros se había efectuado a través de 12 **procesos de integración** en los que participaban 38 de las 45 cajas españolas y únicamente 6 cajas de ahorros se habían mantenido al margen de los procesos de saneamiento iniciados. Estas 6 entidades representaban el 8% de los activos totales de las cajas de ahorros a 31.12.2009. De los 12 procesos, 7 de ellos se habían planteado con petición de ayudas al FROB, cuyo importe total ascendía a 10.189 millones (fusiones), y otros 5 se abordaban sin ayudas públicas (SIPs). En uno de estos procesos participó Caja Castilla-La Mancha, que había sido intervenida por el Banco de España con arreglo a la legislación anterior a la Ley del FROB y que había recibido también ayudas del Fondo de Garantía de Depósitos (3.775 millones en total). Vid: MIRALLES MARCELO, José Luis. DAZA IZQUIERDO, Julio. La reestructuración de las Cajas de Ahorros en el sistema bancario español. *Boletín de la Real Academia de Extremadura de las Ciencias y las Artes*. 2011, Tomo 19, pp. 507-557. ISSN: 1130-0612.

y por ello estableció toda una serie de medidas tendentes a facilitar el flujo de crédito en la economía española, a través de dos parámetros fundamentales:

En primer lugar, trató de **mejorar la solvencia** de todas las entidades de crédito, en base a unas determinadas exigencias de capital, de máxima calidad. Y en segundo lugar, se centró en acelerar los procesos de consolidación de los proyectos de integración ya iniciados en el 2009, con la aprobación del RDL9/2009, y continuados en el 2010 con el RDL 11/2010 a la par que solventaría las disyuntivas que la práctica financiera había puesto de relieve tras su puesta en marcha. En este sentido modificaba la regulación de los recursos propios de las entidades de crédito, así como las normas reguladoras hasta entonces del FROB y de los SIPs, así como sus aspectos fiscales.

La principal novedad introducida por esta norma, exigía que para que las entidades de crédito pudieran captar fondos reembolsables del público, habrían de contar con un **capital principal**⁴⁸, de al menos el 8 % de sus exposiciones totales ponderadas por riesgo y calculadas de conformidad con lo previsto en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y en su normativa de desarrollo. Dicho porcentaje se incrementaría hasta el 10 por 100 cuando las entidades contaran con determinadas condiciones, entre las cuales se contemplaba un coeficiente de financiación mayorista superior al 20 por 100, o cuando tuvieran en manos de terceros (quedando incluido a este respecto tanto accionistas como socios) un porcentaje inferior al 20%.

De igual modo, aquellas entidades que aún disponiendo del nivel de capital legalmente establecido, bien porque así lo reseñaran sus balances más actuales, o bien por haberlo alcanzado en ejecución de un plan de cumplimiento, continuarán

⁴⁸ Se entiende incluido dentro del capital principal, (i) el capital social estatutario, con exclusión de acciones rescatables, sin voto o en autocartera directa o indirecta, (ii) los fondos fundacionales, (iii) las cuotas participativas de asociación emitidas por la CECA, (iv) las aportaciones al capital social de las cooperativas de crédito, (v) reservas y conceptos legalmente asimilados, así como el resultado positivo computable del ejercicio, (vi) ajustes positivos por valoración de activos financieros disponibles para la venta que se incluyan en el patrimonio neto, netos de efectos fiscales, (vii) las participaciones representativas de intereses minoritarios correspondientes a acciones de sociedades del grupo consolidable y (viii) los instrumentos computables suscritos por el FROB; y excluye (ix) los resultados negativos de ejercicios anteriores, las pérdidas del ejercicio corriente y saldos asimilados, así como (x) los activos inmateriales, incluidos fondos de comercio de consolidación, de combinaciones de negocio o del método de la participación. Vid: GARRIGUES. *Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de Febrero, para el reforzamiento del sistema financiero* [en línea] [27 de Agosto de 2014]. Disponible en: http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Novedades/Documents/Novedades_BancosCajas_1_2011.pdf

presentando un nivel de capital principal inferior en menos de un 20% a los mínimos requeridos, quedaría sometido a las posibles restricciones que pudieran ser impuestas al respecto por el Banco de España. Tales restricciones podían afectar al reparto de dividendos, a la dotación de la obra benéfico social, a la recompra de acciones, entre otros.

Resultaba novedoso el requisito que introducía esta norma para el cumplimiento de las exigencias de capital. Las entidades deberían someterse al **cumplimiento de unos plazos** para acreditar las citadas exigencias (DT 1ª).

A este respecto, los grupos consolidables de entidades de crédito, así como las entidades de crédito que no formasen parte de un grupo consolidable, habrían de disponer del volumen de capital exigido con anterioridad al 10 de Marzo de 2011. Para el cálculo del capital, se tomaría la cifra de activos ponderados por riesgo a 31 de diciembre de 2010, la cual solo podría ser objeto de reajuste ante la realización de operaciones de carácter extraordinario, entendiéndose por tales la venta de redes de sucursales, de participaciones estratégicas...

Todas aquellas entidades que en la fecha mencionada no cumplieran con las exigencias de capital tasadas, antes del 30 de Septiembre de 2011 (plazo improrrogable)

habrían de someter al Banco de España un **plan de cumplimiento**⁴⁹ en el que deberían hacer constar tanto las medidas proyectadas con vistas a cumplir con las exigencias de capital, como los plazos en que pretendieran darlas cumplimiento. Las entidades que habiendo elaborado un plan de cumplimiento, previeran que la ejecución de las medidas contempladas en el mismo, no podrían ser ejecutadas con anterioridad al 30 de septiembre de 2011, habrían de ponerlo en conocimiento del Banco de España con al menos veinte días de antelación, es decir, con anterioridad al 10 de septiembre de

⁴⁹ El plan de cumplimiento habría de presentarse ante el Banco de España dentro de los 15 primeros días hábiles contados desde el 10 de marzo de 2011, es decir, con fecha límite de 28 de Marzo de 2011. Consecuentemente, una vez recibido el Plan, el Banco de España dentro de los 15 días hábiles siguientes debería, aprobarlo y además exigir medidas adicionales para asegurar su efectividad. Aquellas entidades que pretendieran llevar a cabo operaciones de carácter extraordinario, deberían adjuntar al citado Plan, medidas alternativas como pudiera ser el acceso al FROB en los casos de captaciones de recursos a terceros (DT 1ª, nº 2 del RDL 2/2011, de 18 de febrero. BOE-A-2011-3254).

2011. Pudiendo el Banco de España conceder a este respecto, una ampliación de plazo de tres meses, por tanto hasta 31 de marzo de 2012.

Así mismo, otra cuestión baladí contemplada por esta norma en su artículo cuarto, trataba de **adaptar el FROB a la implantación de los nuevos porcentajes de capitalización** señalados, a la vez que aprovechaba para reformar aspectos relativos a su estructura y dirección. En este sentido, la modificación del FROB, se tradujo en una labor de apoyo respecto a todas aquellas entidades que o bien inicialmente no cumplieran con los niveles de recursos propios que venían exigiéndose y solicitaran este tipo de ayuda, o que tras haber acudido al mercado no hubiesen captado todos los recursos necesarios para lograr el cumplimiento. El FROB adquiriría con carácter temporal las acciones de estas entidades, que habrían de traspasar su actividad financiera a un banco en un plazo máximo de tres meses.

De igual modo, aquellas Cajas de ahorros que hubiesen optado por la constitución de un SIP, sólo podrían solicitar ayudas previo traspaso al banco de todo su negocio, no sólo de una parte como venía ocurriendo hasta entonces, que ante la constitución de un SIP si la entidad central era un banco, ésta podría captar ayuda del FROB mediante la emisión de acciones. El plazo de participación del FROB en el capital de estas entidades, estaría limitado a un máximo de cinco años. No obstante, el FROB podría en el momento de adquisición de los títulos, establecer los términos en que, en el plazo máximo de un año desde la fecha de suscripción o adquisición, revendería dichos títulos.⁵⁰ Este plazo máximo podría ser de dos años, en cuyo caso se contemplaba la posibilidad de exigir a las entidades solicitantes **compromisos adicionales** a los previstos dentro de su plan de recapitalización. El FROB, pasaría a incorporarse en el Consejo de Administración de la entidad emisora en proporción al porcentaje de participación en la entidad y el precio por adquisición variaría en función del valor económico atribuido a la entidad en cuestión, correspondiendo este peritaje a uno o varios expertos independientes designados por el FROB.

⁵⁰ Tales reventas, debían acreditar un uso eficiente de los recursos públicos, en condiciones de mercado y de conformidad con lo establecido en la normativa española y de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas de Estado. ROMERO, FERNÁNDEZ. Jesús Antonio. *El Proceso de Saneamiento y Reestructuración de las Cajas de Ahorros*. Primera Edición. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013. ISBN: 978-84-15664-37-6.

Conviene señalar, que las entidades que hubieran recurrido a los apoyos del FROB quedaban supeditadas al cumplimiento de toda una serie de normas sobre buen gobierno corporativo. Concretamente habrían de constituir un Consejo de Administración integrado por un número de miembros que no podría ser ni inferior a cinco ni superior a 15 de los cuáles, al menos un tercio, habrían de acreditar su condición de Consejeros independientes.

Por otro lado, **el RDL insistía en la regulación de los SIPs, y trataba de mejorarla en algunos aspectos, y redefinirla en muchos otros.** En primer lugar, se centró en matizar los objetivos y funciones de los SIPs, y en este sentido, su DA3^a establecía que en los casos en que se hubiera aportado a la entidad central la titularidad de todos los activos y pasivos relativos al negocio financiero de las Cajas de ahorros que lo integrasen o en los que a través de la entidad central una o varias cajas ejercieran con carácter de exclusividad su objeto como entidades de crédito, se entendería que habían cumplido con el compromiso mutuo de solvencia, liquidez y puesta en común que establecía el art 8.3 d) de la ley 13/1985. De este modo el proceso de bancarización obligatorio que se imponía a las Cajas solamente permitiría mediante el recurso a los SIPs, el ejercicio indirecto de su actividad y así poder preservar la condición de entidad de crédito. (art 5.4 RDL 11/2011). Así mismo, su DA 2^a exoneraría del cumplimiento de las limitaciones temporales para la acreditación de capital, a los bancos de nueva creación que en el marco de un SIP, resultaran beneficiarios del traspaso de la actividad financiera de las Cajas.

La citada norma fue bastante criticada, porque aunque las medidas que adoptó sirvieron para subsanar y mejorar los problemas de solvencia de muchas entidades, su llegada había sido **tardía**. Se pensaba que desde mucho antes se podría haber creado una política de transparencia, con intervención del Banco de España en aquellas entidades que no ofrecieran la solvencia suficiente, caso por caso y en la medida necesaria. Por ello el “menú a la carta” que ofrecía el RDL 11/2010 como señaló CASARES MARCOS había quedado en pura teoría y al final las Cajas estaban condenadas a convertirse en bancos lo que implicaría que el prestigio y seguridad de estas instituciones peligrara junto al futuro de sus clientes.

4. REAL DECRETO LEY 2/2012: La recuperación de la confianza en el sistema financiero español

Hasta ahora, las reformas analizadas no se habían ocupado de adoptar medidas destinadas a sanear los balances de las entidades afectadas por la caída de precios producida en el sector inmobiliario. Por ello, se hizo necesario elaborar un plan estratégico que se ocupase de valorar los activos financieros de las entidades de crédito y lograrse, o al menos intentase, su saneamiento garantizando la transparencia en todo caso. En este sentido, se trataba de recuperar, aunque de manera diferente, la confianza y credibilidad en el sistema financiero español pretendida por todas las reformas surgidas al hilo de las Cajas de Ahorros y el resto de entidades de crédito.

Estos propósitos dieron lugar a la aprobación del RDL 2/2012. El Decreto, establecería la obligatoriedad de las entidades de crédito de presentar con anterioridad al 31 de marzo de 2012 un plan de **saneamiento de sus activos inmobiliarios tanto problemáticos como no problemáticos**.

Para los activos problemáticos⁵¹ las entidades tendrían que dotar una provisión específica adicional con cargo a resultados. Además deberían crear un nuevo colchón de capital cuyo valor sería un porcentaje del valor de estos activos.

En el caso de financiaciones inmobiliarias con riesgo normal (activos no problemáticos) las entidades estaban obligadas a la creación de una provisión general con cargo a resultados. Esta provisión serviría ante un posible deterioro futuro, dado que estos activos presentaban un riesgo menos elevado que el resto de los activos de la entidad.

Tales medidas serían aplicadas exclusivamente a los activos inmobiliarios que poseyeran las entidades con anterioridad al 31 de diciembre de 2011 y no a los de nuevas operaciones⁵².

⁵¹ Se entiende por activos problemáticos, las financiaciones y activos adjudicados o recibidos en pago de deudas relacionados con el suelo para promoción inmobiliaria y con las construcciones o promociones inmobiliarias, correspondientes a la actividad en España de las entidades de crédito, tanto existentes a 31 de diciembre de 2011 como procedentes de la refinanciación de los mismos en una fecha posterior, y que a la referida fecha tuvieran una clasificación distinta de riesgo normal (Artículo 1 del RDL 2/2012, de 3 de febrero. BOE-A-2012-1674).

⁵² Para la regulación de las nuevas operaciones, el Banco de España había publicado con fecha de 7 de febrero de 2012 un nuevo proyecto que modificaría su Circular 4/2004. Este proyecto, además de adaptar dicha Circular a lo dispuesto en el RDL 2/2012, se encargaría de regular el tratamiento de las operaciones

En cuanto a la provisión específica relativa a los activos relacionados con el suelo, el Anexo I de esta norma establecía que aquellas coberturas referentes a operaciones dudosas para la financiación de suelo de promoción inmobiliaria, no podrían encontrarse por debajo del 60% del coste de financiación. Dicho porcentaje, resultaba de aplicación también, a los activos recibidos en pago de deudas, que conformaban el suelo para la promoción inmobiliaria, y todo ello, con independencia de la antigüedad de su incorporación al balance.

Respecto al colchón de capital adicional, los grupos consolidables de entidades de crédito, así como las entidades de crédito no integradas en un grupo consolidable que hubieran de contar con un nivel mínimo de capital principal, se encontraban obligadas a acreditar el correspondiente exceso de capital, exceso que habría de encontrarse por encima de los porcentajes mínimos de capital principal exigidos a la entidad en cuestión.

Por otro lado, en su artículo segundo se ocuparía de incentivar determinadas agrupaciones societarias entre entidades de crédito que no perteneciesen al mismo grupo de sociedades y que contaran con un plan de desinversión de activos relacionados con riesgos inmobiliarios y una meta de incremento de crédito a las familias y pequeñas y medianas empresas durante los tres ejercicios siguientes a la integración. En estos casos, la norma concedería un plazo adicional de un año desde la aprobación de dichas operaciones para el cumplimiento de los requisitos de saneamiento, a aquellas entidades que presentasen nuevos proyectos de integración o que fueran responsables de proyectos iniciados a partir del 1 de septiembre de 2011, siempre y cuando dichas operaciones generasen balances totales originarios de al menos un 20% superior al balance total de los negocios en España de la mayor de las entidades participantes .

Como excepción, este régimen se aplicaría también a las operaciones de integración por vía exclusivamente contractual entre cooperativas de crédito y a la adquisición de entidades participadas mayoritariamente por el FROB, siempre que reuniesen las restantes características expuestas en el párrafo anterior. En consecuencia,

posteriores a 31 de diciembre de 2011. Vid: BANCO DE ESPAÑA. *Boletín Económico 02/12* [en línea] [1 de septiembre de 2012]. Disponible en:

<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/12/Feb/Fich/be1202.pdf>

los SIPs como método de integración habrían pasado a ser totalmente residuales, estando la reforma claramente dirigida a conseguir que el negocio bancario se realizase a través de bancos (y no de cajas) y las integraciones vía fusión.

Respecto a la adaptación del FROB a las nuevas exigencias impuestas por esta norma, destacaba la modificación del RDL 9/2009. Por un lado reformó su art 2.5 e **incrementó la dotación** del FROB con cargo a los Presupuestos Generales del Estado hasta un importe de quince mil millones de euros. También **limitaría los instrumentos financieros** de los que se servía el FROB para el apoyo y refuerzo de los recursos propios de las entidades que contaban con su apoyo, únicamente a la adquisición de acciones ordinarias o aportaciones al capital social, excluyendo otras medidas de apoyo financiero, excepto para los casos de intervención previstos en los arts. 6 y ss. del RDL 9/2009. Finalmente, respecto a las medidas de apoyo en caso de procesos de integración, esta norma contemplaba otro tipo de **ayudas financieras** del FROB, tales como la inversión por parte de este en títulos convertibles, ensanchando así el régimen anterior que tan sólo se refería a las participaciones preferentes.

Otra de las modificaciones que introdujo, se proyectó respecto de los artículos quinto y sexto del RDL 11/2010. En este sentido, **simplificó la estructura organizativa y los requisitos operativos** de las Cajas de Ahorros que ejercían su actividad de forma indirecta, eximiéndolas del cumplimiento de las obligaciones referidas a servicios de atención al cliente. Para el caso de los SIPs, seguiría siendo de aplicación la normativa sobre el ejercicio indirecto de la actividad financiera que predicaba el RDL 11/2010. Por otra parte, el Banco de España podría adaptar o eximir a estas entidades del cumplimiento de los requerimientos organizativos en materia de control interno, auditoría y gestión de riesgos recogidos en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y su desarrollo normativo.

Además contarían con una importante **limitación en sus excedentes**, no pudiendo destinar más del 10% de sus excedentes de libre disposición a gastos diferentes de los correspondientes a la obra social.

Por otro lado establecía, la pérdida de condición de entidades de crédito y su correspondiente **transformación en fundación especial** respecto de las Cajas de Ahorros, que redujeran su participación por debajo del 25% de los derechos de voto en el banco a través del cual actuasen.

El RDL 2/2012 introdujo asimismo un **tratamiento especial** para aquellas entidades de crédito que tuvieran en circulación **participaciones preferentes** o instrumentos de deuda obligatoriamente convertibles emitidos antes de su entrada en vigor, y les otorgaba la posibilidad de solicitar, una vez presentado el plan de cumplimiento, la prórroga por un máximo de 12 meses del pago debido en virtud de tales títulos, incluso en el supuesto de pérdidas.

Con la finalidad de flexibilizar, el régimen de garantías financieras que otorgaban las entidades financieras a favor del Banco de España, del Banco Central Europeo o de otros Bancos Centrales Nacionales de la UE, modificó la DA 6ª de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, y eliminó todo requisito para su constitución más allá de la **constancia por escrito** y la aportación del objeto de la garantía para que surtiesen sus efectos frente a terceros y frente al propio garante y para su ejecución, lo que supondría la aplicación supletoria del Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, que también se ocupaba de regular esta cuestión.

5. REAL DECRETO-LEY 18/2012: La recuperación del crédito

Las medidas adoptadas por el RDL 2/2012 orientadas a reforzar los requisitos de provisiones y capital de los activos inmobiliarios problemáticos de las entidades de créditos, tuvieron un acogimiento óptimo por parte de los participantes de los mercados tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, no resultaron suficientes para mejorar los balances en la medida de lo pretendido y por ello fue aprobado el RDL 18/2012 de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, destinado a la recuperación del crédito.

Esta norma se centraría en sanear los balances de las entidades de crédito y grupos consolidables y para ello, exigía **provisiones adicionales** respecto a las financiaciones inmobiliarias de carácter común o normal, entendiendo por tales las que no generaban a priori, problemas o riesgos adicionales tales como, el suelo para la promoción inmobiliaria, las constructoras y promotoras. En concreto el Decreto pretendía incrementar⁵³ tales provisiones respecto a la cobertura que el RD 2/2012

⁵³ El RDL 2/2012, de 18 de febrero, contemplaba una cobertura de 7% del saldo vivo a 31 de diciembre de 2011 de los riesgos mencionados. El RDL 18/2012, de 11 de mayo, se centrará en incrementar esas provisiones. Así, para el suelo el porcentaje de cobertura contemplado será del 45% que sumado al del

profería a las mismas, y así implantar un régimen más beneficioso y flexibilizador. El RDL 18/2012 mantuvo la exigencia establecida ya, por su antecesor el RDL 2/2012 de presentación de un plan⁵⁴ ante el Banco de España con anterioridad al 11 de junio de 2012, por las entidades de crédito, a través del cual, éstas deberían plasmar de manera detallada, las medidas previstas para el cumplimiento de coberturas adicionales, incluyendo un programa de desinversión de activos relacionados con riesgos inmobiliarios, sin que el Real Decreto-ley 18/2012 especificase cuál debería ser el contenido de éste y un calendario de ejecución del mismo. También se acogió a las especialidades establecidas para el abono de las provisiones de las entidades que habían asumido procesos de integración. Así, mientras que las provisiones deberían abonarse por lo general, en un solo pago efectuado con anterioridad al 31 de diciembre de 2012, las entidades que durante el ejercicio correspondiente al año 2012 hubieran llevado a cabo algún **proceso de integración**, dispondrían de un **plazo adicional** de 12 meses, para el abono de tales provisiones. Dicho plazo comenzaría a computarse desde la fecha de autorización del correspondiente proceso de integración. Este beneficio temporal, sólo sería concedido en aquellas situaciones en que quedara acreditado que el proceso de integración correspondía a una transformación significativa de entidades que no pertenecían al mismo grupo, o que en su caso habían sufrido una modificación estructural. O cuando se tratara de una adquisición de entidades participadas mayoritariamente por el FROB, o en las que este hubiera sido designado administrador provisional (Artículo 2.1 RDL 18/12012, de 11 de mayo. BOE-A-2012-6280).

De nuevo, el RDL 9/2009 también sufriría alteraciones, y en particular, la figura del FROB y los instrumentos de apoyo de los que se servía. La citada norma establecía que en los supuestos de conversión en acciones de los instrumentos emitidos por el

anterior RDL 2/2012 eleva las provisiones para estos activos al 52%. Para la promoción terminada lo eleva otro 7% para un total del 14% y para las promociones en curso en un 22%, por un total del 29%. Vid: ROMERO FERNÁNDEZ, Jesús Antonio. *El Proceso de Saneamiento y Reestructuración de las Cajas de Ahorros*. Primera Edición. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013. ISBN: 978-84-15664-37-6.

⁵⁴ El Real Decreto-ley 18/2012 establecía que el incumplimiento grave de alguna de las medidas incluidas en el plan aprobado por el Banco de España, que pusiera en peligro la consecución de los objetivos del mismo, podría determinar la intervención de la entidad, sin perjuicio de la responsabilidad de sus administradores y directivos (Artículo 2.4 del RDL 18/2012, de 11 de mayo. BOE-A-2012-6280).

FROB, la concesión se llevaría a cabo mediante **operaciones de transmisión de acciones** o aportaciones o de reducción de capital para preservar que dicha conversión se efectuase de acuerdo con el valor económico de la entidad emisora. Estas operaciones previas a la conversión, serían de **obligado cumplimiento** tanto para la entidad como para sus accionistas, poseyendo el FROB en caso de incumplimiento de las mismas, amplias potestades de intervención y asunción de su administración, con carácter provisional hasta una ejecución correcta de las mismas.

Para concluir con las variaciones asentadas por esta norma, señalar que el RDL 18/2012, exigió la aportación de las entidades de crédito a una **SA** separada, todos los activos⁵⁵ adjudicados o recibidos en pago de deudas que tuviesen por concepto el suelo para la promoción inmobiliaria o las construcciones o promociones inmobiliarias de carácter nacional.

iii. SEGUNDA FASE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN. RESCATE BANCARIO Y RDL 24/2012.

Aquí concluye la primera fase del proceso de reestructuración de las Cajas de ahorros. La segunda fase se iniciaría con el **rescate bancario**, solución última para el saneamiento del sistema financiero español ya que las reformas adoptadas entre 2009-2012 no habían sido capaces de recapitalizar por completo las entidades afectadas. La solicitud se produjo el 25 de Junio de 2012⁵⁶, resultado de ello fue la firma del

⁵⁵ “Los activos a aportar, serían todos los existentes a 31 de Diciembre de 2012, así como aquellos todos aquellos adjudicados o recibidos en pago de deudas con posterioridad al 31 de Diciembre de 2011. Dentro de los activos a aportar parece que se incluyen no sólo los inmuebles, sino también las participaciones en sociedades a través de las que se tengan los inmuebles adjudicados así como las participaciones en sociedades inmobiliarias que se hubiesen recibido en pago de deudas. Las sociedades de este tipo se someterán al régimen jurídico de la LSC.” ROMERO, FERNÁNDEZ. Jesús Antonio. *El Proceso de Saneamiento y Reestructuración de las Cajas de Ahorros*. Primera Edición. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013. ISBN: 978-84-15664-37-6.

⁵⁶ Con anterioridad la Autoridad Bancaria Europea y el FMI, habían iniciado una valoración independiente de la situación financiera de España para determinar la idoneidad de nuestra nación para ser receptora del rescate. El resultado fue positivo, España estaba en condiciones de afrontar el rescate y los intereses a él adheridos. Introducción del Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera (BOE-A-2012-14946).

Memorando de Entendimiento entre el Gobierno español y el Eurogrupo, en el que se establecían por un lado, **objetivos** que deberían llevarse a cabo, y por otro **condiciones**⁵⁷ que deberían acreditarse para acceder a la financiación.

En primer lugar, resultaría necesario **determinar las necesidades de capital** de cada entidad de crédito que se lograría revisando los activos del sector bancario y sometiendo a una prueba de resistencia “stress test”, banco por banco. La prueba de resistencia consistía en evaluar la capacidad de las entidades de soportar dos tipos de escenarios. Un escenario base, y otro adverso, lo que permitiría conocer la capacidad del sector financiero para resistir a situaciones tanto normales como adversas.

En segundo lugar el MOU se referiría a la puesta en marcha de cuantos procesos de recapitalización, reestructuración y resolución fueran necesarios para hacer frente a las necesidades de capital reconocidas en las pruebas de resistencia fueran necesarios.

Finalmente obligaba a la **segregación de los activos problemáticos**, por parte de las entidades que recibiesen ayudas públicas, a una **Sociedad de Gestión de Activos** procedentes de la reestructuración bancaria externa, que más adelante se pasaría a llamar Sareb o “banco malo”⁵⁸.

⁵⁷“La ayuda a España se entregaría en forma de préstamos a un tipo de interés del 3%, con fondos provenientes del MEDE a devolver en un plazo máximo de 15 años. Así mismo, podría entregarse a través de bonos convertibles o CoCos que se transformarían en acciones para el caso de que las entidades que lo recibieran, no pudieran amortizarlos en un año.” En cuanto a las fechas y las cantidades, de los 4 desembolsos previstos, el primero tendría lugar a finales de junio de 2012 por un total de 30.000M de euros, el segundo a mediados de noviembre de 2012 y rondaría los 45.000 M de euros, de los cuales hasta 20.000M de euros provendrían del primer desembolso y los 10.000 restantes servirían de colchón de seguridad. El tercer desembolso, se efectuaría a finales de diciembre de 2012 y sería aproximadamente de 15.000 M de euros. El cuarto y último desembolso tendría lugar a finales de junio de 2013 siendo aproximadamente de 15.000 M de euros de los que 10.000 M corresponderían al remanente del primer desembolso vid: ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam .*Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

⁵⁸ Se trata de un mecanismo utilizado por los Gobiernos para hacer frente a las crisis bancarias. Esencialmente consiste en crear una entidad, por el Estado normalmente que reciba, por compra o aportación los activos peores de los bancos insolventes que están siendo objeto de ayuda, de modo que estos queden limpios, se vean libres de la necesidad de provisionar y puedan ser objeto de recapitalización y vuelta a la normalidad de su funcionamiento (solventía, liquidez, recuperación del flujo de crédito).

Para controlar de cerca el cumplimiento de estas medidas se constituyó la llamada *Troika*, conformada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y la Autoridad Bancaria Europea con el asesoramiento del Fondo Monetario internacional

En este sentido puede afirmarse que gracias a la elaboración del **MOU** se establecieron una serie de principios que trataban de facilitar el acceso a la estabilización financiera para lograr la recapitalización del sistema financiero español. Tales principios, predicaban la necesidad de asignar las funciones gubernativas de las crisis bancarias a una entidad con autoridad independiente, al mando de profesionales imparciales. Además, el MOU pretendía en todo caso, reducir al máximo el coste para el contribuyente de los rescates bancarios, descargando este peso sobre los accionistas, quiénes en último término deberían asumir las pérdidas. En definitiva, el MOU amparaba el derecho de todos a conocer las dificultades que atravesaban las entidades.

Su trasposición se llevó a cabo mediante la aprobación del RDL 24/2012 que se sumaría a los diversos intentos de reformas iniciados tiempo atrás e instauraría en España un nuevo régimen de gestión de las crisis bancarias. La citada norma, apostaba por un marco de estabilidad común para todas las entidades, con el fin de lograr la estabilidad del conjunto del sistema financiero español. Para ello establecerá un reforzado **marco de gestión de crisis de entidades de crédito**, seguido de una nueva regulación del FROB tendente a reforzar la intervención en las fases de gestión de la crisis y a la protección de los inversores minoristas. Por otro lado este RDL será el responsable de la constitución de una sociedad de gestión de activos que con forma de SA tendría por objeto adquirir los activos tóxicos presentes en los balances de las entidades de crédito, así como de un sistema de reparto entre el sector público y privado del coste de los procesos de reestructuración derivados de la intervención de las entidades de crédito. Hecha esta introducción, conviene analizar la reforma en concreto.

El RDL 24/2012, se ocuparía de regular el régimen de actuación de todas las entidades de crédito españolas que no estuviesen en condiciones de hacer frente a los requisitos de solvencia, liquidez, estructura organizativa o control que se les exigía para resultar viables. Para ello, establecería tres tipos de actuaciones aplicables al respecto:

Vid: ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

1º.-En primer lugar, optaría por una **actuación temprana**, respecto a aquellas entidades que incumplieran o se presumiera que fueran a incumplir los requisitos de solvencia, liquidez, estructura organizativa o control requeridos. Para poder actuar de este modo, era requisito indispensable presumir que la entidad referida podría solventar esta situación valiéndose de sus propios medios. A estos efectos, la entidad debería presentar un plan de actuación mediante el cual constatase su viabilidad a largo plazo, sin necesidad de otros apoyos financieros. Dicho plan habría de ser aprobado por el Banco de España.

La actuación temprana incluía medidas como el cese y sustitución de miembros de los órganos de administración, directores generales o asimilados, o la elaboración de un programa para la renegociación o reestructuración de su deuda con el conjunto o parte de sus acreedores. En caso de que tales medidas anteriores no resultasen suficientes, podría acordarse la sustitución provisional del órgano de administración de la entidad y además con carácter excepcional, se podrían requerir medidas de recapitalización⁵⁹.

2º.-En segundo lugar, recurriría a la **reestructuración** de aquellas entidades que solicitasen apoyo financiero público para garantizar su viabilidad. En estos casos, el Banco de España exigía que la entidad estuviera capacitada para reembolsar los referidos apoyos en los plazos que se señalaran.

Las entidades afectadas por los procesos de reestructuración, deberían presentar un plan de reestructuración que contuviera las medidas destinadas a asegurar su viabilidad a largo plazo. Dicho plan debería remitirse además de al Banco de España, también al FROB.

El Banco de España debería aprobar el citado Plan⁶⁰. No obstante, se requerirían informes previos de los órganos competentes de las CCAA en que estuvieran

⁵⁹ Tales medidas contarán con un plazo de recompra o amortización de 2 años como máximo. Además su concesión dependerá de que existan razones suficientemente fundadas para prever que la entidad cumpla las condiciones requeridas para la compra o amortización de tales instrumentos en el plazo establecido (Artículo 9f del RDL 24/2012, de 31 de agosto, BOE: A-2012-11247).

⁶⁰ El plan consistirá en una mera propuesta de los instrumentos de reestructuración que fueran a usarse en tales procesos, pudiendo tratarse; desde apoyo financiero público hasta la transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos. En esta línea el plan comprenderá un análisis de la situación de la

domiciliadas las Cajas de Ahorros, o en su caso las cooperativas de crédito, con una periodicidad trimestral. Así mismo, las entidades deberían remitir al FROB, cualquier información que este les requiriera.

3º.-En tercer lugar, optaría por **la resolución** de las entidades de crédito que fueran inviables⁶¹, pero debido a razones de interés público y estabilidad financiera, se prefería evitar su liquidación concursal y de aquellas entidades en las que no hubiera surtido efecto un proceso de reestructuración. En estos casos sería el Banco de España, quien a propuesta del FROB, y ante las circunstancias señaladas, iniciaría de oficio el proceso de resolución, con la correspondiente comunicación al Ministerio de economía y competitividad y al FROB, así como a la autoridad afectada, y a la autoridad de la UE responsable de su supervisión.

La resolución implicaría la sustitución del órgano de Administración de la entidad afectada siempre y cuando, el FROB, no poseyera el control del mismo. Siendo el FROB quien ostentase dicho control, debería en el plazo de dos meses, a través de una petición fundada ante el Banco de España desde que se comunicara la apertura del proceso de resolución, elaborar un plan de resolución para la entidad, o en su caso, acordar la apertura de un procedimiento concursal. Debiendo comunicárselo inmediatamente al Banco de España, al Ministro de economía y competitividad y al Fondo de Garantía de Depósitos de entidades de crédito.

Del mismo modo que ocurría en los procesos de reestructuración, la competencia para la aprobación del Plan de resolución, continuaba perteneciendo al Banco de España. Sin perjuicio de ello, seguirían siendo requeridos informes previos de

entidad, conforme al que quede acreditada su aptitud para la recuperación y el reembolso del apoyo solicitado. Vid: GARRIGUES. *Real Decreto. Ley 24/2012, de 31 de Agosto, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito* [en línea] [29 de Agosto de 2014].

Disponible en: <http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Novidades/Documents/Novidades-Mercantil-23-2012.pdf>

⁶¹ Se consideran inviables, aquellas entidades que no cuenten con la capacidad suficiente para poder reconducir su situación en un plazo de tiempo razonable, atendiendo a sus circunstancias concretas. ROMERO FERNÁNDEZ, Jesús Antonio. *El Proceso de Saneamiento y Reestructuración de las Cajas de Ahorros*. Primera Edición. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013. ISBN: 978-84-15664-37-6.

los órganos competentes de las CCAA en que tuvieren sus domicilios las Cajas de ahorros o cooperativas de créditos afectadas.

Los instrumentos de resolución que podían adoptarse, eran muy variados:

Por un lado, podría optarse por la venta del negocio de la entidad. Entendiendo por venta del negocio, tanto la venta de acciones, como de cuotas, de aportaciones al capital social o de instrumentos convertibles, así como la venta de todo o parte de su activos y pasivos a adquirentes distintos del “banco puente”⁶². El precio resultante de la transmisión, se abonaría a la entidad o a sus accionistas, con la correspondiente deducción de los gastos administrativos o de cualquier otro tipo, incluidos los ejecutados por el FROB, por ejemplo en aquellos casos en que se hubiese recurrido a apoyos financieros. La selección del adquirente, respondería a un procedimiento competitivo que habría de reunir una serie de caracteres de obligado cumplimiento⁶³.

De otro lado, la resolución podría llevarse a cabo mediante la transmisión de activos y pasivos a un banco puente. Este banco debería ser administrado y gestionado con el objeto de enajenarlo, en base a procedimientos de competitividad, transparencia y no discriminación. o con el de venta de sus activos o pasivos cuando las condiciones lo permitieran, y en todo caso en el plazo máximo de 5 años desde su constitución o adquisición por el FROB. A su vez, el banco puente, debería poner fin a su negocio tras un año sin contar con la participación del FROB, o desde que se hubiera producido el traspaso mayoritario o total de sus activos o pasivos a otra entidad o en todo caso tras seis años transcurridos desde su constitución. De igual modo, cuando el FROB considerase que el banco puente careciese de operatividad, podría optar por su disolución.

⁶² Se entiende por banco puente, una entidad de crédito incluida en la propia entidad en resolución, participada por el FROB, cuyo objeto sea el desarrollo de todo o de parte de las actividades de la entidad afectada por el proceso de resolución y de la gestión de todos o parte de sus activos y pasivos (Artículo 27 RDL 24/2012 de 31 de agosto (BOE: A-2012-11247).

⁶³ El RDL 24/2012, admite que si el desarrollo de tal procedimiento implicare una amenaza para la estabilidad del sistema financiero, o en su caso, dificultase la efectividad del instrumento de resolución, la selección del adquirente, podrá realizarse obviando alguno de los requisitos de procedimiento. Decisión que habrá de comunicarse a la Comisión Europea (Artículo 26.7 del RDL 24/2012, de 31 de agosto (BOE: A-2012-11247).

Otra forma en que se materializarían los procesos de resolución, consistía en la transmisión de activos o pasivos de la entidad a una sociedad de gestión de activos. La sociedad de gestión de activos, podría adoptar la forma de SA o fondo fiduciario, y permitiría extraer de su balance determinados activos problemáticos de las entidades que recibieran apoyo público para facilitar su saneamiento y viabilidad. De este modo la SGA estaba acumulando en su balance el conjunto de créditos dudosos, para deshacerse de ellos. Así mismo se brindaría a los adquirentes del negocio del banco puente o de la sociedad de gestión todo el apoyo financiero necesario para reducir al máximo el uso de recursos públicos.

Dentro de los tres procesos de reforma o reestructuración analizados, el FROB podría prestar apoyo financiero a los mismos, salvo oposición expresa del Ministro de Hacienda y Administración Pública. Tales apoyos, se corresponderán con el otorgamiento de garantías, concesión de créditos o préstamos, la adquisición de activos o pasivos o la recapitalización. Estos instrumentos podrían ser prestados a favor tanto de la entidad como de su grupo, o del adquirente de las acciones o de parte del activo o pasivo, bien fuera este un banco puente o una **SGA**.

Así mismo, El RDL 24/2012 fue responsable de importantes modificaciones en la regulación del régimen jurídico del FROB, convirtiéndolo en una “auténtica autoridad independiente de reestructuración y resolución bancaria”⁶⁴. En este sentido, se ampliarán sus competencias y se producirá un refuerzo de las potestades de cooperación y coordinación con el resto de autoridades administrativas tanto nacionales como internacionales⁶⁵ que le permitirán dictar actos administrativos susceptibles de recurso ante el orden contencioso-administrativo.

Las facultades con las que contará el FROB pueden clasificarse en dos grandes grupos:

⁶⁴ ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera Edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

⁶⁵ Comisión Europea, Autoridad Bancaria Europea y otras instancias comunitarias europeas e internacionales, suscribiendo convenios de colaboración con estas a tales efectos. ROMERO, FERNÁNDEZ. Jesús Antonio. *El Proceso de Saneamiento y Reestructuración de las Cajas de Ahorros*. Primera Edición. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013. ISBN: 978-84-15664-37-6.

Por un lado **competencias de carácter mercantil**: El FROB ejercerá las facultades que la legislación mercantil concede al órgano de la administración de la entidad (cuando asuma esta condición, a los accionistas o titulares de valores cuando haya suscrito tales valores y a la Junta o Asamblea General en todos aquellos supuestos que legal o estatuariamente pudieran corresponderle a ésta).

Por otro lado, **competencias de carácter administrativo** (art 62 del RDL 24/2012). En esta línea, el FROB será el responsable de determinar el valor económico de la entidad y de sus activos y pasivos, también se encontrará capacitado para requerir cualquier tipo de información necesaria para ejecutar una medida de resolución o reestructuración, e incluso podrá realizar operaciones de aumento o reducción de capital, así como emisión o amortización de obligaciones, cuotas participativas... entre otras.

Entre los cambios más destacados, resaltarían los cambios sufridos en la composición de su **Comisión Rectora**. Ésta pasaría a estar compuesta por miembros que designaría el propio Banco de España y altos cargos del Ministerio de Economía y Competitividad, sin que las entidades de crédito ostentasen representación en ella, como hasta entonces se había producido.

VI. LA NUEVA LEY DE CAJAS DE AHORROS.

Tradicionalmente las Cajas de Ahorros tuvieron siempre ejercicio directo de la actividad financiera ceñida a un concreto ámbito de actuación territorial y personal. Con la aprobación del RD 11/2010 se permitió que las Cajas comenzarán a desarrollar una actividad financiera de tipo indirecto, a través de una entidad receptora de la totalidad del negocio financiero procedente de la Caja, a la vez que las Cajas seguían manteniendo su carácter de entidad .Por lo que puede afirmarse que hasta la entrada en vigor de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias las Cajas pudieron desarrollar su actividad directamente, o indirectamente. Tras la aprobación de esta norma, el ejercicio indirecto de la actividad financiera de las Cajas desaparecerá, y el directo sufrirá importantes modificaciones.

La nueva Ley de Cajas de ahorros y fundaciones bancarias, es el resultado de la firma por España el 20 de Julio de 2012, del Memorando de entendimiento sobre

condiciones de política sectorial y económica⁶⁶. Para adaptarse a los compromisos establecidos en el mismo, la Ley 26/2013 ha innovado la regulación del régimen jurídico de las Cajas de ahorros retornando a su estructura y caracteres originarios. (Título I)⁶⁷ En este sentido, las Cajas volverán a tomar las riendas del negocio minorista. No obstante, en el desarrollo de su negocio deberán cumplir con una serie de **limitaciones**, de lo contrario, deberán traspasar su negocio a una fundación (Título II). Pueden señalarse al respecto tres tipos de límites:

1º.- A nivel **territorial**, las Cajas estarán supeditadas al ámbito autonómico, quedando para ellas vetadas, todas aquellas operaciones que violenten esta limitación. Las Cajas podrán sobrepasar este límite siempre que se actúe sobre un máximo de diez provincias limítrofes entre sí.

2º.-Por otro lado, las Cajas se centrarán en satisfacer las necesidades de las **clientelas minoristas**, así como de las pequeñas y medianas empresas. Se desprende de

⁶⁶ Para lograr estos fines el MOU exigirá a las autoridades españolas el reforzamiento de los mecanismos de gobernanza de las antiguas cajas de ahorros y de los bancos comerciales bajo su control, estableciendo un calendario para su puesta en práctica. En concreto disponía que “las Autoridades españolas prepararán a finales de noviembre de 2012 normas que aclaren la función de las Cajas de Ahorros en su calidad de accionistas de entidades de crédito, para, en último término, reducir su participación en las mismas hasta un nivel no mayoritario. Es más, las autoridades propondrán medidas para reforzar las normas de idoneidad de los órganos de gobierno de las Cajas de ahorros y para adoptar requisitos de incompatibilidad para los órganos de gobierno de las antiguas cajas de ahorros y los bancos comerciales bajo su control. Más aún para finales de noviembre de 2012, las autoridades presentarán una ruta para la eventual elaboración de la relación de bancos incluidos en la prueba de resistencia que hayan gozado de ayuda estatales dentro del proceso de reestructuración.” Por ello sería elaborado el Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias, que se hizo público a finales de 2012 y se sometió a audiencia pública hasta febrero de 2012, tras lo cual fue aprobado como Proyecto de Ley y remitido al Parlamento, hasta finalmente ser publicado el pasado 28 de diciembre en el BOE. Información extraída de: MIRANDA SERRANO, Luis. PAGADOR LOPEZ, Javier. *Un apunte sobre la nueva Ley de Cajas de Ahorros y fundaciones bancarias* [en línea] [25 de Agosto de 2014]. Disponible en: <http://www.thinktankjuridico.com/articulo.php?a=109>

⁶⁷ La propia Ley las define como “entidades de crédito de carácter fundacional y finalidad social, cuya actividad financiera se orienta principalmente a la captación de fondos reembolsables y a la prestación de servicios bancarios y de inversión para clientes minoristas y pequeñas y medianas empresas” (Artículo 1 Ley 26/2013, de 27 de diciembre. BOE-A.2013-13723).

esta limitación, el interés del legislador en que la Caja actúe en ámbitos sencillos y de escasa complejidad, para lograr un mayor éxito de sus operaciones.

3º.-En cuanto al **volumen de sus operaciones**, las Cajas experimentarán también importantes restricciones. Además de los límites establecidos en el art 32 de esta norma, será clave la modalidad, directa o indirecta, de la actividad financiera desarrollada por estas entidades.

a) En primer lugar las Cajas de ahorros que cuenten con un activo final consolidado superior a los diez mil millones de euros, según los resultados del último balance auditado o una cuota en el mercado de depósitos respecto a su ámbito territorial de actuación, por encima del 35 por 100 del total de los depósitos. Habrán de traspasar todo el patrimonio afecto a su actividad financiera a una entidad de crédito y deberán **transformarse en una fundación bancaria o en una fundación ordinaria** con pérdida en ambos casos de su condición de entidad de crédito (art 34)⁶⁸. Para ello dispondrán de un plazo de seis meses computados a partir del momento en que se verifiquen alguno de los ratios anteriormente mencionados, salvo que la Caja haya optado por un plan de retorno autorizado por el Banco de España.

La transformación será en **fundación bancaria**, cuando tras el traspaso de su negocio la entidad resultante mantenga en la entidad de crédito que alcance, una participación de manera directa o indirecta de al menos un diez por ciento de capital o de los derechos de voto de la entidad o que le permita el nombramiento o destitución de algún miembro de su órgano de administración (art 32). De no cumplir estas condiciones, la transformación se producirá automáticamente en **fundación ordinaria** (sometida al régimen general de fundaciones).

b) En segundo lugar, las Cajas que ejercieran **directamente** su actividad y a la fecha de entrada en vigor de esta Ley superasen los umbrales anteriormente señalados contarán con un plazo igualmente de 6 meses para acreditar los requisitos exigidos en el art 34.2 o alternativamente para su transformación, transformación que se llevaría a

⁶⁸ Mediando a tal efecto, la oportuna operación de segregación de conformidad con la legislación sobre modificaciones estructurales de sociedades (Ley 3/2009). GARRIGUES. *Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias* [en línea] [2 de Septiembre de 2014]. Disponible en: <http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Novedades/Documents/Novedades-Mercantil-Fiscal2013.pdf>

cabo de igual modo (mismo plazo, mismos requisitos) que en el supuesto anterior. (DA2ª).

c) En tercer lugar, **las Cajas** que a la entrada en vigor de esta norma, ejercieran (en aplicación del RD 11/2010) su actividad como entidad de crédito **indirectamente** a través de una entidad bancaria, contarán con un plazo de un año para materializar el correspondiente proceso de transformación⁶⁹. Una diferencia fundamental con los anteriores procesos de transformación es que mientras en los otros dos supuestos contemplados, la transformación se produciría al no acreditar ciertas limitaciones, para las Cajas que ejerzan indirectamente su actividad a través de una entidad bancaria, será de obligado cumplimiento. Por ello, si transcurrido un año la Caja correspondiente no ha procedido a la operación de transformación, esta se llevará a cabo automáticamente, según dispone el art 35.3 y la DT4ª de esta Ley.⁷⁰

d) En cuarto lugar, las **fundaciones de carácter especial** que se hubieran constituido según lo previsto por el art 6 RDL11/2010, deberán transformarse en fundaciones bancarias en un plazo de seis meses siempre y cuando su participación en una entidad de crédito supere los niveles previstos en el art 32.1. De no superar estos parámetros su transformación procederá igualmente pero en fundación ordinaria. Cabe distinguir al respecto tres situaciones.

1.-Las cajas de ahorros que al tiempo de la entrada en vigor de la Ley 26/2013 estuvieran incursas en causa legal de transformación en fundaciones de carácter

⁶⁹ Hasta ese momento les serán de aplicación la LORCA y su normativa de desarrollo, el artículo 8.3.d) de la Ley 13/1985, de 25 de mayo así como, en su caso, las disposiciones aplicables del RDL 11/2010. La Ley se ocupa de precisar que en estos supuestos no procederá la adaptación de los estatutos y órganos de gobierno de la entidad a lo establecido en su Título I, ni la renovación de tales órganos de gobierno por vencimiento de su mandato (DT 1ª. Ley 26/2013, de 27 de diciembre. BOE-A.2013-13723).

⁷⁰ “Transcurrido el plazo de seis meses sin que se haya ejecutado la citada transformación, se producirá la disolución directa de todos los órganos de la caja de ahorros y la baja en el registro especial de entidades de crédito del Banco de España, quedando transformada en fundación bancaria u ordinaria, según proceda. La falta de transformación en fundación bancaria en el plazo previsto en este artículo constituirá infracción muy grave de conformidad con lo previsto en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.”(Artículo 35.3 Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias. BOE-A.2013-13723).

especial, contarán para su transformación con el plazo que reste hasta acreditar seis meses desde que se hubiera verificado dicha causa.

2.-Para el caso de las Cajas que a la entrada en vigor de esta Ley llevaran incursas en causa legal de transformación más de seis meses habrán de transformarse en fundación bancaria u ordinaria según procediera, en un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la misma.

3.-Finalmente las Cajas que sin estar incursas en causa legal de transformación en fundación especial, hubieran procedido a la misma **voluntariamente**, dispondrán de un plazo máximo de seis meses contado desde la entrada en vigor de la Ley 26/2013 para su transformación en fundación bancaria u ordinaria.

e) En quinto y último lugar, las **fundaciones ordinarias** que participen en el capital de una entidad de crédito, en principio no tendrán que transformarse. Sin embargo, si tuvieran una participación en una entidad que alcanzase de forma directa o indirecta, al menos un 10% del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permitiera nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración, tendrían que transformarse en el plazo de seis meses desde que se acreditase tal participación en una fundación bancaria. Para el supuesto que la fundación ordinaria ya contara con la participación referida en el momento de entrada en vigor de esta Ley, la transformación sólo procedería en caso de que aumentará su participación en la entidad de crédito, para lo que dispondría igualmente de un plazo de 6 meses, contado a partir del momento en que se produjo dicho incremento.

Destaca también las modificaciones introducidas por esta norma respecto a la regulación de los órganos de gobierno de las Cajas. lograr una mayor profesionalización será uno de sus principales objetivos. En este sentido es mencionable la exigencia de que todos los miembros del órgano de administración de la Caja y no sólo la mayoría como hasta entonces, acrediten conocimientos y experiencia específicos en el ejercicio de sus funciones. Así mismo, la composición en la Asamblea General también sufrirá importantes variaciones. Se reducirá de un 40% a un 25% el porcentaje de participación de las Administraciones públicas en la misma. Por otro lado la Ley trata de dar un mayor protagonismo a los impositores, permitiendo su participación en la elección de los representantes de esta.

También, destacará su interés en lograr la independencia de los órganos de gobierno de las Cajas. En esta línea, es importante la exigencia legal prevista en su art 15.3 de que en los órganos de gobierno y los Comités de las Cajas, exista un amplio porcentaje de consejeros independientes, que a su vez, contarán con una serie de incompatibilidades y limitaciones en el ejercicio de sus funciones (art 25).

La Ley también regula el organigrama de las Fundaciones Bancarias. La regla general es que las normas sobre gobierno corporativo serán de aplicación a todas las fundaciones bancarias. No obstante aquellas fundaciones que tengan una participación igual o superior al 30% de una entidad de crédito o de control en la misma deberán elaborar un **protocolo de gestión** que contemple los caracteres definitorios de la relación entre ambas entidades, así como un **plan financiero** que plasme las posibilidades con las que cuenta la fundación bancaria para financiar las situaciones de necesidad. Si el porcentaje de participación de la fundación en la entidad fuera superior al 50%, estas estarán obligadas a elaborar un **plan de diversificación de sus inversiones** para minimizar los riesgos junto a un fondo de reserva para garantizar la financiación de la entidad de crédito participada ante situaciones de necesidad. Además, no podrán ejercer los derechos políticos cuando participen en incrementos de capital en determinadas condiciones y la distribución de dividendos deberá ser aprobada por un quórum y una mayoría reforzados de la Asamblea General.

Pese a que esta nueva Ley permita mantener su tradicional denominación de “Caja” a tenor del art 32.3, nada queda ya del carácter benéfico y la obra social que las caracterizaba durante sus primeros años de vida. Con la nueva regulación una Fundación Bancaria ya no podrá conceder créditos, ni expedir tarjetas de débito así como otros servicios financieros que prestaba con anterioridad. Las Cajas ya no existen, y pese a que muchos bancos resultantes del proceso de bancarización o muchas fundaciones traten de confundir a quiénes menos conocimiento y experiencia tienen respecto a la evolución de estas entidades, al utilizar sus marcas tradicionales, la realidad no es esta. La politización, los problemas estructurales y de coyuntura económica que afectaron a este sector, no supieron parchearse en el momento exacto, ni con las medidas adecuadas. Resultado de ello, es que esta Ley como muchas otras anteriores traten de armonizar y calmar a los impositores, afrontando o haciendo que afrontan, lo que con menos esfuerzo y mayor efectividad podría haberse logrado de

actuar en el momento exacto. No nos engañemos, las Cajas de ahorros se han ido, y por muchas reformas en marcha nada queda ya de los orígenes de estas instituciones.

VII. CONCLUSIONES

Las Cajas de Ahorros entraron a la vida jurídica de manera muy exitosa. Su inicial carácter benéfico, permitió fomentar el ahorro entre las clases más necesitadas y ello supuso un punto a su favor: Las Cajas comenzaron a ganarse la confianza de las economías domésticas y fijaron su clientela. Durante esta etapa de auge y fortuna, se produciría la aprobación del Decreto Fuentes Quintana, lo que permitió su equiparación a la banca y el incremento de sus operaciones. Las Cajas españolas mostraban así balances saneados que las diferenciaba de sus homónimas europeas, con serios problemas para competir en el mercado y captar recursos.

No obstante, se ha demostrado con el paso del tiempo que estas instituciones funcionaron mejor cuando su negocio se limitó a ámbitos de actuación sencillos. Precisamente se estudia y así ha sido reflejado en este TFG, que la exuberancia crediticia es uno de los factores entre muchos otros, que han contribuido a su desaparición. En mi opinión, quizá no haya sido el crecimiento económico y el traspaso de fronteras su principal problema. Ciertamente la Caja estaba diseñada para operar en ámbitos sencillos y de clientela fija pero insisto, a pesar de ello, si tras su crecimiento la organización de las Cajas se hubiera adaptado a las nuevas necesidades y aspiraciones y hubieran contado con miembros de acreditada profesionalidad que las hubiesen gobernado correctamente, habrían seguido prosperando como lo consiguieron en sus inicios.

Así aprovecho para hacer mención a uno de los principales contratiempos que afectó desde bien pronto a esta institución, como fue la politización. La desmesurada intervención autonómica en el Gobierno Corporativo de las Cajas implicaría una excesiva participación política en las mismas. Lejos de que las Cajas contaran entre sus puestos con profesionales de la finanza, estos estaban ocupados por miembros de dudosa profesionalidad. Así, las Cajas pasaron a convertirse en la respuesta a los problemas de muchos políticos y a generar una enorme desconfianza en el sector impositor, produciéndose al respecto retiradas masivas. Pero no sería la desconfianza generada la única responsable de su declive, ya que la escasa formación financiera de muchos de sus miembros, sumergió a la Caja en todo un entramado de peligrosas operaciones, sin tener en cuenta las consecuencias al respecto. Un ejemplo muy claro lo encontramos en el sector inmobiliario, en el que las Cajas fueron competidoras de primera línea apostando cifras desorbitadas. Y precisamente con la llegada de la crisis

económica y de su mano el estallido de la burbuja inmobiliaria las Cajas se endeudaron considerablemente.

En relación con lo anterior, y aunque pueda parecer descabellado, la falta de una definición acerca de lo que verdaderamente era una Caja contribuía a esta situación. Uno de los epígrafes de este proyecto se ha dedicado a esta cuestión y concluyó sin una respuesta fundada al respecto, ya que por sí misma la cuestión es de enorme calado, pero aún se complica más cuando una institución como el TC tampoco sabe dar respuesta a la misma y sus pronunciamientos contribuyen a sembrar la duda al tildarlas de “entes asociativos o fundacionales de carácter social, o de entes privados de carácter social, representativos de intereses colectivos”

Por ello su indefinición, supuso el desconocimiento de su posible dueño y favoreció las injerencias políticas.

Esta alarmante situación sería el caldo de cultivo de un profundo proceso de reforma. Me he referido tanto a su tardía llegada como a su errónea operatividad en varias ocasiones a lo largo de este TFG y mis referencias se consolidan si tenemos en cuenta el panorama reformista desde 2009 hasta nuestros días.

- En primer lugar, son reformas que tratan por igual de reformas a todas las Cajas. Con ello me refiero a que no estudian los problemas de manera individual y personalizada para cada entidad por lo que fuerzan a cambios iguales entre entidades con características y deficiencias, en su caso, muy diferentes.
- En segundo lugar, el escaso espacio temporal entre reforma y reforma pone de manifiesto su mínima preparación, estudio o consideración. Con ello, parece que los poderes públicos, tan sólo pretenden mostrar que están actuando, que trabajan al respecto para mejorar la situación de estas entidades, y lejos de ello, tan sólo incrementan la desconfianza, pues cambios de tal índole sólo pueden resultar del esfuerzo, preparación y reflexión al respecto.
- En tercer lugar, y estrechamente unido a lo anterior, la nefasta orientación en muchos casos de tales reformas, implicó recurrir al Rescate Bancario para tratar de recapitalizar aquellas entidades que no lograron solventar sus problemas.

Siendo este el panorama puede concluirse fundadamente que la crisis económica no es la responsable de su caída ni desaparición. Ciertamente cuando un escenario económico no acompaña, los problemas se complican, y en esta línea ha afectado la crisis

económica al sector Cajas de Ahorros, dificultando la resolución de sus trabas. Sin embargo, queda suficientemente acreditado que las Cajas de ahorros españolas contaban *a priori* con otras debilidades. Así mismo, por perseverante que parezca mi discurso el tiempo ha sido uno de los factores no tenidos en cuenta así como sus verdaderas necesidades, de haberse operado en los ciclos requeridos con menos reformas habría bastado. En cualquier caso, cabe concluir haciendo alusión al lapidamiento sufrido por estas instituciones y su desaparición. Las Cajas de ahorros han sido erradicadas y nada queda ya de su inicial saneado y fértil negocio.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ-CEDRÓN MÉNDEZ, José María. *Cajas de Ahorros: Nueva Normativa*. Madrid: Fundación Cajas de Ahorros Confederada, 2011. ISBN: 978-84-89116-74-0.

ÁLVAREZ-CEDRÓN MÉNDEZ, José María. *Estructura del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y los Fondos de Garantía de Depósitos* [en línea] [23 de Agosto de 2014]. Disponible en: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292338909927?blobheader=application%2Fpdf&blobheaderna me1=Content>

ARIÑO, Gaspar. GARCÍA, Miriam. *Vindicación y Reforma de las Cajas de Ahorros. Juicio al Banco de España*. Primera Edición. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013. ISBN: 987-84-470-4194-7.

BANCO DE ESPAÑA. *Boletín Económico 02/12* [en línea] [1 de septiembre de 2012]. Disponible en: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/12/Feb/Fich/be1202.pdf>

CAÑABATE POZO, Rosario. *La fusión de Cajas de Ahorros*. Universidad de Almería: Almería, 2004. ISBN: 84-8240-732-5.

CASARES MARCOS, Ana Belén. La naturaleza fundacional de las Cajas de Ahorros y la emisión de cuotas participativas. *Revista de Administración Pública*. 2005, Nº166, pp. 51-97. ISSN: 0034-7639.

CASARES MARCOS, Anabelén. *Cajas de Ahorro: Naturaleza Jurídica e Intervención Pública*. Primera Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003. ISBN: 84-8442-916-4.

CASARES MARCOS, Anabelén. Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las - Cajas de ahorros Españolas. *Revista jurídica de Castilla y León*. 2011, Nº25, pp. 219-290. ISSN: 1696-6759.

CASARES MARCOS, Anabelén. Cuestiones actuales del régimen jurídico-administrativo de las Cajas de Ahorros españolas. *Pecunia*. 2005, Nº1, pp. 31-66. ISSN: 1699-9495.

EL MUNDO. *Competencia critica el modelo de "pseudobanca" de las Cajas* [en línea] [30 de junio de 2014]. Disponible en: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/11/12/economia/1258029363.html>

GARRIGUES. *Real Decreto. Ley 24/2012, de 31 de Agosto, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito* [en línea] [29 de Agosto de 2014].

Disponible en: <http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Novedades/Documents/Novedades-Mercantil-23-2012.pdf>

GARRIGUES. *Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de Febrero, para el reforzamiento del sistema financiero* [en línea] [27 de Agosto de 2014]. Disponible en: http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Novedades/Documents/Novedades_BancosCajas_1_2011.pdf

GARRIGUES. *Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito* [en línea] [2 de Agosto de 2014].

Disponible en: <http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Novedades/Documents/Novedades-Mercantil-23-2012.pdf>.

GARRIGUES. *Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias* [en línea] [2 de Septiembre de 2014].

Disponible en: <http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Novedades/Documents/Novedades-Mercantil-Fiscal2013.pdf>

GUTIÉRREZ SEBARES, José Antonio. MARTÍNEZ GARCÍA, Francisco Javier. *El sistema financiero en la España contemporánea*. Santander: Editorial de la Universidad de Cantabria, 2014. ISBN: 978-84-8102-698-6.

JIMBER DEL RÍO, Juan Antonio. *El impacto de Basilea sobre las Cajas de Ahorros Españolas*. Alicante: Cántico, 2012. ISBN: 978-84-939932-1-4.

LAGARES CALVO, Manuel Jesús. NEIRA AGRA, José Manuel. Diego Medrano y Treviño, Creador de las cajas de ahorros españolas. *Papeles de economía española*. 2003, N°97, pp. 128-173. ISSN: 0210-9107.

MIRALLES MARCELO, José Luis. DAZA IZQUIERDO, Julio. La reestructuración de las Cajas de Ahorros en el sistema bancario español. *Boletín de la Real Academia de Extremadura de las Ciencias y las Artes*. 2011, Tomo 19, pp. 507-557. ISSN: 1130-0612.

MIRANDA SERRANO, Luis. PAGADOR LOPEZ, Javier. *Un apunte sobre la nueva Ley de Cajas de Ahorros y fundaciones bancarias* [en línea] [25 de Agosto de 2014]. Disponible en: <http://www.thinktankjuridico.com/articulo.php?a=109>

PALOMO ZURDO, Ricardo. GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Milagros. El desajuste del crédito en el sistema bancario y la acción de la economía social: El camino de la Reestructuración. *Revesco*. 2012, N°106, pp.138-169. ISSN: 1885-8031.

PLÁCIDO, FRANCISCO. *Piquer y Rodilla*. [en línea] [4 Septiembre de 2014]. Disponible en: http://www.encyclopedia-aragonesa.com/voz.asp?voz_id=10231

RODRIGUEZ DE CODES ELORRIAGA, Elena. Las nuevas medidas de Basilea III en materia de capital. *Banco de España Estabilidad Financiera*, N°19.

ROMERO FERNÁNDEZ, Jesús Antonio. *El Proceso de Saneamiento y Reestructuración de las Cajas de Ahorros*. Primera Edición. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013. ISBN: 978-84-15664-37-6.

SAÉN RODRÍGUEZ, Estela. El proceso de liberalización exterior en España. *Acciones e investigaciones Sociales*. 2010, N°28, pp. 251-269. ISSN: 1132-192X.

SANTACRUZ CANO, Javier. Historia de las Cajas de Ahorros y situación actual. Un estudio de la realidad económica y financiera. *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*. 2011, N°01, pp. 1-48. ISSN: 2255-5471.

TITOS MARTÍNEZ, Manuel. Las Cajas de ahorros en la historia de Andalucía. *Papeles de economía española*. 2005, N°105-106, pp. 132-153. ISSN: 0210-9107.

VEIGA JUSTEL, Vanesa. *La reestructuración de las Cajas de Ahorro*. Tesis inédita, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León, 2013.

VOZPOPULI. *Dimite Francisco Verdú, consejero delegado de Bankia, tras su imputación por la Audiencia Nacional. Las perlas del auto del “caso Bankia”* [en línea] [26 julio de 2014]. Disponible en: <http://vozpopuli.com/actualidad/11216-dimite-francisco-verdu-consejero-delegado-de-bankia-tras-su-imputacion-por-la-audiencia-nacional>

ANEXO I

Publicaciones oficiales de legislación consultada

Código Civil de 1889 (BOE-A-1889-4763).

Constitución española de 1978 (BOE-A-1978-31229).

Directiva 2006/48/CE, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y su ejercicio (BOE DOUE-L-2013-81262)

Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias (BOE-A.2013-13723).

Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (BOE-A-1985-16766).

Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y en Madrid el 23 de julio de 2012 (BOE-A-2012-14946).

Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros (BOE-A-2010-11086).

Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (BOE-A-2012-6280).

Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero (BOE-A-2011-3254).

Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero (BOE-A-2012-1674).

Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito (BOE: A-2012-11247).

Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (BOE-A-2009-10575).