

## “75 AÑOS DE LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS”

---

Victorio Valle Sánchez y Santiago Carbó Valverde(\*)

### 1. INTRODUCCIÓN

---

Cumplir setenta y cinco años siempre es motivo de celebración. Si además lo cumplen las instituciones, la satisfacción es doble por el logro colectivo que supone un acontecimiento de estas características. Tratándose además de una institución que agrupa y da servicio a otras muchas organizaciones, el mérito se engrandece, particularmente en un contexto como el actual en el que la unilateralidad y el individualismo parecen estar ganando la batalla en muchos frentes. La Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), una entidad que aglutina y sirve a las cajas de ahorros españolas, ha cumplido en este año su septuagésimo quinto aniversario desde su creación en 1928 y en estas fechas lo está celebrando. Este volumen de *Cuadernos de Información Económica*—dedicado como todos los octubres, en gran medida, al ahorro y a las cajas— no podía pasar de largo un acontecimiento tan significativo.

Uno de los grandes activos intangibles de las cajas de ahorros españolas es la cooperación entre las mismas. Una cooperación que les ha permitido alcanzar significativas economías de escala en muchas líneas de negocio y servicio así como elevadas cotas de eficiencia tecnológica. Asimismo, la cooperación en materia social—que abarca desde proyectos de obra social conjuntos hasta participación en la financiación subvencionada de vivienda o educación— también es una característica de las cajas de ahorros españolas. Dentro de este contexto, la labor de la CECA ha sido y es

el eje fundamental de la cooperación de las cajas de ahorros, y ello se materializa a través de sus diferentes áreas, a saber, asociativa-representativa, operativa y financiera. Asimismo, la Confederación ocupa un lugar de liderazgo en la cooperación europea y mundial de los sectores nacionales de cajas de ahorros. Esta fortaleza de la cooperación ha sido uno de los factores determinantes que ha permitido que las cajas de ahorros españolas hayan alcanzado importantes cotas de rentabilidad, eficiencia, solvencia y servicio, sin tener que renunciar a los principios fundamentales que caracterizan al movimiento de cajas de ahorros.

Este artículo pretende rendir un modesto tributo al papel de la CECA a lo largo de su existencia desde 1928 hasta nuestros días. Para ello, en primer lugar, ofrecemos una síntesis de la historia de la Confederación. Posteriormente, recogemos unas pinceladas de lo que es la CECA en la actualidad. El artículo se termina con unas breves conclusiones.

### 2. UN BREVE PANORAMA DE LA HISTORIA DE CECA

---

La historia de CECA viene marcada por la propia idiosincrasia de las cajas, donde la cooperación, la representación y la promoción de la unidad han imperado desde sus principios fundacionales, confiriéndole un sello único. Desde su introducción en España, la necesidad de un cierto consenso y una cierta cooperación en las actividades de las cajas resultó evidente, habida cuenta de las limita-

ciones a su actividad que, inicialmente, impuso la regulación respecto a los bancos y al fuerte corporativismo imperante en la actividad económica. Sin embargo, la creación de la Confederación se hizo esperar hasta que las presiones regulatorias y competitivas amenazaron su supervivencia. Así, la actividad de las cajas se vio mediatizada por la Ley de Ordenación Bancaria (Ley Cambó) de 1921. Esta ley marcó significativamente el futuro de estas entidades en las ulteriores décadas, al establecer la separación radical entre bancos y cajas y favorecer el estatus de cártel de la banca en aquellos años. Las cajas fueron promoviendo un movimiento asociativo en el que, al menos, trataban de asegurarse una configuración propia, sin intrusismos, como entidades de ahorro. Este movimiento desembocó, finalmente, en la creación de la Confederación en 1928 con funciones limitadas de representación, coordinación y estudio del sector. Como sucede para un gran número de instituciones, es la regulación la que marca, en gran medida, su devenir histórico. En este sentido, pueden distinguirse seis etapas diferenciadas en la historia de CECA (1), desde su creación, hasta su configuración actual.

### **2.1. La creación de la Confederación y el ICCA (1921-1935)**

Dos hechos fundamentales marcan los orígenes de la Confederación. En primer lugar, su constitución como tal en 1928, con funciones exclusivas de carácter asociativo y representativo. CECA nació como una caja complementaria, con funciones similares a las de cualquier caja y de los montes de piedad. La creación del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros (ICCA) en 1933 marca el segundo hecho destacado. Este organismo actuó, inicialmente, como banco de cajas y prestamista del gobierno y otros organismos oficiales. Estas dos instituciones, pese a su aparente independencia inicial, habrían de tener, al fin y a la postre, un destino estrechamente vinculado. Este período vino caracterizado para el conjunto del sistema financiero y la actividad económica por un fuerte intervencionismo y una tendencia generalizada hacia el corporativismo del que la Confederación y el ICCA son, en parte, un resultado. CECA nace en un momento en el que las cajas se enfrentaban a un entorno competitivo hostil y a una sensible limitación de sus actividades en comparación con la banca. Sin embargo, esto no hizo sino reforzar el carácter asociativo de CECA y conferirle un papel fundamental en el futuro de las cajas en España hasta lo que son hoy en día. En cuanto al ICCA,

este organismo tuvo una interrelación intensa con CECA. Se estructuró como “banco de cajas” —con participación de todas ellas en su capital— y canal de conexión fundamental entre el gobierno y las cajas de ahorros, dado que entre sus funciones principales estaban conceder créditos para la movilización del activo de las cajas, concurrir a la emisión de empréstitos y títulos valores del Gobierno y favorecer la obra social de este último.

### **2.2. CECA en la autarquía (1940-1967)**

Si el período previo a la guerra civil se puede calificar de intervencionista, el período autárquico posterior no lo fue menos. La Confederación denunció de forma repetida la discriminación que sufrían las cajas respecto a la banca, si bien la equiparación institucional aún tardaría en llegar. Aunque los cambios legislativos fueron escasos en este período, el papel de CECA fue decisivo para conseguir las mejores condiciones posibles en las inversiones de las entidades de ahorro (de por sí, significativamente dirigidas), la defensa y la consolidación de las cajas como entidades con imagen y características propias y el inicio de su participación en las decisiones de inversión de la entonces Obra social nacional. Todo ello, con el equilibrio justo para no generar asperezas con organismos públicos u otras organizaciones bancarias.

### **2.3. La oficialización del ICCA (1962-1971)**

Si bien el período autárquico no acarreó transformaciones institucionales de relevancia para las cajas, el crecimiento de su negocio y de su cuota de mercado fue haciéndose evidente y, progresivamente, se habría de prestar una mayor atención a sus demandas. En este sentido, no es casualidad que la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca de 1962 transformase de forma sustancial el panorama institucional del sector. Si hasta entonces el ICCA había operado al servicio de las cajas (y, por ende, de la Confederación), con esta ley pasa a ser el órgano de control político, con dependencia directa del Ministerio de Hacienda y, por tanto, su instrumento de política crediticia y de inversiones. Asimismo, el ICCA pasa a desempeñar las funciones básicas de alta dirección, coordinación e inspección de las cajas. En este período, el papel de la Confederación como tal quedó limitado en el ámbito de representación, si bien sus relaciones con el ICCA fueron estrechas e, incluso, se encontraron bajo la misma dirección.

#### **2.4. La equiparación institucional entre bancos y cajas y el nuevo papel de CECA (1971-1976)**

Los denodados esfuerzos de la Confederación para la equiparación de las cajas con la banca dieron su fruto en 1971. Este supone un momento crucial en la historia de las cajas y de CECA. En este momento, las funciones de alta dirección, control e inspección de las cajas pasan a depender del Banco de España y CECA asume las funciones financieras del ICCA y comienza a prestar algunos servicios operativos a las cajas. El ICCA desapareció finalmente merced a la Ley de Organización y Régimen de Crédito Oficial de 1971. La relevancia cuantitativa y cualitativa de la actividad de las cajas y una imagen única como entidades financieras —por las que había luchado la Confederación— propician, sin duda, estos cambios. La transformación fue radical, puesto que CECA pasó a realizar un gran número de funciones de gran relevancia para las cajas tales como conceder préstamos a éstas, coadyuvar en su participación en la obra social del Gobierno, la adquisición y la negociación de valores o la representación en actividades de giro, transferencias, imposiciones y reintegros. Cabe destacar, asimismo, en este período, que el sector de cajas español y la propia CECA pasaron a considerarse parte del sistema monetario y, como tales, se les impusieron los coeficientes de caja y de reservas. En este sentido, la Confederación desempeñó una labor fundamental como asesor y gestor de servicios de las cajas, para afrontar estos nuevos retos regulatorios.

#### **2.5. CECA en el período de transición y liberalización (1977-1985)**

Los programas de reforma económica introducidos por el profesor Fuentes Quintana en 1977 impregnan, como al resto del sistema financiero, la evolución de la Confederación durante la transición y la liberalización. El inicio del proceso de desregulación y la total equiparación operativa de bancos y cajas —introduciendo reformas tanto en lo referente a las actividades que podían realizar como en la configuración de los órganos de gobierno— desembocaron en una notable intensificación de la competencia en el conjunto del sector bancario. Si bien las reformas fueron numerosas y de gran magnitud, fue el Decreto 2290/1977 el que supuso una mayor transformación para CECA, puesto que se delimitó claramente su ámbito de actuación. Se incluyeron, entre otras, las funciones de represen-

tación individual y colectiva de las cajas; la oferta de servicios financieros, de asesoramiento y de resolución de problemas económicos; el desarrollo de un departamento de estudios con un enfoque especialmente centrado en la actividad de las cajas, y la constitución de sus órganos de gobierno de forma similar —excepto algunas lógicas y necesarias diferencias— a lo establecido para las cajas de ahorros. En los años siguientes se produjeron reformas de gran calado que fomentaron el desarrollo de las cajas y, de paso, el de la propia Confederación. Cabe destacar la liberalización de la apertura de oficinas y el establecimiento de normas para la Obra benéfico social de las cajas en 1979, el impulso en la liberalización de los tipos de interés al comienzo de la década de 1980 o la liberalización de tipos máximos y la correcta ordenación de algunas operaciones crediticias y de financiación del conjunto de entidades de depósito. En este período, la Confederación desempeñó una meritoria labor de conciliación y promoción de la solidaridad entre cajas dotando de gran estabilidad a las cajas dentro del sector bancario pese a las presiones competitivas y la crisis económica.

#### **2.6. La LORCA y las nuevas funciones y retos de CECA (1985-2003)**

La Ley de 1985 sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros supuso un impulso definitivo en la línea de la democratización y la profesionalización de estas entidades y de la Confederación tras las reformas emprendidas en 1977. Entre los cambios más sustanciales, se estableció un nuevo sistema, más ponderado, de porcentajes de participación dentro de los órganos de gobierno y la subordinación total del Director General al Consejo de Administración. Esta ley vino seguida de otras reformas de gran calado para la configuración actual del sector de cajas español. Así, el Real Decreto 1582/1988 estableció la libertad para la apertura de oficinas fuera de su región de origen para las cajas de ahorros españolas. Por otro lado, entre 1989 y 1992 fue desapareciendo, paulatinamente, el coeficiente de inversión, y el coeficiente de caja experimentó, asimismo, reducciones sustanciales al inicio de la década de 1990. En estos años, sin embargo, la Confederación debió de librar algunas de sus más difíciles batallas para su propia configuración, habida cuenta del nuevo debate que se abre entre las cajas respecto a qué debía ser y qué servicios debía prestar CECA. La Confederación realizó una profunda y exitosa transformación en 1990-1991 que configuró su estructura

actual, dividiendo su actividad en tres áreas: la asociativa, la operativa y la financiera (2). La primera de ellas asumió las tradicionales labores de representación y cohesión, mientras que las otras dos se estructuraron como empresas de servicios que habrían de jugar un papel fundamental en el desarrollo financiero y tecnológico de las cajas hasta la actualidad.

Como último acontecimiento regulatorio e institucional destacado debe señalarse la Ley 44/2002 de Medidas de Reforma del Sistema Financiero y la labor de CECA como representante de las cajas en su configuración final. Sus demandas se han traducido, entre otros, en dos logros fundamentales. Por un lado, han evitado que, en el ámbito europeo, las cajas de ahorros españolas puedan ser confundidas con organismos públicos, situación lejos de su realidad y amenazadora para su actividad financiera. Asimismo, se ha logrado dotar de operatividad a las cuotas participativas, aportando un instrumento de gran interés para afrontar las necesidades de capitales propios en las cajas.

### 3. ALGUNAS PINCELADAS DE LA ACTUAL CECA

Superadas las dificultades normativas propias de la regulación vigente en las diferentes etapas señaladas en el apartado anterior, la CECA constituye hoy día —tras haber merecido del legislador la confianza que garantiza el mantenimiento de su naturaleza fundacional— uno de los más importantes instrumentos de cooperación bancaria y de maximización de los efectos sociales de la actividad financiera en España. Aglutinando en su seno a las cuarenta y seis cajas de ahorros que componen el sector en 2003, la Confederación ha desplegado de manera continuada e intensa las últimas innovaciones en materia operativa, financiera y tecnológica, lo que ha permitido a las cajas acceder, en términos de elevada calidad y conveniencia, y a bajo coste, a una amplia gama de servicios

financieros. Dicha facilidad en el acceso ha hecho de las cajas de ahorros un sector puntero y pieza clave del sector bancario español. Como puede observarse en el cuadro 1, el sector de cajas de ahorros españolas ha ido captando un porcentaje cada vez mayor de los depósitos interiores de las familias y empresas. Prueba de ello es que, en 1928, las cajas de ahorros suponían en torno al 19 por 100 del mercado, en 1977, momento en el que se inicia la modernización del sector, acaparaban en torno al 33 por 100, y hoy día, atraen más de la mitad del ahorro tradicional (53,6 por 100).

Lo mismo ocurre cuando se analiza el mercado del crédito, segmento tradicionalmente dominado por la banca privada. En este campo, la CECA ha sido consciente de la trascendencia de la disponibilidad de financiación para el desarrollo económico y la cohesión social de las regiones, y ha animado a sus miembros integrantes a vincularse —bajo un control estricto de los riesgos asumidos— con los proyectos clave y dinamizadores de las zonas en las que se encuentran imbricadas. El perfeccionamiento de los mecanismos de captación y valoración de la información a través de los Sistemas Integrados desde la CECA ha posibilitado que dicha contribución al crecimiento económico se haya visto ampliada mediante la expansión de la actividad crediticia más allá del balance (por ejemplo, a través de compromisos de crédito). El valor añadido obtenido por los clientes a través de este tipo de operaciones se ha unido al de la puesta a disposición de los mismos de instrumentos tales como los disponibles por terceros, avales y pagarés de empresa, futuros y opciones, lo que ha dado lugar a la consecución de sólidas relaciones contractuales a largo plazo.

Dentro del abanico de posibilidades existentes para mejorar la calidad del servicio ofrecido al cliente, las cajas de ahorros confederadas han optado por un modelo dual basado en la conjunción de un trato cercano y personalizado y un fuerte componente tecnológico. Prueba de ello es la

CUADRO 1  
CUOTA DE MERCADO EN DEPÓSITOS Y CRÉDITOS DE LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS (1928-2002)

|                | 1928  | 1940 | 1967  | 1971  | 1977  | 1985  | 2002  |
|----------------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Depósitos..... | 25,07 | —    | 29,60 | 32,71 | 33,00 | 38,88 | 54,17 |
| Créditos ..... | —     | —    | 16,06 | 20,29 | 18,51 | 25,62 | 43,57 |

*Nota:* Comín, F. y E. Torres (2003), "Una historia urgente de la Confederación Española de Cajas de Ahorros", *Papeles de Economía Española*, n.º 97, págs. 246-284.

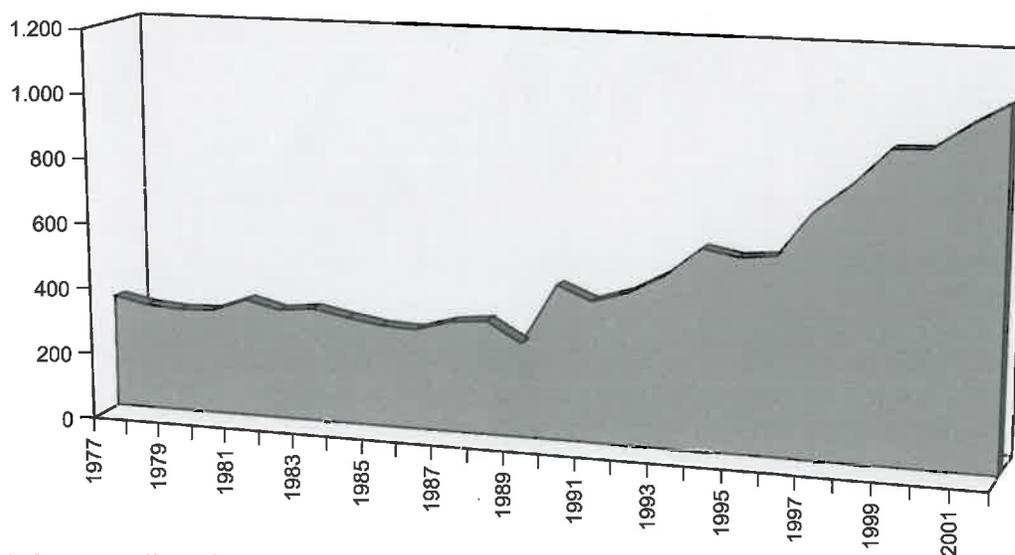
*Fuente:* Comín y Torres (2003), Banco de España y elaboración propia.

enorme expansión territorial que las cajas de ahorros han llevado a cabo mediante la intensa apertura de oficinas y la instalación de cajeros automáticos. Durante los últimos 25 años, las cajas de ahorros españolas han pasado de tener de 8.184 oficinas abiertas al público en 1977 a más de 20.000 a finales de 2002, lo cual supone un incremento del 149,74 por 100. Dicha expansión ha sido más intensa durante la década de los noventa, período en el que la banca privada ha acometido una notable reestructuración de sus redes marcada por el continuo cierre de oficinas. Más importante, si cabe, ha sido la difusión del cajero automático, ya que las entidades que componen el sector han realizado un importante esfuerzo inversor, tal y como muestra el hecho de que los usuarios de sus servicios pueden acceder de forma compartida a través de la red Euro 6000 a más de 108.000 terminales, dando lugar a una mejora en la conveniencia en el acceso, al reducir el tiempo empleado en la retirada de efectivo, la consulta de saldo y otras operaciones similares. La consiguiente liberación de recursos en las actividades de "front office", junto con el incremento del número de empleados, ha permitido aumentar el grado de asesoramiento al cliente de cara al acceso a nuevos productos vinculados a los mercados ajenos a la actividad bancaria tradicional (adquisición de valores, fondos de inversión y pensiones, entre otros).

El modo en el que las cajas de ahorros han llevado a cabo su misión ha estado marcado por la búsqueda de la eficiencia y la rentabilidad, entendidas tanto desde una dimensión económica como social, con objeto de cumplir con las obligaciones adquiridas como unidades empresariales y como parte integrante de la sociedad. Desde la vertiente económica, las cajas de ahorros han dado muestras más que evidentes de su validez como entidades financieras. Para ello, basta con comparar los registros alcanzados por sus diferentes márgenes en relación con los correspondientes al resto de grupos institucionales que componen el sistema bancario español. Desde el punto de vista social, las cajas integrantes de la CECA destinan ya 1.069 millones de euros a Obra benéfico social (véase gráfico 1), cantidad que, sin duda, no alcanza cualquier otro conjunto sectorial de fundaciones u organizaciones existentes en España en actividades asistenciales y de mecenazgo.

Junto a la función de unificación de criterios y esfuerzos de sus miembros integrantes, la CECA ha desarrollado una notoria labor como suministradora de servicios especializados, una vez adoptados los criterios fijados tras el importante proceso de renovación y reforma acometido celebrada la Asamblea de finales de 1990. Para comprender la trascendencia cuantitativa y cualitativa de su papel, no hay más que repasar algunas cifras y

**GRÁFICO 1**  
**RECURSOS DESTINADOS A LA OBS**  
(Millones de euros)



Fuente: CECA y elaboración propia.

eventos que la CECA presentó en su último ejercicio completo (2002). En ese año, la Confederación, a través de sus 735 empleados, ha defendido de manera intensa en los diferentes foros los intereses de sus asociados, ha suscrito importantes convenios con el Ministerio de Fomento y el de Agricultura, Pesca y Alimentación dentro del Plan de Vivienda y Suelo y mejora de las infraestructuras agrarias, respectivamente; ha procesado 331 millones de operaciones realizadas en la red Euro 6000; y ha acometido 149.449 transacciones en la sala de operaciones y más de 184.000 en el departamento de valores. Junto a ello, ha proporcionado formación a través de ESCA a más de 10.000 alumnos, así como a 3.400 empleados de las cajas mediante la puesta en marcha de 70 programas, además de posibilitar el desarrollo de una importante labor investigadora a través de su Fundación (Funcas).

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN: 75 AÑOS DE SERVICIO A LA SOCIEDAD ESPAÑOLA**

La solidez de sus logros pasados y su fortaleza presente son grandes activos con los que cuentan las cajas de ahorros españolas para hacer frente a los grandes desafíos económicos, financieros y sociales que se presentan en el sistema financiero del siglo XXI. La fortaleza de CECA es, en buena medida, el reflejo de la pujanza del sector y de su sentido de cooperación pese a la intensificación de la competencia. Pero también en el propio auge de las cajas, CECA ha tenido y tiene su papel y responsabilidad. 75 años de servicio a la sociedad española avalan su disposición, preparación y solvencia para acometer los retos del futuro. En los próximos años, el papel de la coopera-

ción a través de la CECA en materia de control de riesgos, de presencia del sector en los grandes mercados financieros, en reducción de costes, en una mayor eficiencia tecnológica y en la mejora del servicio y la atención al cliente continuará siendo crucial para el buen funcionamiento del sector. Asimismo, la Confederación está en una posición de privilegio para contribuir a reforzar aún más la vocación social de las cajas, no solamente desde la obra socio-cultural tradicional, sino también participando activamente, como siempre lo ha hecho, en la solución de algunos de los problemas con los que se encuentra nuestra sociedad (inmigración, vivienda, nuevas demandas sociales) en los albores del tercer milenio.

#### **NOTAS**

(\*) Director General e Investigador, respectivamente, de Funcas.

(1) Para un análisis detallado y riguroso de las etapas y acontecimientos históricos de CECA, véase Comín, F. y Torres, E. (2003), "Una historia urgente de la Confederación Española de Cajas de Ahorros", *Papeles de Economía Española*, n.º 97, págs. 246-284.

(2) Los elementos centrales que caracterizaron el plan de reforma venían dados por la búsqueda de: 1) Un talante más empresarial por parte de CECA; 2) la conveniente distinción dentro de Confederación de las áreas asociativa-representativa, operativa y financiera y la diferente lógica de las funciones, financiación y medios adscritos a cada una de ellas; 3) la prudente diferenciación de dos etapas en la aplicación de los criterios de reforma; 4) la flexibilidad y la diversidad en la adecuación de los servicios prestados a la demanda de las cajas de diferente tamaño; 5) la reafirmación de la CECA ya reformada para el más eficiente funcionamiento del sector, y 6) el reforzamiento de las relaciones de la Confederación con otras entidades inter-cajas. Véase Medel, B. (1991), "La Reforma de la Confederación de Cajas de Ahorros", *Papeles de Economía Española*, n.º 46, págs. 247-249.