

Sobre la semejanza de las cajas españolas a las italianas en su proceso de reforma

Gaspar Ariño Ortiz*

Myriam García Pérez **

1. El seguimiento de la vía italiana

Con la crisis financiera y económica, y el estallido de la burbuja inmobiliaria en España, se puso de manifiesto la necesidad de acometer una reforma financiera. En particular, había que tomar medidas para el saneamiento de las cajas, que, como los bancos, tenían activos tóxicos, pero a diferencia de ellos, añadían los problemas de estructura de capital y de propiedad. Mirando al entorno europeo, las opciones eran, básicamente, las siguientes:

- La vía alemana, esto es, la creación de bancos públicos regionales; algo así podían ser las fusiones de cajas de la misma comunidad autónoma, muchas veces intentadas.

- La vía noruega, capitalizándose a través de la emisión de cuotas participativas, eso sí, bien reguladas, al estilo de los *Primary Capital Certificates* de las *Sparebanken* que tan bien venían funcionando en Noruega¹. Este camino permi-

* Catedrático de Derecho Administrativo y Presidente de Ariño y Asociados, Abogados.

** Abogado junior. Ariño y Asociados, Abogados.

¹ La figura de las cuotas participativas ya existía en España. Sin embargo, nunca tuvieron éxito (la única entidad que las emitió fue la CAM, y fue una mala experiencia), no solo porque se veían como un paso previo hacia la privatización y consiguiente desaparición de las cajas, sino porque, al carecer de cualquier tipo de derecho político, no resultaban atractivas para el inversor, sobre todo para el inversor que tuviera interés (por su naturaleza o por su porcentaje de participación) en tener voz en la asamblea.

tía la capitalización sin alterar la naturaleza jurídica de caja de ahorro, de base privada, fundacional y mutualista².

- La vía anglosajona, que consistía en la pura y simple venta de las cajas con problemas a entidades capaces de absorber sus negocios financieros (vid. *Washington Mutual* en EE.UU y las *building societies* inglesas).

- La vía italiana, que suponía fusionarlas primero y convertirlas después en sociedades por acciones en todo cuanto supusiera actividad financiera, manteniendo su naturaleza fundacional para todo lo relativo a la Obra Social. Recientemente, en España se ha comenzado un proceso que recuerda al estilo italiano, siendo tal similitud el objeto principal de este trabajo.

- Y la vía austriaca, manteniendo íntegramente a la fundación como propietaria del banco o de los bancos que se creasen (vid. *Erste Bank*, caja de ahorros y uno de los consorcios bancarios más importantes de Austria).

El Gobierno español comenzó tomando medidas parciales y tímidas³, pero a finales de junio de 2009 la situación de los balances de muchas entidades españolas se

² Para más información vid. "La necesaria reforma de las Cajas de Ahorros". Capítulo III: Capitalización. Editorial Civitas. Gaspar Ariño Ortiz. 2010.

³ Me refiero al otorgamiento de avales y garantías a entidades que, como la CAM o la CCM, estaban próximas a caer –de hecho, después serían intervenidas, saneadas y subastadas a Banco Sabadell y Cajastur, respectivamente–; también, a la creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF) de forma temporal (hasta diciembre de 2009), así como a medidas referidas al incremento del importe máximo garantizado por los FGD.

hizo insostenible, por lo que había que tomar decisiones globales y de más calado. En este sentido, el Gobierno, a través del Real Decreto-ley 9/2009, creó el FROB (Fondo de Restructuración Ordenada Bancaria), un fondo que suponía la entrada de dinero público (a título de préstamo) en las entidades que lo necesitaran –sobre todo, cajas⁴–, pero buscaba, principalmente, la reestructuración de las entidades inviables mediante la intervención por el Fondo, con sustitución de los órganos de administración (art. 7), así como la consolidación a través de fusiones, obligatoria para las entidades viables que quisieran acceder a la ayuda financiera para hacer frente a sus debilidades coyunturales (art. 6). El Gobierno quería dibujar, de este modo, un paisaje con menos entidades, y más grandes, como se había hecho en Italia⁵. En consecuencia, las entidades intervenidas se subastaron, al estilo inglés, y comenzaron a celebrarse las bodas de entidades supuestamente viables, la mayoría intrarregionales (por aquellos que tenían el ánimo de crear una especie de banca pública regional, como en Alemania) y algunas interregionales, a través de los llamados SIP (Sistemas Institucionales de Protección), que inicialmente permitían no ceder todo el negocio bancario a las entidades cabecera (esta vía recordaba a la austriaca, toda vez que las cajas eran 100% propietarias de las entidades cabecera).

Sin embargo, en paralelo a los *writedowns* (reconocimiento de pérdidas), las entidades mostraban cada vez mayores necesidades de capital, de modo que la recapitalización a través del FROB y las fusiones se tornaron en medidas insuficientes. Y es que las fusiones, por sí mismas, no aseguran un mayor crecimiento y una mayor eficiencia. Vicente Cuñat⁶ señalaba al respecto que: “a largo plazo se espera que las ganancias de eficiencia generadas por las fusiones sean pequeñas. A corto plazo, tampoco parece que la venta de activos inmobiliarios ni las reducciones de personal sean una panacea. En particular, las prejubilaciones con cerca del 80% del sueldo apenas le ahorrarán dinero a la caja, aun suponiendo (erróneamente) que el personal despedido tuviese cero productividad. Son además una sangría para el Estado, que financia buena

⁴ Se ha dicho que el FROB en realidad era un FROC (Fondo de Reestructuración Ordenada de las Cajas).

⁵ Aunque en Italia tenía más sentido, pues había muchos más bancos. En concreto, el número total de bancos se contrajo en más de un 30% en las últimas tres décadas (desde 1.156 en 1990 hasta 806 en 2007). Vid. “Diversidad en el sector bancario europeo. La actividad y el papel de las Cajas de Ahorro”. 2009. Rym Ayadi, Reinhard H. Schmidt, Santiago Carbó Valverde, con Emrah Arbak y Francisco Rodríguez Fernández. Centre For European Policy Studies. Pág. 166.

⁶ Vid. Vicente Cuñat en <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=18597>. 13/02/2012.

parte del periodo transitorio de prejubilación.” Además, estos procesos de fusión presentaron no pocos problemas, lo que debe ser objeto de un estudio aparte⁷.

En cualquier caso, ya con entidades más grandes y algunas de ellas sistémicas, había que pensar en tomar nuevas medidas que hicieran posible levantar el capital necesario para las cajas. El Real Decreto-ley 11/2010, entre otras cosas, mejoró entonces la regulación de las cuotas participativas, haciéndolas más atractivas tanto para los emisores como para los inversores (les otorgaba derechos políticos); obligó también a que la entidad cabecera de los SIP fuera un banco; y, finalmente, ofreció a las entidades la posibilidad de segregación de la actividad financiera en bancos instrumentales, quedándose con la mayoría del capital, así como la opción de separar la actividad bancaria (comercial y financiera), en un banco, de la Obra Social, en una Fundación, al estilo italiano. Es decir, permitía una completa transformación de las cajas, sin fijar ninguna vía en concreto, y por eso se llamó “sistema de traje a medida”.

Pero antes de que las cajas pudieran decidir qué traje ponerse, el Gobierno, a través de un nuevo Real Decreto (2/2011), obligó a las que quisieran recibir ayudas del Estado a bancarizarse, estableciendo mayores exigencias de capital para aquellas entidades que no hubieran sido capaces de acudir a los mercados en busca de capital y obligando a las que hubieran constituido un SIP a integrarse plenamente en ellos (lo que implicaba que la caja desaparecía como entidad de crédito con vida propia y quedaba integrada en el banco de forma total).

Finalmente, el nuevo Gobierno, a través del Real Decreto Ley 2/2012, modificó el FROB para que actuara, no solo mediante préstamos en efectivo, sino también mediante la compra directa de acciones y de CoCos (obligaciones convertibles en acciones) –por lo que condicionaba las ayudas a la previa bancarización–; asimismo, endureció aún más las exigencias de saneamiento –haciendo más necesarias aún las ayudas, y por tanto, la bancarización–. Eso sí, rebajó al 25% el límite mínimo de participación en el capital del banco filial (o del ente central del SIP) para que la caja no desapareciera y se transformara en una fundación. Esto es, el nuevo Gobierno ha sido continuista del anterior en el sentido de promover la bancarización, pero, al mismo tiempo, ha abogado también por la permanencia de institución de las cajas, llegando a una realidad compleja de bancos-caja, aún indeterminada e incierta, como se verá en el último apartado de este trabajo.

⁷ Nos remitimos a un próximo trabajo sobre “La Nueva institucionalización de las Cajas de Ahorro”, que aparecerá próximamente.

El final de esta historia ha sido, por el momento, el pronunciamiento que, antes de de irse, ha hecho el ex Gobernador del Banco de España, Fernández Ordóñez, en el sentido de proceder a la completa desvinculación de cajas y bancos, con la desaparición de las primeras y su conversión en fundaciones; esto es, quería culminar la vía italiana. El sector, sin embargo, en especial, el Presidente de *Caixa Bank* y de la CECA, Isidro Fainé, no está dispuesto a que las cajas se conviertan en fundaciones privadas y desaparezca su papel en relación con la política crediticia del banco. En cualquier caso, la vía italiana ha sido muy aplaudida en España en los últimos tiempos, tanto por gentes del sector como José Luis Olivas (*Presidente de Bancaja*), como por expertos, juristas y economistas, como Lupicinio Rodríguez, Marco Bolognini, Ángel Ubide y otros⁸. Todos ellos han hecho afirmaciones "principialistas" sobre el tema, aunque sin demasiado análisis sobre las consecuencias y resultados en que esta ha desembocado (lo que ha dado origen a este escrito)⁹.

Dicho todo lo anterior, y dado que la realidad italiana tiene indudables paralelismos con la española por la existencia de un origen histórico parecido, una configuración jurídica similar, un tamaño de entidades muy próximo, unas cuotas de mercado dentro del conjunto del sistema bancario relativamente cercanas y la existencia de una institución central con una configuración muy parecida a la de la CECA¹⁰, resulta extremadamente conveniente ver cómo ha sido el proceso de privatización en Italia y cuáles han sido sus resultados. Siempre es bueno, antes de tomar decisiones irreversibles, analizar experiencias comparadas y aprender en cabeza ajena.

2. Fases del proceso de cambio en Italia

En el proceso de transformación del sistema financiero italiano se distinguen tres etapas, que se configuran en torno a tres iniciativas legislativas específicas:

⁸Vid. Lupicinio Rodríguez, "Societización y privatización de las Cajas de Ahorro". Diario Expansión. 19/05/2010; Marco Bolognini, "Reflexiones primaverales variadas: Cajas, UE y Generali". Expansión. 1/05/2010; y, Ángel Ubide, "Cajas a la italiana", El País-Negocios, 30/01/2011.

⁹Sobre la vía italiana nos permitimos plantear algunas dudas en su momento: vid. G. Ariño, "La vía italiana y sus resultados". Expansión. 5/07/2010.

¹⁰"Presente y Futuro de las Cajas de Ahorros". 2003. Fundación CaixaGalicia. Centro de Investigación Económica y Financiera. Analistas Financieros Internacionales. Pág. 313.

- Ley *Amato* (1990)¹¹. A través de esta normativa se ofrecía la posibilidad (posteriormente, con el Real Decreto Legislativo nº 385/1993, de 1 de septiembre, se hizo obligatorio) de separar la actividad bancaria, ejercida por un banco (sociedad por acciones, SPA), de la actividad benéfico-social, ejercida por la Fundación (propietaria del 100% de las acciones del banco anterior). Por otra parte, se incentivaron las fusiones entre los bancos filiales de las cajas a través de beneficios fiscales. Se pensó, en definitiva, que se podían conjugar las inevitables e imprescindibles reformas que la situación exigía (en particular, la obligada capitalización y concentración para la entrada en los mercados europeos) con la tradicional proyección social –y local– que las cajas de ahorros venían teniendo hasta entonces. En cualquier caso, las fundaciones podían vender las acciones a terceros, aunque solo como excepción y debiendo retener más del 50 % de participación (a excepción de una autorización del Ministerio del Tesoro, previa consulta del CICR –Comité InterMinisterial de Crédito y del Ahorro–), por lo que se mantenía su influencia en cuanto al funcionamiento interno de la institución. Por ello, y porque seguían los mismos gestores –los inversores, así, no acudían–, esta separación formal entre negocio bancario (vía SPA) y Obra Social (vía fundación) no tuvo grandes consecuencias en la estructura de capital y funcionamiento.

- Directiva *Dini* (Ley 474/1994). Por ella se obligó a las fundaciones a enajenar parte de sus participaciones en el banco en el plazo de cinco años y se abrió el patrimonio de las fundaciones a algo más que su participación en la SPA, con el objeto de diversificar su patrimonio y sus riesgos. Al mismo tiempo, se delimitaron las normas para la gestión de la Obra Benéfico-Social.

En esta etapa, las cajas pudieron seguir siendo accionistas de referencia o de control, aunque Lamberto Dini, Ministro de Economía, luchó para que aceptaran lo que se les diera y les correspondiese de los beneficios del banco, sin influir para nada en la política del banco.

- Ley y Decreto *Ciampi* (Ley 461/1998 y Decreto Legislativo 153/1999). Es el tercer paso y en él se impuso a las fundaciones la obligación de reducir la participación mayoritaria en las sociedades bancarias en un plazo de cuatro años (si la fundación no hubiese enajenado su participación mayoritaria en un plazo de seis años el exceso respecto de la mayoría lo confiscaría el Estado). La idea era que las fundaciones renunciaran a todo papel en la gestión de los bancos de los que eran accionistas, permitiéndoseles incluso

¹¹Completada por los Decretos Legislativos 356/1990, 357/1990 y 358/1990.

la entrega de sus participaciones bancarias a una sociedad de gestión de ahorro.

Asimismo, el legislador determinó la naturaleza de las entidades, a saber, entidades privadas sin ánimo de lucro al servicio de la libertad social, con autonomía de gestión frente a los actos administrativos que pretendieran dirigir su actividad o sus inversiones, con un gobierno formado por representantes cualificados de entes públicos y privados del ámbito territorial en que se asientan, pero sometidas al ordenamiento civil y a la regulación y al control del Estado (no de las regiones). A este respecto, la Corte Constitucional, por su parte, en las Sentencias 300 y 301 de 29 de septiembre de 2003, especificó que la participación en el capital de la sociedad bancaria por ellas creada cuando eran *Casse di Risparmio* había dejado de ser elemento definidor, declarando inconstitucional la "prevalecia" (es decir, la mayoría) en los órganos de gobierno de las fundaciones, de los representantes de las regiones, la provincia o los municipios o entidades metropolitanas.

Nuestra valoración de este proceso es que la situación creada por *Ley Amato* era muy razonable, pues se fortalecía el sector de las cajas y se preservaba, a su vez, su existencia, siquiera con una configuración jurídica distinta de la tradicional (el cambio fue más formal que material). Pero la evolución legislativa y jurisprudencial posterior a la citada Ley favoreció la privatización total de las cajas y su cambio sustancial de naturaleza, quitándoles poder y convirtiéndolas en meras fundaciones privadas, benéficas y culturales, con un alcance más que limitado. Dicha evolución se justificó en la gran desconfianza existente hacia los órganos rectores de las cajas, dado su histórico alto nivel de politización –lo que era cierto, aunque no en todas las entidades–. Pero lo cierto es que se sacrificó la institución de las cajas en pos de la despolitización de las entidades de crédito, objetivo que, además, no ha tenido mucho éxito. En efecto, a finales de septiembre de 2010, de las 88 fundaciones existentes, 18 no tienen ninguna participación accionarial en bancos y 55 mantienen participaciones minoritarias aisladamente; no obstante, las fundaciones se han asociado y la participación conjunta de varias en un mismo banco les permite, todavía, tener gran influencia sobre los grandes bancos (veremos enseguida el caso de *Unicredit*); por otra parte, 15 cajas de regiones con estatuto especial conservan una participación de control en los bancos filiales (a modo de excepción) –la *Fundazione Monte dei Paschi* la ha mantenido en uno de los bancos más grandes de Italia, *Monte dei Paschi*, desde 1999 hasta 2009–; en *Unicredit*, como veremos enseguida, la participación de las fundaciones ha alcanzado el 11% y las mismas constituyen un tercio del consejo del banco, por lo que han podido mantener una gran in-

fluencia; en cuanto a *Intesa San Paolo*, las fundaciones tienen un 14% del banco, pero la participación total es aún mayor si se tiene en cuenta la participación indirecta, dado que uno de sus principales accionistas es *Monte dei Paschi*, que como se ha dicho está gobernado por la fundación. En definitiva, aunque la participación global de las fundaciones en los bancos se ha reducido enormemente desde 1990 (han pasado de tener el 68% del capital de los bancos, en 1992, al 12% actual), las fundaciones están librando su batalla para seguir influyendo en los bancos y todavía tienen participaciones de control en algunos bancos originarios, por lo que la privatización de la banca italiana es bastante menor de lo que se suele decir.

3. Un caso paradigmático: *Unicredit Group*

El proceso ha sido estudiado por dos reputadas economistas (Carletti y Hakenes-Schnabel), según las cuales el resultado ha sido la creación de grandes grupos bancarios mediante sucesivas fusiones y privatizaciones de antiguas cajas y pequeños bancos. El mejor ejemplo de ello es *UniCredit Group*¹², nacido en 1998 de la fusión de varias cajas y bancos pequeños del norte de Italia, cuya historia es reveladora. Un banquero activo y brillante un tanto megalómano, llamado Profumo, convirtió aquellas pequeñas unidades de crédito local¹³ en un gigante europeo, universal y polifuncional, mediante la compra o fusión de (con) un gran banco alemán (HVB), un banco austriaco (*Bank Austria*), el tercer banco italiano (*Capitalia*) –iusto antes de las crisis!– y otras entidades menores, llegando con su actividad a los EE.UU, Países Bálticos, Hungría, Polonia, Bulgaria, Chequia y otros países del Este, alguno tan lejanos como Kazajistán. El resultado fue la creación de un megabanco –el primer banco de Italia y el tercero de Europa– con un billón de activos, presencia en 22 países¹⁴ y adquisiciones que alcanzaron los 60.000 millones de euros entre 2004 y 2007.

Esta internacionalización de sus operaciones, sin embargo, ha dado lugar a graves pérdidas, con una

¹² Resultante de *Crédito Italiano*, *Crédito Romagnolo*, *Banca del Monte di Bologna*, *Cassa de Risparmio di Modena*, *Cassa de Risparmio di Torino*, *Banca Cariverona*, *Cassa de Risparmio di Trento*, *Cassa di Risparmio di Trieste* y otras entidades.

¹³ Hay que decir que las cajas italianas no se asimilaron tanto a los bancos, en su expansión y en su actividad, como en España.

¹⁴ La Segunda Directiva Bancaria (89/646/EEC), en su Ley Consolidada de Banca, eliminó todas las restricciones a la expansión, tanto funcionales como geográficas, y con ello introdujo formalmente el modelo de banca universal en Italia.

caída de su cotización, en 2009, de más del 80% de su valor con respecto a su pico de 2007, llegando a cotizarse en 1'8 €/acción en marzo de 2011 (al día de hoy, 12/06/2012, su cotización está en 2'39 €/acción). Por otro lado, las sucesivas pérdidas sufridas desde 2008 provocaron la necesidad de sucesivos aumentos de capital y la entrada de fondos soberanos de Libia y Abu Dhabi, de la aseguradora alemana *Allianz* y el fondo de inversiones *Black Rock*, todos los cuales han llegado a tener el 16% del banco, frente al 11% que ostentaban las fundaciones locales italianas (antiguas cajas de ahorro fusionadas), que veían cómo su capital se diluía.

Como consecuencia, en 2010, las antiguas cajas convertidas en fundaciones, herederas de las antiguas Casse de Risparmio y ocupadas por fuerzas sociales locales, que tenían nutrida presencia en el consejo del banco (un tercio), iniciaron una campaña contra la política seguida por su consejero delegado, Sr. Profumo, exigiéndole una retirada de los países del Este (las inversiones internacionales habían arrojado muchas pérdidas y eran vistas como un elemento de "stress" en los balances). Ello contaba, también, con la oposición de Bossi –Ministro de Reformas para el Federalismo– y los conservadores de la Liga del Norte. Tanto unos como otros (fundaciones y políticos importantes a nivel nacional) exigían una vuelta a sus orígenes, así como una mayor atención y concentración de sus créditos en el mercado y la sociedad italiana.

La batalla en el seno del Consejo entre los dos sectores –que reflejaban dos formas totalmente diferentes de hacer banca– se tornó agria y cerrada; las fundaciones bancarias, con la complicidad del propio presidente (*Chairman*), Dieter Rampl, exigieron un cambio de rumbo y forzaron en votación abrumadoramente mayoritaria la salida de Profumo, y con él, el de alguno de sus más inmediatos colaboradores (entre ellos, Segio Ermotti, Director de *Corporate and Investment Bank*). El sucesor, Federico Ghizzoni, seguirá encontrándose con la oposición de las fundaciones en el consejo, que van seguir exigiendo más atención a los mercados locales y mejores dividendos, en lugar de más compras y salidas al exterior; oposición a la que tendrá que hacer frente con inteligencia y habilidad, puesto que es evidente que las luchas internas son un factor de desconfianza en las entidades y un peligro para su supervivencia. También, Ghizzoni ha visto recortados sus poderes con el nombramiento de un *General Manager*, Roberto Nicastro, para que asuma directamente el día a día de la banca al por menor (*retail banking*), lo que ha satisfecho enormemente a las fundaciones y a la sociedad en general, que en época de crisis considera que tiene más sentido centrarse en prevenir derrames de capital y liquidez con inversiones arriesgadas. En cualquier caso, en abril de 2010, Bossi reiteró que que-

ría otorgarle más participación a las fundaciones del norte, aunque Giavazzi, prestigioso Profesor de Milán, advirtió que ello podía poner en riesgo los estados financieros. Según este, Bossi, antes de otorgarles una mayor participación, debería tener en cuenta que el desastre bancario alemán, en concreto, del Landesbank de Sajonia, se ha debido a la influencia política de los funcionarios públicos de esta región de Alemania¹⁵.

4. Análisis de los resultados¹⁶

Ya hemos dicho que en España la vía italiana ha tenido sus "fans". Se han explicado bien sus pasos y sus ventajas, y se ha concluido que dicha privatización ha beneficiado al conjunto del sistema financiero y que no ha disminuido la disponibilidad del crédito¹⁷. Pero los resultados que se proclaman no están ni mucho menos demostrados y hay otras variables a tener en cuenta. Así, si nos preguntamos por el éxito de la progresiva privatización de las cajas en Italia, habría que responder que eso depende del prisma desde el cual se mire. Desde el punto de vista de la expansión geográfica, podríamos decir que lo ha sido, pues se ha incrementado el número de mercados cubiertos; para los accionistas de los nuevos bancos, fue también, inicialmente (pues a partir de 2007 han sufrido graves pérdidas), todo un éxito, dado que al aumentar su tamaño se incrementaron los beneficios; a los bancos privados también les ha venido muy bien, pues las cajas, al dominar los mercados locales, eran un gran factor de competencia; finalmente, se ha introducido en la actividad de las cajas (hoy bancos) un elemento de control del mercado y de profesionalización de su gestión, lo que es muy de alabar.

Sin embargo, la creación de grandes bancos que operan con criterios de banca universal, y la eliminación de la banca vinculada a los intereses locales y a los pequeños y medianos empresarios ha respondido a algunos intereses, pero no está claro que haya beneficiado a la economía y a la sociedad italiana en su conjunto, que es a lo que el Gobierno tiene que atender. En particular, las reformas de

¹⁵ Vid. <http://didattica.unibocconi.eu/mypage/index.php?idUte=48751&idr=11908&lingua=eng>. "La politica non dà crédito". Giavazzi. 19/04/2010.

¹⁶ Vid. "Diversidad en el sector bancario europeo. La actividad y el papel de las Cajas de Ahorro". 2009. Rym Ayadi, Reinhard H. Schmidt, Santiago Carbó Valverde, con Emrah Arbak y Francisco Rodríguez Fernández. Centre For European Policy Studies. Págs. 159-177.

¹⁷ "Cajas a la italiana". Ángel Ubide. El País-Negocios. 30/01/2011.

los noventa en Italia han reducido el crédito a las PYME que, como en España, constituyen la parte fundamental del tejido productivo del país; de esta manera, para el agricultor de la Toscana o el pequeño tendero de Módena, al que le resulta más difícil acceder ahora al crédito¹⁸, la reforma no ha sido tan positiva (suele a veces decirse que la transformación del sistema de cajas en grandes entidades bancarias no determina la menor disponibilidad del crédito, pues con los megabancos aumenta el número de oficinas –Ángel Ubide–, pero es como lo que decía aquella señora que visitó la India y a la vuelta comentaba: “no sé por qué dicen que hay tanto hambre en la India, con la cantidad de restaurantes que había”). Por otra parte, con la expansión de los grandes bancos se ha visto diluida la cuantía destinada a Obra Social; tampoco se ha mejorado la eficiencia, pues las ratios de costes sobre ingresos han permanecido constantes (y altos) en los últimos veinte años¹⁹; y, finalmente, bancos como *Unicredit*, cegados por el ansia de dimensión, poder y rentabilidad, han venido realizando operaciones financieras arriesgadas y se han convertido en bancos sistemáticos, no sólo para Italia, sino para toda Europa.

Es interesante ver, también, cómo en Italia, a pesar de la desconfianza hacia los políticos y de toda la transformación operada, los italianos han seguido valorando la institución de las cajas de ahorros. A modo de ejemplo, la *Casa di Risparmio delle Province Lombarde*, con sede en Milán desde 1983, que era la joya de la corona del ahorro europeo, emitió acciones, las colocó en la fundación, y esta las vendió en 1998 al grupo Intesa San Paolo; pero el banco ha mantenido las marcas regionales de las cajas en cada zona y ello le está permitiendo disfrutar de la importancia de la marca (*brand*) para los clientes locales y ganar cuota de mercado. Y es que la estructura y funcionamiento de cajas y bancos se sujetan a normas distintas, y tienen objetivos diferentes; la política de crédito de los grandes bancos ha sido siempre más objetiva, analítica y tecnificada que la de las cajas, vinculadas a los intereses locales y a pequeños y medianos empresarios; los grandes bancos, a diferencia de las cajas, se resisten a extender sus créditos a tenderos, cuya solvencia esté basada, más que en garantías reales, en

¹⁸ En efecto, el informe *Diversidad en el sector bancario europeo, actividad y papel de las cajas de ahorros*, elaborado recientemente por el Centre for European Policy Studies (CEPS) ha señalado que el proceso italiano ha derivado en que “*las pymes lo tengan más crudo para obtener financiación*”.

¹⁹ El informe del CEPS también destaca que la reducción de firmas financieras que sufrió Italia –en España se ha pasado, por el momento, de 45 cajas a una docena y quedarán todavía menos– ha restado competitividad al sector, manteniendo un coste alto para el cliente y limitando aún más el crédito que se ofrece en situaciones de crisis.

información local o personal (*soft information*) difícil de transmitir a través de la jerarquía. Este, además de la Obra Social, ha sido, en opinión de los viejos conocedores del sector, una de las claves del éxito de las cajas, que por su cercanía a la gente y su arraigo e identificación con el territorio, han inspirado la confianza de los ciudadanos, como lo demuestra el hecho de que las cajas, también en España, han seguido manteniendo su cuota de mercado. Esto último demuestra que los problemas de las cajas no han derivado en una desconfianza hacia la institución. Por ello, porque la gente sigue deseando la existencia de una banca alternativa y porque realmente esta es necesaria y positiva para la economía y sociedad en su conjunto, como se ha visto en el caso de Italia, y aunque solo fuera por los efectos beneficiosos que reporta la competencia entre dos tipos de banca diferente, las cajas deben seguir existiendo.

En España, la conversión de cajas en fundaciones podría conducir a la primacía de la visión bancaria y sus objetivos de rentabilidad, eficiencia e internacionalización, como ha sucedido en Italia. Al mismo tiempo, los nuevos bancos podrían perder su arraigo popular y territorial, podría desaparecer la confianza y cercanía que hoy sienten las gentes hacia las cajas –esa banca alternativa difícil de mantener con entidades como *Unicredit*–, y la Obra Social –el alma de las cajas!– peligraría. El legislador español debió tener todo esto en cuenta cuando en el Real Decreto 11/2010 prescribía: “*Las Cajas de Ahorros podrán desarrollar su objeto propio como entidad de crédito a través de una entidad bancaria, a la que aportarán todo su negocio financiero*” y, también, “*la entidad bancaria a través de la cual la Caja de Ahorros ejerza su actividad como entidad de crédito podrá utilizar en su denominación social y en su actividad expresiones que permitan identificar su carácter instrumental, incluidas las denominaciones propias de la Caja de Ahorros de la que dependa*”; asimismo, establecía que el nuevo banco se adheriría al FGD de las cajas, y no al de los bancos. Esto es, proponía la creación de una caja disfrazada de banco o, si se prefiere, de un banco que quería seguir llamándose caja; en cualquier caso, su intención era mantener el espíritu de la caja en los nuevos bancos creados, lo que hace también el nuevo Real Decreto (el de 2012) al disminuir un 25% (del 50% anterior) el porcentaje para que la caja pase a ser fundación tras la dilución producida por el incremento de capital.

Pues bien, esta política de preservar la institución, a nuestro juicio, debe ser mantenida y reforzada con una mejor y más adecuada regulación. En este sentido y entre otras cosas, debe precisarse cuál debe ser la función de las cajas en los bancos filiales, incorporándolas a la dirección estratégica de la política crediticia de los ban-

cos, pues solo así podrán actuar con prudencia, fieles a su naturaleza y no enloquecidas por una ambición de banca universal, y podrán evitarse problemas como los que se causaron en Italia al relegar a las fundaciones a la mera Obra Social. Asimismo, debe profundizarse en la profesionalización de la gestión de los bancos, pues de otra manera se hará imposible adquirir capital en los mercados y sería estéril la transformación de las cajas para su capitalización.

La secuencia de las fases en Italia no es algo que tuviera que ocurrir necesariamente en la forma en la que finalmente lo hizo. Por eso, y porque estamos todavía como en la fase de la Ley Amato en Italia, no permitamos que se avance más en el camino de la desaparición de las cajas; en Italia lo llevan intentando durante más de diez años, y aún la sociedad no lo ha asimilado del todo.