

EXPANSION REGIONAL DE LAS CAJAS DE AHORROS

LA EXPANSION DE LAS CAJAS DE AHORRO. NUEVAS NORMAS.

1.- Introducción.

Una de las cuestiones que, en los últimos tiempos, ha preocupado con mayor intensidad a las Cajas de Ahorros españolas ha sido, justamente, la relacionada con sus posibilidades de expansión, es decir, sus posibilidades de abrir nuevas oficinas para ofrecer sus servicios, en base a la consideración de que el acercamiento al público facilita la necesaria captación de recursos. Desde la perspectiva de las entidades interesadas es un problema de competitividad, básicamente, que, además, para las Cajas españolas adquiere una dimensión internacional, en la medida en que la necesaria apertura europea obliga a pensar en la posibilidad de que en nuestro país se instalen entidades procedentes de los otros Estados miembros de la Comunidad -y ello, con independencia de la estrategia europea que puedan elegir las entidades españolas.

Pero, al lado del problema relacionado con la competencia, las autoridades monetarias consideran vital que una política excesivamente ambiciosa en lo que a la expansión se refiere, no llegue a poner en peligro la propia solvencia de las entidades.

De la misma forma que respecto a la creación de entidades, también en la apertura de nuevas oficinas es preciso encontrar un punto de equilibrio en el mantenimiento de la solvencia y el favorecimiento del necesario grado de competencia en el sistema. Como señalan Trujillo, Cuervo-Arango y Vargas (1) "las autoridades financieras intentan lograr algún tipo de equilibrio entre la posibilidad de dejar que sea el mercado el que determine el grado

(1) El sistema financiero español. Ariel. Barcelona 3a edición, 1988, pág. 219.

de competencia hacia el que tenderá el sistema y la necesidad de imponer barreras a la entrada con fines de solvencia". También, pues, en esta materia ha sido tradicional la existencia de normas reguladoras que, barajando diversos criterios, hayan tratado de buscar soluciones al aludido conflicto entre solvencia y competencia.

2. Las etapas del ordenamiento español.

Sin necesidad de remontarnos a antecedentes más remotos, podemos partir del sistema diseñado por la Orden de 24 de junio de 1964. En ella se atribuía al Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros la concesión de autorizaciones para la apertura de oficinas por las Cajas de Ahorros, para lo cual el propio Instituto elaboraba un Plan para la instalación de nuevas oficinas en las plazas que considerase necesario en base a distintas causas (ausencia total de oficinas, insuficiencia del servicio teniendo en cuenta la riqueza, la población o la actividad económica, etc.). Aprobado el Plan por el Ministerio de Hacienda, se comunicaba a las Cajas, a través de la Confederación -que, asimismo, había informado previamente el Plan-, para que éstas formularan sus solicitudes, no estimándose las de aquellas Cajas que incumplieran las normas sobre porcentajes de inversión obligatoria y de disciplina y control o que hubieran sido objeto de sanción. Con independencia del Plan el Instituto confeccionaba la relación de Cajas que dispusieran de "**capacidad de expansión**", que venía determinada por la suma de sus recursos propios y ajenos en 31 de diciembre de cada año. La "**capacidad de expansión consumida**" se calculaba para cada Entidad aplicando un modelo para cada oficina establecida dentro del territorio nacional que se valoraba de 15.000.000 a 100.000.000 de pesetas, en función de la población del Municipio en que operara la oficina. La diferencia ("capacidad de expansión no consumida") representaba la "capacidad de expansión futura", a razón de una nueva oficina por cada 10.000.000 de pesetas.

Por último, la Orden de 1964 fijaba criterios para la adjudicación de las oficinas en caso de concurrencia de varias solicitudes, fundamentalmente de carácter geográfico (operantes en un solo partido, en una sola provincia o en varias provincias) y cuando se tratara de adjudicación de nuevas oficinas en plazas en las que ya estuviera establecida una Caja de Ahorros, decidiendo el Instituto a tenor de las circunstancias que se apreciaran en tales localidades. Como señala Martín-Retortillo (1), este sistema determinaba el juego conjunto de criterios geográficos y económicos, con manifiesta prevalencia de los primeros "hasta el extremo de constituir un límite auténticamente obstativo a cualquier otra valoración", lo que llevaba a este autor a una valoración negativa por considerar que conducía a "permanentes roces entre las instituciones de ahorro, a la práctica inamovilidad de la situación de hecho establecida y a consecuencias de auténtico desfavor para algunas Cajas".

El sistema diseñado en 1969 -que fue objeto de modificaciones en los años 1969, 1972 y 1973- es revisado en 1975, por Orden Ministerial de 7 de febrero para armonizar las normas relativas a las Cajas de Ahorros con las establecidas para los bancos privados por el Decreto 2245/1974, de 9 de agosto. Desaparecido el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros y asumidas por el Banco de España las funciones de informe en materia de apertura de oficinas (Decreto 1473/1971, de 9 de julio), el sistema va a basarse, fundamentalmente, en el concepto de capacidad de expansión, que vendrá determinado no ya por la suma de los recursos propios y ajenos, sino por los primeros únicamente. Los tres conceptos que ahora son determinantes son los siguientes:

- 1.- Capacidad total de expansión. Es la suma de los recursos propios, según el último balance publicado. Además, si los recursos propios fueran inferiores al 5% de

(1) Crédito, Banca y Cajas de Ahorros. Tecnos, 1975, pag. 412.

los recursos ajenos, la cifra resultante de aplicar este porcentaje a los recursos ajenos será la capacidad total de expansión.

2.- Capacidad de expansión consumida. Es la resultante de aplicar a las oficinas abiertas las cifras que establece la Orden y que varían según se trate de oficinas abiertas antes o después de la entrada en vigor de la Orden de 1975, aplicándose a las segundas (las que se abran con posterioridad a la Orden) una escala integrada por nueve grupos de plazas en función del número de habitantes y que valora las oficinas abiertas entre 3.000.000 y 100.000.000.

3.- Capacidad de expansión disponible. Es la diferencia existente en cada momento entre la capacidad total y la consumida, que, además, puede verse afectada por determinados coeficientes reductores.

Contando con la suficiente capacidad de expansión disponible, se pueden abrir libremente nuevas oficinas en el territorio de la provincia en que radique la sede central y, si se trata de Cajas que además actúan en provincias en que ninguna otra Caja tenga establecida su sede central, también pueden abrir libremente nuevas oficinas en todo el territorio de dichas provincias. Por último, las Cajas que ya tuvieran abiertas al menos tres oficinas en provincias en las que otra u otras Cajas tuvieran su sede central, podrán abrir en dichas provincias libremente nuevas oficinas en los plazos en que ya estuvieran establecidas.

El siguiente paso en la evolución de estas normas fue dado por la Orden de 20 de diciembre de 1979, que justifica los cambios que introduce porque "las nuevas condiciones económicas hacen necesario evitar limitaciones o interferencias en las decisiones de las Cajas de Ahorros en la búsqueda de una dimensión más adecuada para el eficaz ejercicio de su operatoria, combinan-

do el respeto a la libertad de cada Institución con la prevención de una competencia innecesaria y costosa". Montero y Martínez Vilches (1) resumen las características de la regulación de 1979 en base a los siguientes rasgos:

a) Libertad de apertura de oficinas en todo el territorio de la nacionalidad o región donde cada Caja tenga su sede central.

b) Posibilidad de que ciertas Cajas de Ahorros, las que por su volumen puedan catalogarse de "grandes", salgan de su zona de actuación y puedan abrir oficinas en otras plazas financieramente importantes.

c) Posibilidad de abrir libremente nuevas oficinas en el territorio de la Comunidad Autónoma en que radique su sede central.

d) Las Cajas de Ahorros que tuvieran más de cincuenta oficinas en una provincia correspondiente a una Comunidad Autónoma distinta de aquella que radique su sede central, podrán abrir libremente nuevas oficinas en todas las plazas de dicha provincia.

e) Las Cajas de Ahorros que tuvieran más de tres oficinas y menos de cincuenta en una provincia de región distinta a la de su sede central, pueden abrir libremente oficinas únicamente en aquellas plazas en que ya venían operando con anterioridad. También pueden abrir libremente nuevas oficinas en todas las plazas de dicha provincia cuando ninguna otra Caja de Ahorros tuviese en ella su sede central.

Permanecen en el ordenamiento los conceptos de capacidad total, capacidad consumida y capacidad disponible, como criterios para fijar la limitación de la expansión.

Por fin, la última etapa en este largo camino la constituyen la Ley 13/1985, de 25 de mayo, reguladora de los coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, que desarrolla el Título Segundo de la Ley, relativo a los recursos propios.

(1) Las Cajas de Ahorros en el sistema financiero. 1986, Cajamadrid, pág. 185 y siguientes.

El sistema diseñado en 1985 rompe claramente con el propio de las disposiciones anteriores, en cuanto que desaparece la referencia -constante en las normas precedentes- a la "capacidad de expansión", o, empleando la terminología usual entre las entidades, la "Cuenta Corriente de Expansión". Como es sabido, mediante el Decreto de 1985 se fijan unos niveles de recursos propios para adaptarse a los cuales se concede un plazo de tres años. Cumplidos los niveles de cobertura del coeficiente de recursos propios, se pueden abrir libremente nuevas oficinas en el territorio nacional, de tal manera que quedan sometidos al régimen de autorización previa los siguiente supuestos, con carácter de excepción:

- 1.- Las Cajas de nueva creación, pues durante los dos primeros años no podrán contar con más de una oficina (Decreto 1838/1975, de 3 de julio).
- 2.- Las entidades sometidas a régimen de autorización previa por insuficiencia de sus recursos propios.
- 3.- Las entidades sobre las que recaiga sanción de pérdida de capacidad de expansión.
- 4.- El establecimiento de oficinas en el extranjero, tanto operativas como de representación.
- 5.- La apertura de oficinas de Cajas de Ahorros fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en que tenga su sede central que se sigue rigiendo por lo dispuesto en la Orden Ministerial de 20 de diciembre de 1979, que ya ha sido aludida.

3.- La reforma de 1988.

Dos razones básicas se apuntan en la Exposición de Motivos del Real Decreto 1582/1988, de 29 de diciembre, que modifica el régimen de la expansión de las Cajas de Ahorros.

De un lado, poner fin al régimen limitativo de la Orden de 20 de diciembre de 1979, que se mantuvo vigente en 1985, y de otro, acomodar los términos del artículo 7 del Real Decreto de 1985 a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, que no contempla la sanción de pérdida de la capacidad de expansión.

Las líneas esenciales, pues, de la nueva regulación son las siguientes:

En primer lugar, se mantiene la **declaración general** de libertad de expansión que ya aparecía recogida en el artículo 7, apartado 1 del Real Decreto de 1985: "Los Bancos Privados, Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, inscritas en los correspondientes registros oficiales, podrán abrir libremente, en cualquier momento, nuevas oficinas en el territorio nacional, entendiéndose esta libertad de expansión como un aspecto de la ordenación básica del crédito".

A este apartado conviene hacer, algunos comentarios.

1. El primero de ellos es el relativo a la **inscripción en los correspondientes registros oficiales**, pues existe aquí un problema en potencia, respecto de las Cajas de Ahorros, dadas las competencias que, en materia de su creación, pueden corresponder a las Comunidades Autónomas. Si se sigue el tenor literal del artículo 43-5 de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en cuyo inciso final se establece que **"en todo caso"**, la inscripción en los

correspondientes registros del Banco de España será indispensable para que las entidades a que se refiere este artículo puedan desarrollar sus actividades", ha de entenderse que la necesidad de inscripción puede predicarse, siempre, en los del Banco de España y, además, cuando existan, en los de las respectivas Comunidades Autónomas, en la forma y medida que, en cada caso, regulen la inscripción de las Cajas en sus propios registros autonómicos.

2. En segundo término, la libertad de expansión se considera un aspecto básico de la ordenación del crédito, lo que supone, para las Comunidades Autónomas, la necesidad de respetar, en su legislación interna, las normas estatales en la materia, no pudiendo, pues, regularla de forma diferente.

3. El principio de libertad de expansión está, además, íntimamente conectado con las normas que la Comunidad Económica Europea se encuentra, en los momentos actuales, elaborando para dar realidad al Mercado interior en el sentido previsto en el Acta Unica Europea. No tendría demasiado sentido que, en virtud de la normativa comunitaria -en cuyo análisis no corresponde ahora entrar-, tuvieran mayores posibilidades de asentamiento en España entidades extranjeras comunitarias que las propias Cajas nacionales.

¿Cuáles son las barreras que se imponen, como excepciones al principio general señalado?. El Real Decreto de 1988 se ocupa de las siguientes:

1. Previa autorización del Banco de España o de las Comunidades Autónomas competentes, cuando traten de abrir nuevas oficinas Cajas -en lo que ahora nos ocupa-:

- Cuyos recursos propios no alcancen los niveles mínimos establecidos en virtud del artículo 6º de la Ley 13/1985.
- De nueva creación, sometidas, en consecuencia, a las limitaciones que legalmente les son de aplicación durante los primeros años de su actuación.

Nuevamente puede aparecer aquí una cuestión competencial. ¿A quien corresponde conceder la autorización: al Banco de España o a la Comunidad Autónoma?. El tenor literal del precepto (artículo 10, 3 de la Ley 13/1985) parece conceder una disyuntiva que podrá solventarse, en este caso, en favor de la competencia de las Comunidades Autónomas, pues no existe aquí la limitación prevista para el caso de los registros, en la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

2. A su vez, y por aplicación del nuevo apartado 4 de este artículo 7º, cuando se trate de apertura de oficinas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en que tenga su sede central la Caja de Ahorros, podrá quedar sometida, hasta el 31 de diciembre de 1992, a las limitaciones que establezca el Ministerio de Hacienda. En todo caso, la actividad de las nuevas oficinas deberá limitarse estrictamente al ámbito propio de las Cajas de Ahorros de acuerdo con su regulación general.

Estas limitaciones no son todavía conocidas y, en este sentido, la eficacia práctica del Real Decreto 1582/1988 se ve fuertemente limitada, pues no fija ningún tipo de criterio que pudiera predeterminar las facultades administrativas al respecto, de tal modo que, según cuales sean las limitaciones que se fijen, podríamos encontrarnos en una situación

de práctica discrecionalidad administrativa en el que es el principal tema que la expansión de Cajas de Ahorro tenía planteado.

En cuanto a la limitación estricta al ámbito propio de las Cajas de Ahorros de acuerdo con su regulación general, el problema que se oculta bajo esta fórmula parece ser el relativo a la posibilidad por parte de alguna de estas instituciones de realizar operaciones de seguros, posibilidad que se pretende quede al margen de la autorización para operar.

3. Por último, el establecimiento de oficinas en el extranjero, tanto operativas como de representación requerirá en cada caso autorización del Banco de España, que la concederá o denegará discrecionalmente. No obstante, el Ministerio de Economía y Hacienda podrá excluir, con carácter temporal o indefinido, la necesidad de obtener tal autorización. La discrecionalidad, pues, en este caso, es absoluta.

A la vista de lo expuesto, la libertad de expansión queda enmarcada en el siguiente cuadro:

1. Principio general de libertad de expansión.

2. Necesidad de autorización previa:

A. De la Comunidad Autónoma, en su caso, para la apertura de oficinas dentro del territorio de la Comunidad, cuando:

- sus recursos propios no cubran el coeficiente.

- sean entidades de nueva creación.

- B. Del Banco de España, para la apertura en el extranjero (discrecional).

- 3. Indeterminación de las limitaciones que habrá de establecer el Ministerio de Economía y Hacienda, para la apertura de oficinas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en el que la Caja tenga su sede central. En todo caso, la actividad de la Caja habrá de limitarse al ámbito propio de estas Instituciones.