

SITUACION ACTUAL DE LAS CAJAS DE AHORROS EUROPEAS

En el presente trabajo, **Papeles de Economía Española** ofrece a sus lectores un resumen de la situación en que se encuentran actualmente las cajas de ahorros en una serie de países europeos, tal como ésta queda definida a través de la consulta de varias fuentes. Tras una breve introducción explicativa, se presenta la situación en cada uno de esos países, agrupados en dos bloques según pertenezcan o no a la Comunidad Económica Europea (*).

I. INTRODUCCION

NO resulta sencillo trazar las líneas maestras del cuadro que pueda definir la situación actual de las cajas de ahorros europeas, ya que, en muchos casos, se encuentran atravesando una fase de transición cuyos objetivos finales no son absolutamente claros. La sacudida que, para el mundo financiero, ha supuesto la implantación del mercado único europeo no podía por menos de afectar a las cajas de ahorros, que además se han mostrado especialmente sensibles ante los problemas que a todas las entidades de crédito plantea este reto.

Y ello por una doble razón. En primer lugar, se han visto afectadas por la necesidad de proceder a la cobertura de unos coeficientes de recursos propios que, diseñados en su concepción original para entidades básicamente operantes en los mercados internacionales, es más que dudoso que se adapten al tipo de operaciones que usualmente realizan las cajas. No obstante, al haber trascendido de su primitivo ámbito y haberse aceptado como dogma por las autoridades comunitarias, ha sido necesario plegarse a sus exigencias y arbitrar los meca-

nismos institucionales y jurídicos necesarios para dar cumplimiento a esta obligación. En la base de muchos procesos de fusión de cajas, o de su transformación en sociedades anónimas, se encuentra la exigencia comunitaria —y nacional— del cumplimiento del coeficiente de recursos propios.

Segunda razón de las transformaciones que se vienen observando en los últimos años, y que son tanto de hecho como de derecho, es la necesidad de tomar posiciones para soportar convenientemente los embates que la competencia de las demás instituciones financieras habrá de desatar previsiblemente en el marco del mercado único bancario o, incluso, para desarrollar una estrategia agresiva aprovechando las nuevas circunstancias.

Naturalmente, desde la perspectiva del sector cajas de ahorros, estos datos tienen que ser matizados y completados en razón a las peculiares circunstancias de carácter nacional. Los rasgos comunes de las cajas de ahorros europeas, que reiteradamente se ponen de manifiesto —su vinculación territorial, su atención financiera a la familia, a

la pequeña y mediana industria y a las colectividades locales, y su actuación general impregnada del sentido social que las marca desde su origen—, no impiden, de un lado, que el crecimiento de ciertas instituciones haya desbordado este marco, aproximándolas en su quehacer a las instituciones bancarias típicas, y, de otro, que las propias regulaciones nacionales hayan determinado, en un cierto sentido, la trayectoria de las cajas, y consecuentemente su actual *status*.

Resulta, por ello, conveniente conocer cuál es la situación en cada país, con objeto de precisar el cuadro de analogías y diferencias reales de que se parte para enfrentar el reto europeo, y disponer así de puntos de referencia para enjuiciar las condiciones en que se encuentran las cajas de ahorros españolas.

Para ello, se ha recopilado la información disponible respecto a los rasgos estructurales básicos de las cajas de ahorros en los países pertenecientes a la Comunidad Económica Europea, con la obvia salvedad de España. Asimismo, se ha excluido Italia por ser tratada con mayor detalle en otro trabajo de este mismo número. En cuanto a los países no integrados en el mercado común, también ha sido necesario proceder a una selección que se ha basado en dos criterios: de una parte, la adscripción de sus cajas a la Agrupación Europea de Cajas de Ahorros, lo que facilitaba contar con información fiable; de otra, las peculiares circunstancias de las cajas de los países seleccionados por haber afrontado el reto europeo con soluciones originales que, en algún caso, pueden servir de guía para las estrategias que se diseñen en otros países. En este sentido, podemos

subrayar los casos de Suecia y Noruega como especialmente significativos.

II. PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Gran Bretaña

La profunda transformación que han sufrido las cajas de ahorros británicas tuvo su origen en el Informe Page, de 1971, en el que se sugería la necesidad de proceder a una profunda reordenación del sector. Tan profunda ha sido que, como señala el profesor Lagares (1), el *Trustee Savings Banks Group* se ha transformado en una organización bancaria privada que ha anunciado la próxima ruptura de sus vínculos de pertenencia a las organizaciones supranacionales de cajas de ahorros europeas. En definitiva, han dejado de ser cajas de ahorros, en el sentido tradicional de este término.

En sus grandes líneas, el proceso seguido en los últimos veinte años se ha caracterizado por una drástica reducción del número de cajas mediante un proceso de concentración que redujo a cuatro las sesenta y una existentes en 1975.

En 1986, el Grupo TSB, participado por las cajas de Inglaterra y Gales, Escocia, Islas de la Mancha e Irlanda del Norte, se privatiza mediante su conversión en sociedad anónima y su salida a Bolsa. Se obtiene así un importante flujo de capital que permite la adquisición de participaciones en numerosas sociedades financieras especializadas en diferentes sectores.

En 1989, el *TSB Group* crea el *TSB Bank*, que engloba toda la

actividad bancaria de las cuatro TSB locales. Se constituyen, asimismo, cuatro fundaciones TSB, que se financian con los rendimientos de sus acciones en el *TSB Bank* para desarrollar las actividades de beneficencia e intervención social en el área de influencia de las antiguas cajas.

Francia

La Ley 83-557, de 1 de julio de 1983, sobre Reforma de las Cajas de Ahorros y de Previsión, trató de dar cumplimiento a tres objetivos fundamentales:

1) En primer lugar, fortalecer el conjunto financiero integrado por las casi quinientas cajas que entonces funcionaban en Francia, creando para ello un Centro Nacional, que sustituyó a la antigua Unión Nacional de Cajas de Ahorros francesas, e integrando en su conjunto a las sociedades regionales de financiación, y a la Caja de Depósitos y Consignaciones.

2) En segundo lugar, y tomando como modelo el Real Decreto 2.290/1977, de España, la introducción de criterios de democratización en la estructura orgánica de las cajas, no sólo con objeto de permitir una mayor implicación de la sociedad en sus actividades, sino también con un propósito pedagógico y de responsabilización de los ahorradores.

3) Finalmente, la Ley también tuvo por objeto organizar las relaciones laborales en el seno de las cajas mediante la creación de una comisión paritaria nacional integrada por representantes de las organizaciones sindicales y las cajas.

El sistema francés, pues, aparece fuertemente centralizado, y

no sólo porque el CENCEP (Centro Nacional de Cajas de Ahorro y Previsión) aparece como organismo central del sector, sino también porque el capital de las SOREFI (sociedades regionales de financiación) se reparte al 50 por 100 entre las cajas de ahorros de la región a que pertenece la SOREFI y la CDC (Caja de Depósitos y Consignaciones).

La estructura del sistema (reglamentos CRB 86/22, de 24 de noviembre y 88/77, de 21 de julio) se caracteriza, asimismo, por la vigencia del principio de territorialidad, lo que implica una competencia limitada en el conjunto del sector y mayores posibilidades de acuerdos estratégicos y de cooperación entre cajas.

A últimos de 1990, se ha elaborado un proyecto de reestructuración buscando mayores niveles de eficacia y de competitividad, mediante la constitución de dos sociedades operativas de ámbito nacional, controladas por el CENCEP, y la supresión paralela de las SOREFI regionales. Esta sustitución se verificaría a través de una concentración, a escala nacional, de los flujos de captación y colocación de fondos, actualmente a escala regional.

Una de estas sociedades tendría asignada la misión de gestionar los flujos de fondos captados por las SOREFI y la otra, la de buscar su mejor colocación.

El sector de cajas de ahorros comprendería al CENCEP, las dos sociedades aludidas y las cajas locales, lo que supone un modelo en el que se refuerza el papel de las instituciones centrales básicamente en la gestión y colocación de los fondos captados por la red local de cajas.

Alemania

El número de cajas alemanas es muy elevado —casi seiscientas—, y su característica fundamental es su carácter público, al ser propiedad de los entes locales ubicados en el área geográfica en la que operan.

Organizadas según el modelo de banca universal, existen, sin embargo, limitaciones a la asunción de participaciones por parte de las propias cajas, que principalmente desarrollan una tarea de captación del ahorro territorial y conceden préstamos a las instituciones locales y a los propios bancos regionales participados. Por su parte, en el antiguo sector oriental existen casi doscientas cajas, cuya actual estructura no es capaz de soportar el impacto de la competencia de los bancos federales ni de los europeos. Por ello, se ha procedido a la realización de un programa de solidaridad que prevé la conclusión de acuerdos de muy variada índole. Así, se prevé el consorcio entre una o más cajas federales con una caja del sector oriental, lo que facilita la asistencia técnica y los intercambios de personal especializado.

En el sistema se integran: 1) once instituciones regionales (*girozentralen*), de derecho público, propiedad de los entes territoriales (*länder*) y de las cajas operantes en la zona. Unos y otras garantizan los compromisos que asuman en sus operaciones; 2) un instituto central federal, en el que participan tanto las cajas como los *girozentralen*; 3) doce sociedades de inversión mobiliaria, ligadas a los *girozentralen*; 4) la asociación nacional de cajas de ahorros y *girozentralen*.

Las cajas están obligadas a res-

petar el principio de competencia regional, lo que se justifica por el hecho de que los entes territoriales no sólo son propietarios, sino también garantes, de las cajas. Por eso, asimismo, las 12 cajas existentes que son entidades de derecho privado no están sometidas al principio de territorialidad.

Como se ha constatado en Francia, también en la realidad alemana se advierte una competencia limitada entre las cajas y los *girozentralen* controlados por éstas. De esta circunstancia se deduce el mantenimiento de un elevado grado de interconexión en el conjunto del sector. También continúa el proceso de concentración de cajas que implica a algún *Girozentral*. Este fenómeno es imputable a las dificultades objetivas de cumplimiento de las normas recientemente impuestas sobre adecuación de recursos propios. Además, para las cajas de la antigua República Democrática Alemana, es preciso asegurar un nivel mínimo de eficiencia y capacidad para ofrecer servicios financieros con un *standard* cualitativo situado al nivel europeo.

Holanda

Las cajas de ahorros holandesas son fundaciones privadas, pero desde 1987 pueden crear sociedades anónimas que gestionan el patrimonio bancario segregado.

A partir de 1990, se han abandonado definitivamente los vínculos territoriales que las restringían a la actividad local, abriéndoseles la posibilidad de operar en todos los países europeos. Junto a esta importante ampliación de las posibles áreas de influencia, se ha modificado el régimen de supervisión de las ca-

jas de ahorros, pasando éstas a estar sometidas a la inspección del banco central, y terminando así el tradicional control desarrollado por el propio instituto central del sector (*Nederlandse Spaarbankbond*).

Se ha eliminado también en 1990 la separación entre actividad bancaria y actividad aseguradora. En la práctica, se permite a las instituciones bancarias y a las cajas de ahorros participar en la gestión de compañías de seguros, y viceversa. Esta innovación parece derivar de la elevada competencia que las compañías aseguradoras hacían, desde comienzos de los años ochenta, a cajas y bancos a través de la oferta de programas muy ventajosos referentes a formas de ahorro contractual.

Dada la trascendencia de esta innovación, resulta urgente dar transparencia a las nuevas relaciones que puedan entablarse en el seno del mercado financiero, por lo que se ha previsto que toda participación significativa de bancos en aseguradoras, o viceversa, debe estar específicamente aprobada por las autoridades centrales.

Portugal

La Caja General de Depósitos, regulada por la Ley de 26 de marzo de 1969, es un instituto de crédito de derecho público, con autonomía de gestión, cuyos beneficios revierten íntegramente al Tesoro Público, una vez dotadas las provisiones y reservas legales. El presidente y los miembros del Consejo de Administración se nombran por el Ministro del Tesoro. El Estado garantiza los depósitos y, por ley, son miembros del Consejo de Vigilancia el Presidente del Tribunal de Cuentas, el Director General de la Conta-

bilidad Pública y el Director General del Tesoro.

Aunque se rige por su ley especial, la Caja General de Depósitos está sometida a las normas generales de la autoridad monetaria.

Por razón de su asentamiento en todo el país, ha sido durante mucho tiempo el principal instituto financiero de Portugal y el más importante financiador del sector público, a través de los préstamos que concede a la Administración central y la suscripción de títulos del Tesoro. Financia también las necesidades de los entes locales en materia de infraestructuras para el desarrollo regional.

Recientemente, ha firmado acuerdos de cooperación con la Caja de Depósitos y Consignaciones francesa y con la Caja de Ahorros de Galicia.

Bélgica

La red de cajas de ahorros belga está constituida por un ente público, la *ASLK-CGER Bank*, y treinta y una cajas de ahorros privadas, entre las que se cuentan sociedades cooperativas y sociedades anónimas. En su conjunto, recogen más del 31 por 100 de los depósitos de la clientela.

La *ASLK-CGER Bank* actúa como banca universal y como entidad de seguros. Por ley, puede operar en todo el país y desarrollar toda la gama de actividades bancarias, incluso en el exterior.

Las cajas de ahorros y la *ASLK-CGER Bank* están autorizadas para desarrollar la actividad bancaria en las mismas condiciones que los bancos comerciales, lo que ha provocado una tendencia a la «desespecialización» que se manifiesta desde fines de

la década de los sesenta, y que ha determinado que en 1986 adoptaran la denominación de «bancos de ahorro».

Como los bancos comerciales, están sometidas al control de la Comisión Bancaria y a las disposiciones que regulan las sociedades privadas. La *ASLK-CGER* se encuentra en la misma situación desde su transformación, en 1981, en instituto de crédito público. Se beneficia, por esta circunstancia, de la garantía del Estado sobre los depósitos en francos belgas efectuados por particulares y, como contrapartida, abona al Estado un premio anual del 0,02 por 100 de sus depósitos. Su papel social se manifiesta en forma de préstamos a tipos preferenciales a los sectores de la construcción social, hotelero, escolar y científico.

Están representadas en el Grupo Europeo de Cajas de Ahorros por el Grupo Belga de Bancos de Ahorro, asociación nacional interprofesional de la que todas las cajas son miembros.

Irlanda

La actual situación de Irlanda aparece recogida en la nueva Ley de Cajas de Ahorros de 1990. De acuerdo con ella, las dos cajas que operan en el país pueden transformarse en sociedades anónimas, pero manteniendo su carácter público. Están reconocidas como bancos comerciales, por lo que pueden ofrecer todos los servicios bancarios. Su *status* de bancos implica la aplicación de la normativa comunitaria relativa a las instituciones financieras y, en especial, al establecimiento en el mercado financiero continental.

La nueva ley permite a las cajas iniciar operaciones en el sector asegurador, en el de viajes y

en el de asesoramiento financiero a clientes. Estas normas han abierto un vivo debate en cuanto a la conveniencia de que las dos cajas existentes se transformen en sociedades anónimas; frente a los aspectos positivos, se pondera negativamente la necesidad de reservar al Ministerio de Hacienda al menos el 51 por 100 del capital de las sociedades, lo que las llevaría a ser controladas por el poder público central.

Igualmente, se prevé la transformación de las sociedades que operan en la financiación del mercado inmobiliario (*building societies*) en bancos, decisión que eleva de forma importante el nivel de competencia entre los distintos sujetos que operan en el mercado financiero. En particular, se prevé una verdadera ofensiva de los nuevos intermediarios financieros, bancarios o no, sobre la clientela tradicional de las cajas de ahorros. El sector familias y el sector empresas representa, cada vez más, el objetivo de mercado preferido no sólo por las cajas y los bancos nacionales, sino también por las sociedades de seguros y los bancos extranjeros que pretenden implantarse en el país, y por todos los intermediarios interesados en la captación del ahorro directamente en los lugares en que se genera. Para afrontar mejor esta situación, las cajas han potenciado el papel de la Asociación Nacional, que desempeña, además de las funciones tradicionales de representación institucional, una actividad de *clearing* y suministra asistencia de diversa índole a las cajas asociadas y a sus clientes.

Grecia

La Caja Postal de Ahorros griega es un ente público autónomo, descentralizado adminis-

trativa y financieramente. La administra un Consejo integrado por nueve miembros y la controla el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Sus actividades se desarrollan en función de las instrucciones que recibe de acuerdo con la política gubernamental en materia de crédito.

Está excluida del ámbito de aplicación de la Primera Directiva Bancaria.

Luxemburgo

En Luxemburgo sólo existe una caja de ahorros: la *Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat*. Es un instituto público autónomo, con personalidad jurídica, controlado por el gobierno y que goza de garantía del Estado para los depósitos de ahorro.

A falta de banco central, constituye el pilar básico del sistema local de compensación y, en su papel de banco del Estado, desempeña las funciones de Tesorería del gobierno.

Aparte de esta misión específica, opera como banca universal, desarrollando toda la gama de actividades bancarias.

Dinamarca

Las más recientes disposiciones relativas a las cajas de ahorros han tenido por objeto, de una parte, desarrollar las directivas comunitarias en materia bancaria y, de otra, conceder a las cajas de ahorros la posibilidad de convertirse en sociedades anónimas.

De las casi 150 cajas que operan en Dinamarca, siete —entre ellas, las dos mayores— han optado por su conversión en sociedades anónimas, pero sigue

abierto el debate sobre el papel operativo que podrán asumir las que todavía no han tomado esta decisión. El desarrollo nacional de las normas comunitarias plantea condicionantes —especialmente, de recursos propios— que no todas las cajas se encuentran en condiciones de cumplir, lo que provoca limitaciones objetivas a su capacidad para competir. Ello obliga a plantearse estrategias de transformación y, posteriormente, de concentración.

Frente a este proceso, la propia Asociación de Cajas de Ahorros, que representa a aquéllas que todavía no se han transformado en sociedades anónimas, ha considerado oportuno fusionarse con la Asociación de Bancos Comerciales. Se crea así, en enero de 1990, una única Asociación de Banqueros Daneses. No obstante, las cajas de ahorros de menores dimensiones (en torno a 80) crean en el mismo año una nueva asociación que presta servicios operativos comunes y desarrolla su actividad en paralelo con la otra Asociación, de la que las propias cajas menores forman parte.

En lo que respecta a la transformación en las relaciones con el mercado, también las cajas menores están sujetas a la obligación de presentar la auditoría de cuentas y publicar éstas semestralmente. Para 1993, se prevé que toda clase de préstamos vaya acompañada de información sobre las condiciones de su concesión. Esta preocupación por la transparencia se acompaña de una amplia liberalización de los servicios que pueden ofrecer bancos comerciales y cajas.

III. PAISES NO MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Austria

La regulación de las cajas de ahorros austriacas está contenida en la ley específica dictada en 1979 y modificada posteriormente en 1986. Las modificaciones introducidas incorporan ya las orientaciones comunitarias en la materia, como una forma de adecuar, en el plano jurídico, la decisión política del Estado austriaco de solicitar su ingreso en la CEE.

Las cajas de ahorros que actualmente operan en Austria son 123. De éstas, 30 están constituidas bajo la modalidad asociativa (*Vereinsparkassen*) y 93 están controladas por los entes locales, especialmente por entes territoriales (*Gemeindesparkassen*). Siguiendo el modelo alemán, el ente territorial del que dependen garantiza los compromisos que esta segunda clase de cajas puede asumir en el desarrollo de su actividad bancaria, garantía de la que no gozan las primeras.

En 1987, teniendo en cuenta las exigencias de adecuación de los capitales propios de muchas cajas, se dictaron normas para permitir su transformación en sociedades anónimas, a las que se transfiere el patrimonio segregado afecto a la actividad bancaria.

Según la Ley, el 51 por 100 del capital de dichas sociedades debe estar reservado a la caja de ahorros-fundación, con el objetivo de asegurar la mayoría de capital en la sociedad anónima creada para desarrollar la actividad bancaria. Se permite, no obstante, que la sociedad recurra al mercado anónimo de capitales

para procurarse medios financieros, siempre que permanezca en la fundación el control de la gestión del patrimonio resultante de la segregación y de los dividendos derivados de su paquete de control.

En los momentos actuales, sólo tres cajas de ahorros han optado por la transformación en sociedades anónimas; se trata, sin embargo, de las tres cajas de mayores dimensiones. Teniendo en cuenta las tendencias del sector de las cajas de ahorros en Austria, es previsible que, en breve plazo, otras cajas opten por su conversión en sociedades anónimas.

Las cajas de ahorros locales se han agrupado en seis asociaciones regionales. Estas asociaciones, siguiendo el modelo alemán, buscan una unidad de la actividad bancaria en el ámbito regional y proporcionan una amplia asistencia a las cajas asociadas.

Tanto las cajas de ahorros —incluso las que han optado ya por transformarse en sociedades anónimas— como las seis asociaciones regionales forman parte de la Asociación Nacional de Cajas de Ahorros de Austria, del Instituto para la Revisión de Cuentas y del organismo para la garantía de depósitos de las cajas de ahorros. La Asociación Nacional (*Girozentralen und Bank der Osterreichischen Sparkassen AG*) actúa como una especie de banco central de las cajas austriacas, desempeñando, especialmente, una actividad de gestión de tesorería y de *clearing* para el conjunto del sector. En algunos casos, asume también la condición de director de grupo para amplias operaciones financieras que algunas de las cajas asociadas intenten realizar.

Además, la asociación central gestiona el Instituto de Crédito Mobiliario de las cajas austriacas, que está estructurado como un departamento interno de aquélla. En 1989, la Asociación creó un fondo de pensiones que se hizo cargo de las relaciones de este tipo con el personal de todas las cajas asociadas. Igualmente, en el ámbito internacional, el instituto central asume funciones típicas de banco del sector, ofreciendo un creciente número de servicios.

Dentro de los debates orientados a reestructurar el sector de las cajas de ahorros austriacas, se encuentra en fase de estudio la posibilidad de crear una nueva sociedad financiera central, ligada a la asociación central, en cuyo capital deberán participar todas las cajas de ahorros.

Este *holding* facilitaría la tradicional relación operativa entre la estructura de las cajas y los entes locales, especialmente los de nivel regional, facilitaría el acceso a medios externos de financiación, la generación de economías de escala y la unificación de la gestión en algunos segmentos del mercado financiero. Mientras este proyecto sigue en estudio, las 29 cajas de ahorros de las regiones septentrionales crearon, en los primeros meses de 1990, el *holding* de cajas de ahorros de Austria del Norte. El 20 por 100 del capital de este *holding* está reservado para la constitución de la sociedad financiera central citada anteriormente, cuya creación parece, como se ha señalado, próxima.

El modelo funcional y organizativo seguido por las cajas de ahorros austriacas es el de la banca universal. Bajo esta perspectiva, las cajas austriacas ofrecen una amplia gama de servi-

cios, bancarios o no bancarios. Los servicios no bancarios se prestan, normalmente, a través de sociedades *ad hoc* controladas por las cajas.

Las autoridades monetarias austriacas están, en los últimos tiempos, preocupadas, a la vista de los resultados del conjunto del sector, por acentuar la patrimonialización y la transparencia que deberán caracterizar a las cajas en el futuro. En efecto, por un lado, se están preparando normas estrictas para controlar la adecuación constante de la solvencia patrimonial; por otro, se prevé imponer a las cajas la obligación de una descripción detallada de sus actividades financieras, transmitiendo esta información a las autoridades monetarias y al mercado.

Por otra parte, cabe recordar que durante 1989 se anularon todos los posibles acuerdos de regulación interbancaria sobre tipos mínimos de interés, eliminando con ello un obstáculo para la perfecta competencia entre las cajas y otras instituciones bancarias.

En los meses de enero y febrero de ese mismo año, el banco central promulgó normas adicionales para facilitar la presencia de las entidades crediticias austriacas en el mercado financiero continental; con ellas, se acentúa la libertad monetaria y se establece la autorización para las operaciones exteriores ampliándola a todas las instituciones bancarias, incluidas también las cajas de ahorros de menor dimensión. No obstante, para estas últimas se han previsto algunas limitaciones en materia de emisión de obligaciones en el extranjero, en el procedimiento de apertura de cuentas corrientes con bancos extranjeros o, por último, en las operaciones en valores.

Noruega

El período 1987-1990 ha estado marcado por importantes cambios normativos que han afectado a la estructura y organización de las cajas de ahorros en Noruega. En efecto, ya en 1987 se eliminan los obstáculos que restringían la operatividad de los bancos y de las cajas de ahorros en determinados segmentos del mercado financiero, tanto nacional como internacional.

Con ello, se busca acentuar la competencia entre las diferentes entidades crediticias, y entre éstas y otros intermediarios financieros. A la búsqueda de este objetivo, en 1988 se establece, mediante ley, la posibilidad de endeudamiento exterior para las empresas, que irá seguido, un año después, por la apertura de dicha posibilidad también a los particulares.

Estas tendencias se completan en los últimos meses de 1990 con un importante proceso de concentración bancaria, en el que también están implicadas las cajas de ahorros, puesto que cinco de las diez mayores entidades financieras del país son cajas de ahorros. Además, éstas sienten la necesidad de disponer de mayores dimensiones para afrontar la creciente competencia, beneficiándose de todas las posibles economías de escala.

En 1960, operaban en Noruega unas 600 cajas. En 1970, se redujeron a 500. En los momentos presentes, las cajas de ahorros noruegas son 148; evidentemente, se trata de un proceso de concentración particularmente intenso, y que dista de haber concluido. En efecto, entre 1988 y 1989, el número de cajas de ahorros se ha reducido en nueve entidades. Pero hay que subrayar

que estas operaciones han originado una concentración de entidades financieras, a través de fusiones, en torno a las cajas de mayores dimensiones.

Ello permite dibujar un escenario en el que pocas cajas, pero de grandes dimensiones, operarán en el mercado noruego en los próximos años. Actualmente, las diez cajas de mayores dimensiones representan más del 65 por 100 del patrimonio del sector, y existe un proyecto reciente de fusión entre cinco de las cajas de mayores dimensiones, cuya consumación debería realizarse en los primeros meses de 1991. Este proyecto de concentración, por sí solo, deberá dar origen a una entidad crediticia que se colocará en el tercer lugar del *ranking* del país.

Desde una perspectiva institucional, se puede afirmar que la liberalización introducida en el mercado financiero está produciendo profundos cambios en la estructura tradicional de los intermediarios financieros, sobre todo en el sector de las cajas de ahorros. El proceso de concentración, que afecta especialmente a éstas, está produciendo también una progresiva revisión del papel de las nueve asociaciones regionales de cajas de ahorros. Algunas de estas asociaciones, a la vista de las fusiones llevadas a cabo entre cajas de su respectiva zona de influencia, ven debilitarse las razones económicas y los motivos de su existencia.

Por el contrario, se aprecia un crecimiento del papel de la Asociación Nacional de las cajas de ahorros noruegas. Esta asociación, en la práctica, ha visto consolidada y acrecentada su actividad de representación institucional y de *lobby* en las relaciones con el legislador, con las autori-

dades centrales, con otros intermediarios, entidades extranjeras, etc., tutelando a las cajas asociadas; cajas que tienen, como hemos dicho, dimensiones medias cada vez mayores.

El papel de las cajas de ahorros, individualmente consideradas, resulta cada vez más importante en función del constante proceso de concentración. Las propias autoridades centrales apoyan abiertamente las acciones de estas entidades, sobre todo por su eficiente red de oficinas extendida por el país. Dicha red representa el canal de distribución más útil para prestar servicios financieros al mercado en su conjunto. Además, en 1989 se aprobó una norma en cuya virtud, ante un proyecto de fusión entre una caja de ahorros y un banco comercial, la entidad que resulte de la fusión debe asumir la estructura de caja de ahorros.

Suecia

Suecia contaba con 498 cajas de ahorros en 1930. En 1990, no quedan más que 109 cajas, que operan a través de 1.260 oficinas. Estas magnitudes incluyen también las siete cajas de nivel regional. El sector se completa con la Asociación de las Cajas de Ahorros de Suecia y el Swedbank, con el grupo que lleva su nombre.

La forma jurídica de las cajas de ahorros suecas —salvo lo que diremos posteriormente en relación con el Swedbank— es la de fundación, en la que los representantes no tienen ningún derecho sobre los beneficios. La mitad de los administradores son elegidos por los entes locales donde la caja opera preferentemente; la otra mitad es nombrada, por este primer grupo de

administradores, entre los depositantes de la entidad.

El Swedbank es el banco central de las cajas de ahorros suecas, y está constituido como una sociedad anónima, donde la titularidad de las acciones corresponde en exclusiva a las propias cajas de ahorros. Opera como un banco comercial para la realización de funciones especializadas, como operaciones internacionales, compensación, gestión de tesorería y *broker* financiero.

Un obstáculo importante para la expansión de las cajas de ahorros suecas deriva de la imposibilidad, dada su forma jurídica, de captar recursos en el mercado anónimo de capitales, para lo cual el gobierno sueco está estudiando la posibilidad de permitir a las cajas «certificados patrimoniales», títulos que puedan ser negociados en el mercado y que proporcionen un dividendo a sus titulares.

No obstante, las cajas, teniendo en cuenta la creciente competencia en el mercado financiero sueco, parecen querer ir más lejos, y así la Asociación Nacional de Cajas de Ahorros de Suecia creó, en 1989, un comité especial al que se le encomendó la función de preparar un nuevo modelo estructural y organizativo para el conjunto del sector.

El informe final, realizado tras un largo período de trabajo, prevé algunas alternativas. La Asociación Nacional de Cajas de Ahorros decidió, en enero de 1990, adoptar el modelo estructural y organizativo sugerido insistentemente por el citado comité.

En síntesis, las soluciones propuestas pueden esquematizarse del siguiente modo:

1) Toda la actividad operativa de las cajas deberá transferirse

temporalmente a un ente denominado Grupo de las Cajas de Ahorros.

2) Este Grupo constituirá una sociedad financiera central que deberá controlar toda su actividad operativa pero sin gestionarla directamente. La sociedad estará, en todo caso, sometida a la ley sueca sobre bancos constituidos bajo la forma de sociedad anónima.

3) Las actividades operativas se transferirán, segmentadas, a sociedades subsidiarias, específicamente constituidas al efecto y controladas por la sociedad financiera central. Estas sociedades operarán según el modelo de *joint stock company* (sociedades anónimas asociadas).

4) Estas sociedades subsidiarias asumirán la forma de instituciones crediticias o financieras, según la naturaleza de la actividad operativa que se les haya encomendado.

5) A la sociedad financiera central le corresponderá la responsabilidad de la gestión estratégica unitaria, que llevará a cabo por cuenta del conjunto de sociedades subsidiarias operativas controladas.

La Asociación Nacional de las cajas suecas y el Instituto Central del sector deberán participar en la sociedad financiera central. A las cajas individualmente consideradas se les conceden dos opciones. Según la primera, las cajas aportarán su actividad operativa al Grupo, y desde éste a la sociedad financiera central; caso contrario, y siguiendo la segunda opción, las cajas se unirán a dicha sociedad, pero a través de una relación de cooperación, permaneciendo así como entidades independientes desde un punto de vista formal.

Las cajas que opten por la primera alternativa quedarán reducidas a meras fundaciones, sin desempeñar la actividad bancaria, y recibirán acciones de la sociedad financiera por la aportación a ésta del patrimonio afecto a dicha actividad. Hay que añadir que las cajas tendrán el poder de control y de nombramiento de los administradores.

Las cajas que rechacen este modelo estructural podrán, en todo caso, seguir siendo meras fundaciones y controlar como tales el patrimonio afecto a la actividad bancaria, que se habrá segregado y transferido a una concreta sociedad bancaria de nueva constitución.

El modelo, en su conjunto, se basa en el presupuesto de que las fundaciones —deriven de cajas que aporten a la sociedad financiera central su actividad bancaria o de la transformación de una única caja que desee permanecer independiente— serán gestionadas por un Consejo de Administración, nombrado, en parte, por los entes locales y, en parte, por los propios depositantes.

En todo caso, está previsto que las fundaciones estén sometidas al control del banco central y que se puedan efectuar operaciones de fusión entre las propias fundaciones. Por último, es obvio que la misión de estos organismos es administrar el paquete de acciones (y los dividendos correspondientes) recibido como contrapartida por la aportación de la actividad bancaria a la sociedad financiera central o a la sociedad bancaria constituida independientemente.

Resta ahora observar el comportamiento de las autoridades centrales del país en un futuro próximo. Es evidente que tam-

bién otros aspectos deberán ser tenidos en cuenta en el proceso de transformación del proyecto en ley, y en la elección de las alternativas que pueden garantizar el éxito de la iniciativa en su conjunto: aspectos relativos al régimen fiscal, a las relaciones crediticias, a las innovaciones tecnológicas, a la imagen, etcétera.

También deberá considerarse con la debida atención la importancia de los efectos que el plan, una vez realizado, pueda provocar en el mercado financiero nacional. En los momentos actuales, once cajas regionales han exteriorizado ya su deseo de concretar el proyecto citado.

Finlandia

El grupo de cajas de ahorros finlandesas (conocido internacionalmente como el *Skopbank Group*) está constituido por 177 cajas y su banco central, el *Skopbank*. Su otra organización central es la Asociación Finlandesa de Cajas de Ahorros, que representa los intereses de las cajas frente a las autoridades y proporciona servicios de información centralizada, investigación, adiestramiento y auditoría.

Las cajas están controladas directamente por los depositantes, aunque éstos no tienen la condición de accionistas.

La legislación bancaria limita de forma importante la actividad de las cajas en relación con la de los bancos comerciales, pero es previsible la entrada en vigor de una nueva ley que prevé una completa uniformidad de las cajas operantes en el país, que se verán plenamente asimiladas a los bancos comerciales.

En lo que respecta a la solvencia de las cajas, está previsto que

su capital pueda comprender un fondo especial, que se dotará a través de la emisión de cuotas; cuotas que se remunerarán sobre la base de los beneficios de la actividad financiera y que presuponen una inversión a largo plazo. Como contrapartida a la asunción del riesgo financiero, se permite a los suscriptores de dichas cuotas constituirse en asamblea y proceder a la elección de los dirigentes de la caja en la que se ha dotado el fondo especial. En consecuencia, por una parte, los depositantes, controlan la elección del Consejo de Administración, y por otra, los participantes en el fondo especial eligen a los dirigentes. Con esta solución, la naturaleza de la caja es híbrida con respecto a su completa transformación en sociedad anónima.

En lo que atañe a las innovaciones relativas al funcionamiento de las cajas, 43 cajas obtuvieron, en 1990, permiso para conceder directamente préstamos nominativos. Se trata de un servicio importante que se autoriza sólo para aquellas cajas que dispongan de un volumen determinado de capital y operen alcanzando un importante volumen de negocios. No hay que olvidar que esto sucede mientras que, como regla general, las cajas pueden ofrecer dicho servicio a través de su Instituto Central.

Por otro lado, se ha procedido a la liberalización para los bancos comerciales de la concesión de préstamos con vencimiento superior a un año. Esta modificación respeta la lógica que caracteriza el comportamiento de las autoridades centrales, consistente en introducir la más amplia liberalización en el funcionamiento de toda la infraestructura financiera. No es casual que en los primeros meses de 1990 se suprimieran todas las restriccio-

nes relativas a las inversiones en el exterior de los particulares y de las empresas. Sin embargo, al mismo tiempo, permanecen vigentes algunas limitaciones para los intermediarios financieros —especialmente, para los bancos— en materia de créditos en moneda extranjera.

Por último, también se esperan novedades en cuanto a las limitaciones a que actualmente están sujetas las cajas en lo referente a tomas de participaciones en el capital de empresas no pertenecientes al sector bancario. Frente a las amplias posibilidades que tienen los bancos comerciales para operar en dichos sectores, las cajas, por su parte, deberán respetar unos límites máximos (10 por 100 del capital social suscrito) para la participación en empresas no financieras.

NOTAS

(*) Recopilación realizada por Fernando de la Hucha y José A. Antón. Las fuentes de información utilizadas en este trabajo han sido, fundamentalmente, el *Informe de la Comisión 1992*; el trabajo de Gianmario RAGGETTI, «Casse di risparmio: le innovazioni recenti in Europa», publicado en *Il sistema bancario italiano e l'integrazione dei mercati*, obra colectiva dirigida por Giancarlo FORESTIERI y Marco ONADO, Edit. Egea, Milán, 1989; «La reforma de las Cajas de Ahorros de Francia», Fundación FIES, *Documentos de Trabajo*, n.º 6, 1984, y «Las Cajas de Ahorros Portuguesas», de Pedro SAMEIRO, publicado en *Cuadernos de Trabajo de la Convención de Asesores Jurídicos*, CECA, Madrid, número 7, 1983.

(1) Manuel LAGARES, «Cajas de ahorros: las respuestas españolas», en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.