

LA SUPERVISION FINANCIERA DE LAS CAJAS DE AHORROS

Las cajas de ahorros, una vez abolidas las limitaciones históricas tanto a su capacidad operativa como al ámbito geográfico en que pueden desarrollarla, son entidades de crédito de ámbito universal y, por tanto, su supervisión financiera no presenta, en principio, ninguna especialidad. Sin embargo, existen algunos factores que determinan que las cajas presenten al respecto una serie de peculiaridades que **Miguel Martín Fernández** analiza en este artículo. Tales peculiaridades son, según el autor: su sometimiento a la supervisión de las comunidades autónomas; la peculiar configuración de sus órganos de gobierno; la petrificación histórica de su dotación de capital, y su tradicional especialización operativa.

INTRODUCCION

El Real Decreto 1.582/1988, de 29 de diciembre, suprimió la excepción al principio básico de libertad de expansión que pesaba todavía sobre las cajas de ahorros y las confinaba al territorio de la comunidad autónoma donde radicara su sede central. Las cajas, una vez abolida esta última limitación histórica, quedaron plenamente configuradas como entidades de crédito de ámbito universal, tanto por su capacidad operativa, reconocida desde el año 1977, como por el espacio geográfico en que pueden desarrollarla. Actualmente, por tanto, bancos y cajas de ahorros están sometidos a las mismas normas reguladoras de su actividad, tanto crediticia como captadora de fondos del público. La supervisión financiera de las cajas, en consecuencia, en cuanto tales entidades de crédito, no presenta, *a priori*, ninguna especialidad. ¿De dónde proceden, entonces, sus características típicas?

Las cajas de ahorros gozan en la sociedad, entre el público en

general, de una fuerte personalidad diferencial, de una inconfundible imagen de marca. Este carácter singular de las cajas procede, sin duda, de una larga y fecunda historia que ha ido decantando la especial configuración de su naturaleza jurídica, su consustancial vinculación económica y cultural a su territorio de origen y su especialización operativa al servicio de una clientela bien definida. Todos estos factores van a generar una problemática que, sin ser exclusiva, sí es típica de las cajas de ahorros. Los dos primeros, naturaleza jurídica y vinculación local, van a dar lugar a características que podríamos llamar estructurales, intrínsecas a las cajas de ahorros. El tercero, la especialización operativa, es una mera constatación estadística, no necesaria, de una actividad financiera uniforme.

Las características que hemos llamado estructurales de la supervisión financiera de las cajas de ahorros son:

- Su sometimiento a la supervisión de las comunidades autónomas donde realizan su actividad.

- La peculiar configuración de sus órganos de gobierno, regulada específicamente por cada comunidad autónoma, dentro del marco básico establecido por la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Normas Básicas sobre Organos Rectores.

- La petrificación histórica de su dotación de capital.

SUPERVISION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Como es sabido, la Constitución Española establece, en su artículo 149.3, que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la propia Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. En consecuencia, dado que la Constitución sólo atribuye expresamente al Estado, a estos efectos, la competencia exclusiva sobre las «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros» y las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», todas las comunidades han asumido, con mayor o menor amplitud, la competencia específica sobre las cajas de ahorros. Esta situación planteó inmediatamente la necesidad de delimitar las competencias respectivas del Estado y las comunidades en tema tan delicado como la disciplina, inspección y sanción de las cajas.

La mencionada Ley 31/1985 trató de abordar el tema a través del siguiente esquema de distribución de competencias:

Al Estado

— En todo caso, las materias relativas a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad.

— Las actividades de las cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la comunidad autónoma de su domicilio.

— Las actividades de las cajas que capten fuera del territorio de la comunidad autónoma de su domicilio más del 50 por 100 de sus depósitos.

A las comunidades autónomas

— En las materias de su competencia, sobre las cajas que tengan el domicilio social en su territorio y para las actividades realizadas en el mismo.

Recurrida por las comunidades autónomas de Cataluña y Galicia, la Ley 31/1985 en este punto, el Tribunal Constitucional, en sus sentencias de 22 de marzo de 1988, no admitió el anterior esquema, y lo ha sustituido por otro basado en las siguientes premisas:

1) No es posible atribuir al Estado la competencia plena en relación con las funciones de disciplina, inspección y sanción de las cajas, ni siquiera respecto a las materias de política monetaria, financiera, y de solvencia y seguridad.

2) El concepto de «bases» puede incluir, en determinados casos, el ciclo jurídico completo: legislación, desarrollo e incluso actos de ejecución. El concepto de «bases» es material y no formal, por lo que no es posible su fijación en términos abstractos, y es preciso acudir al Tribunal Constitucional para su correcta interpretación en cada caso concreto.

3) No es posible establecer un doble criterio de territorialidad y domicilio social para el ejercicio de las competencias autonómicas. Las comunidades tie-

nen competencia sobre las cajas que actúen en su territorio y respecto a las actividades realizadas en el mismo.

4) Es inconstitucional atribuir al Estado la competencia sobre las cajas que realicen, fuera del territorio de la comunidad autónoma donde tengan su domicilio, más del 50 por 100 de sus depósitos.

El esquema descrito, caracterizado por la superposición de competencias y por la imposibilidad de deslindarlas *a priori* por reglas abstractas, contiene un alto grado de conflictividad latente que, en caso de estallar, sólo puede resolverse acudiendo nuevamente al lejano veredicto del Tribunal Constitucional. En cualquier caso, el sistema somete a las cajas al menos a una doble supervisión, estatal y autonómica, que, de ejercerse de forma no ya contradictoria, sino simplemente descoordinada, puede ser muy costosa y perturbadora para aquellas. La Ley 31/1985 prevé, a este efecto, la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre el Banco de España y las comunidades autónomas. Aunque, de hecho, la colaboración viene siendo intensa y se está actuando de forma coordinada, todavía no se ha acordado formalmente ningún convenio.

ORGANOS DE GOBIERNO

La Ley 31/1985 estableció, con carácter general y básico, los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, regulando de forma detallada sus funciones, composición y forma de elección de sus miembros. La Ley optó por un sistema que, en definitiva, atribuía el control de las cajas a las corporaciones municipales de su ám-

bito de actividad en su calidad de «representantes electos de los intereses de las colectividades locales».

Sin entrar en la valoración jurídico-constitucional de la Ley, ni de las sentencias del Tribunal Constitucional pronunciándose sobre los recursos interpuestos contra ella, la cuestión que nos interesa ahora es la capacidad del sistema de gobierno de las cajas para desarrollar, como desea la exposición de motivos de la Ley, «una gestión eficaz» llevada a cabo con «criterios estrictamente profesionales». El tema es de la máxima importancia, pues, como razona el propio Tribunal Constitucional para fundamentar su sentencia, las cajas de ahorros son, ante todo, entidades de crédito dedicadas «a una actividad de especial delicadeza y riesgo, no sólo para quienes la realizan, sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica general».

No es posible, en mi opinión, descalificar *a priori*, y con carácter general, ningún sistema de gobierno, ya que el veredicto, en cualquier caso, no debe realizarse en base a premisas ideológicas o abstractas, sino fundamentarse en suficiente evidencia empírica. En este sentido, no sólo carecemos actualmente de perspectiva histórica para valorar el sistema de la Ley 31/1985, sino que la disponible para valorar el funcionamiento de sistemas alternativos, como el de las sociedades mercantiles por acciones, no deja de plantear, con alguna frecuencia, situaciones problemáticas y controvertidas.

El principal hecho diferencial del sistema de gobierno de las cajas de ahorros radica en la mayor temporalidad de sus miembros, sometidos tanto a una du-

ración máxima de su mandato como a los ciclos electorales de las corporaciones locales. Esta temporalidad, deseable desde otras perspectivas, es capaz de generar incertidumbre, y con ella inestabilidad e ineficacia. Por otra parte, el sistema de elección de los órganos de gobierno hace que sus miembros tiendan a agruparse por afinidades políticas y a que se desarrolle una dialéctica mayoría-minoría, que puede ser muy fecunda, pero que puede entorpecer la puntual toma de decisiones y provocar cambios más profundos en la dirección de los negocios que los motivados por simples estrategias de mercado.

Los órganos de gobierno tienen la responsabilidad de dotar a la entidad de una orientación definida, una gestión eficaz y un control firme de su actividad. Los dos vicios extremos en que pueden incurrir son, por un lado, el abandono de sus funciones y, por otro, la invasión de la esfera técnica de administración de la entidad. En el primer caso, se genera un vacío de poder lleno de peligros, entre los que no es el menor la patrimonialización del mismo por los órganos de gestión inferiores o por el propio personal de la entidad. El segundo caso conduce a una gestión no profesional de los riesgos inherentes a la actividad financiera, y puede degenerar en la utilización de la caja para finalidades ajenas a su objetivo social.

PETRIFICACION DE LA DOTACION DE CAPITAL

El origen de las cajas de ahorros y su peculiar naturaleza jurídica son causa de que la única fuente de capital de que disponen sea, casi exclusivamente, los beneficios generados con su

propia actividad. Esta característica, dada la relevancia que el capital está cobrando como elemento definidor de la solvencia financiera de las entidades de crédito, se ha convertido en la principal debilidad de la configuración jurídica actual de las cajas de ahorros.

La preponderancia que ha cobrado el capital se debe a dos factores:

a) El capital de una entidad, sus recursos propios, muestra la capacidad de la entidad para absorber pérdidas sin tener que proceder a su liquidación, y sin afectar a los derechos de sus depositantes y demás acreedores. Es lógico, en consecuencia, que dicho capital sea proporcionado a los riesgos que una entidad asume en su actividad.

b) La creciente globalización de los mercados bancarios obliga a establecer niveles similares de capital a fin de evitar graves distorsiones en la competencia, en perjuicio, precisamente, de las entidades más sólidas. Sin una regulación concertada internacionalmente de este aspecto, la competencia hubiera impuesto una homogeneización real al nivel de las entidades menos capitalizadas, poniendo en peligro la estabilidad de todo el sistema.

Las cajas de ahorros se enfrentan, pues, con el problema de adecuar su capital actual no ya a las exigencias presentes de recursos propios, sino a los niveles que el futuro crecimiento de su actividad va a demandar. Dada la previsible reducción del margen financiero de las entidades de crédito, la simple capitalización de sus beneficios podría llevar a las cajas a una situación de inestabilidad caracterizada por el estancamiento de su actividad y la pérdida de cuota de mercado.

La solución más radical de este problema ha consistido, en algunos países, en matar al paciente; es decir, en este caso, renunciar a la peculiar naturaleza jurídica de las cajas y transformarlas en sociedades mercantiles por acciones, con posibilidad, por tanto, de ampliar su capital, e incluso de cotizar en Bolsa. Soluciones menos radicales consisten en utilizar los nuevos instrumentos de captación de capital, como la deuda subordinada y las cuotas participativas.

La deuda subordinada fue creada por la Ley 13/1985, de 25 de mayo, que la define como financiaciones recibidas que, a efectos de prelación de créditos, se sitúan detrás de todos los acreedores comunes. Este tipo de deuda puede ser admitida como recursos propios, hasta un volumen no superior al 30 por 100 de los computados por la entidad, siempre que cumpla además las siguientes condiciones:

- Tener un plazo original de amortización superior a cinco años y actual hasta su vencimiento no inferior a un año.
- No contener cláusulas de rescate, reembolso o amortización anticipada.
- No poder ser adquirida por la propia entidad emisora, o entidad de su grupo consolidado, o con su financiación.

Por su parte, las cuotas participativas fueron creadas por la disposición adicional 12.^a de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, y han sido reglamentadas por el R.D. 664/1990, de mayo. Las cuotas participativas son valores mobiliarios nominativos, carentes de todo derecho político, pero que pueden ser retribuidas con cargo

CUADRO N.º 1

PORCENTAJE SOBRE ACTIVO TOTAL MEDIO (AÑO 1990)

	Bancos	Cajas
Inversión produc. pesetas	78,8	89,9
Activos monetarios	16,7	23,7
Entidades de crédito	12,0	10,4
Créditos	41,6	42,5
Renta fija	5,6	11,2
Renta variable	2,7	1,8
Inversión produc. M.E.	14,9	2,3
Inmovilizado	1,9	3,5
Periodificación y otras	4,2	4,1
TOTAL ACTIVO	100,0	100,0

a los excedentes de libre disposición de las entidades.

Las cuotas participativas pretenden conjugar dos importantes rasgos: primero, poseer la consideración de recurso propio de gran calidad, al poder ser empleadas para absorber pérdidas sin necesidad de proceder a la liquidación de las entidades; segundo, carecer de derechos políticos, y por tanto no desvirtuar la naturaleza jurídica peculiar de las cajas de ahorros, ni su sistema de gobierno.

ESPECIALIZACION OPERATIVA

Como hemos señalado, aparte de las características que hemos denominado estructurales, intrínsecas, de las cajas de ahorros y de su supervisión, existen otras que se derivan de la especialización de su actividad financiera y de su históricamente limitado ámbito geográfico.

Los cuadros n.ºs 1 y 2 reflejan la estructura porcentual del activo y pasivo de los bancos y cajas de ahorros en 1990. En ellos, se

aprecian con nitidez los siguientes rasgos diferenciales:

1) La actividad y posición en moneda extranjera de las cajas de ahorros, salvo alguna excepción puntual, son irrelevantes, por lo que no se ven sometidas al riesgo de tipo de cambio.

2) Por el lado del activo, la menor inversión en moneda extranjera está prácticamente compensada con una mayor inversión en títulos de renta fija y en

activos monetarios. Estos últimos son un reflejo del peso de los coeficientes obligatorios sobre el mayor nivel de depósitos en la financiación de las cajas.

Si consideramos sólo la actividad en pesetas, se pone de relieve que, en proporción a la misma, la cartera de créditos es considerablemente más reducida en las cajas que en los bancos.

Finalmente, aunque su volumen global sea escaso, es preciso constatar el mayor peso del inmovilizado no rentable de las cajas.

3) Por el lado del pasivo, la menor financiación en moneda extranjera se compensa con el mayor volumen de depósitos de las cajas y, por supuesto, con su menor apelación bruta al mercado interbancario, donde, en términos netos, colocan alrededor de un 5 por 100 de ATM. Los bancos, por el contrario, son tomadores netos de fondos en este mercado.

Las cajas presentan, igualmente, un menor nivel de recursos propios y un mayor volumen de fondos especiales. Hay que

CUADRO N.º 2

PORCENTAJE SOBRE ACTIVO TOTAL MEDIO (AÑO 1990)

	Bancos	Cajas
Recursos en pesetas	68,9	82,0
Depósitos	39,9	62,5
Ces. tempor. activos	10,1	12,5
Empréstitos	0,9	1,7
Entidades de crédito	17,8	5,1
Recursos en M.E.	15,0	2,4
Recursos propios	7,3	5,4
Fondos especiales	2,9	4,8
Periodificaciones y otras	5,7	5,1
TOTAL PASIVO	100,0	100,0

CUADRO N.º 3

PORCENTAJE SOBRE TOTAL INVERSION (AÑO 1990)

	Bancos	Cajas
TOTAL INVERSION	100,0	100,0
Sector público	3,7	7,3
Sector privado	91,6	88,5
Cartera comercial	23,5	5,8
Cartera financiera	0,9	0,9
Deudores garantía real	13,2	45,1
Deudores plazo	46,2	33,0
Deudores vista	3,0	0,8
Deudores tarjetas de crédito	0,5	0,4
Créditos participativos	0,0	0,0
Otros deudores	2,0	1,3
Créditos prestados vencidos	1,9	0,9
No residentes	1,5	0,1
Deudores en mora	3,0	3,9
Pro Memoria Crédito tipo variable	23,7	12,6

advertir, sin embargo, que el menor nivel de recursos propios no significa necesariamente una capitalización más pobre, sino que refleja también una estructura de activo menos exigente a este respecto.

A fin de completar el análisis, los cuadros n.ºs 3 y 4 comparan la composición de la cartera de créditos y de los acreedores en pesetas.

La cartera de créditos de las cajas presenta una concentración significativamente mayor en el sector público y en deudores con garantía real, mientras que tienen menor cartera comercial y deudores a plazo sin garantía real. Dado que los deudores con garantía real son también a plazo, en conjunto, las cajas invierten en este tramo más largo casi 20 puntos porcentuales más que la banca, que está más concentrada en el mercado de descuento comercial a corto. A este hecho es preciso añadir que el peso de la cartera de las cajas a tipo de in-

terés variable es la mitad del de la cartera de bancos.

Respecto a los depósitos, aparte de otras diferencias menores, aunque interesantes, las cajas captan mayor proporción de cuentas de ahorro y a plazo, a

cambio de tener menos cuentas corrientes y depósitos de no residentes. Las cajas, por otra parte, son también menos activas en el mercado de cesiones temporales de deuda.

Estas características operativas, lógicamente, influyen en el diseño de la supervisión financiera de las cajas de ahorros. Como ya hemos señalado, al existir muy escasa actividad en moneda extranjera, el riesgo de cambio es inmaterial, y por tanto no requiere una evaluación minuciosa de su magnitud ni de los sistemas de control interno establecidos para el seguimiento de esta actividad, sometida, por otra parte, a una fuerte reglamentación administrativa.

La mayor inversión en activos monetarios, mercado interbancario, títulos de renta fija, crédito a plazo a tipos de interés no variable y mayor inmovilizado, unido a la estructura de sus depósitos, señala, en principio, una mayor sensibilidad a las variaciones de los tipos de interés y una mayor exposición a este tipo de riesgo.

CUADRO N.º 4

PORCENTAJE SOBRE TOTAL DEPOSITOS (AÑO 1990)

	Bancos	Cajas
TOTAL DEPOSITOS	100,0	100,0
Depósitos con coste	96,7	98,7
Sector público	7,4	6,3
Sector privado	83,5	90,5
— Cuentas corrientes	35,9	14,1
— Cuentas de ahorro	13,5	33,6
— Cuentas a plazo	34,0	42,6
— Otros endosos	0,0	0,0
No residentes	5,8	1,8
Depósitos sin coste	3,2	1,2
Ces. tempor. activos	25,4	20,0
Empréstitos en circulación	2,4	2,8
TOTAL ACREEDORES	127,9	122,8

La carencia de una información específica sobre la estructura residual de activos y pasivos impide el seguimiento y evaluación regular del riesgo, por lo que éste debe ser objeto de examen específico en las visitas a las entidades. Por el contrario, las cajas presentan un índice elevado de liquidez y, en consecuencia, escaso riesgo de presentar tensiones, a corto plazo, en este sentido.

La preponderancia del crédito hipotecario hace que las cajas sigan siendo más propensas a guiar su política de crédito en función de las garantías ofrecidas que de la capacidad de generación de recursos de los proyectos. La inversión en el sector inmobiliario presenta unos riesgos muy específicos, dada la mayor volatilidad de los precios y rentabilidad en este sector, que está sujeto a fluctuaciones cíclicas de características propias. Asimismo, este tipo de crédito presenta una mayor complejidad de seguimiento, administración y, por supuesto, de valoración de las garantías, extremo éste que dilata la labor de verificación.

Por otro lado, la cartera crediticia de las cajas está compuesta primordialmente de crédito al consumo, a las familias, lo que conlleva una gran diversificación y una cuantía baja que, aunque costosa de administrar, registra menores índices de insolvencia.

Es preciso señalar también que el porcentaje que de su cartera de crédito las cajas conceden al sector público es doble que en el caso de los bancos. Este hecho viene explicado por los créditos a las corporaciones locales, y no deja de ser significativo que la rentabilidad que las cajas obtienen por este producto sea claramente inferior a la que consiguen

los bancos y, en general, a la rentabilidad de mercado.

Dado el limitado ámbito geográfico donde operan las cajas, se produce en su inversión crediticia una inevitable concentración espacial que, normalmente, entraña, asimismo, una concentración en los sectores productivos presentes en la zona. Un buen conocimiento de la situación económica local es, pues, un elemento imprescindible de la supervisión.

Por último, la estructura del pasivo de las cajas revela un rasgo muy importante para su equilibrio financiero y, en consecuencia, para su correcta supervisión: el gran peso de los denominados fondos especiales. Este hecho está motivado por las elevadas dotaciones que las cajas tienen que realizar para cubrir los compromisos y riesgos por complemento de pensiones contraídos con el personal, cuyo gravoso coste pone de manifiesto.