
PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

81

Cajas
de ahorros:

Novedades
legislativas



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

81

2 0 0 4



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

JUAN RAMÓN QUINTÁS SEOANE
(*Presidente*)
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN
(*Secretario*)
JOSÉ M.^a BUENO LIDÓN
JULIO FERNÁNDEZ GAYOSO
DIDAC HERRERO AUTET
RAFAEL JENÉ VILLAGRASA
ROBERTO LÓPEZ ABAD
ANTONIO MARTÍN JIMÉNEZ
JESÚS MEDINA OCAÑA
ATILANO SOTO RÁBANOS

Presidente de honor
ENRIQUE FUENTES QUINTANA

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

Director
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

Coordinadores
JOSÉ ANTONIO ANTÓN PÉREZ
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE

Redactor-Jefe
FERNANDO GONZÁLEZ OLIVARES

Coordinación gráfica
PILAR LÓPEZ ISARRÍA

Portada
Bravo-Lofish

Edita
Fundación de las Cajas de Ahorros
Padre Damián, 48; 28036-Madrid

Imprime
Raíz Técnicas Gráficas, S.L.
Calle Gamonal, 19; Polígono Industrial de Vallecas
28031-Madrid

Depósito legal: M. 7.461.-1993
ISSN: 1132-9564

SUMARIO

■ INTRODUCCIÓN. <i>José María Méndez Álvarez-Cedrón</i>	V
■ RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA EN LAS CAJAS DE AHORROS. <i>Agustín Madrid Parra</i>	1
■ LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CAJAS: UN TRIENIO DE MINIRREFORMAS Y CONTRARREFORMAS. <i>Juan Alfonso Santamaría Pastor</i>	27
■ SOBRE EL REFORZAMIENTO DE LOS RECURSOS PROPIOS BÁSICOS DE LAS CAJAS DE AHORROS. CUOTAS PARTICIPATIVAS Y PARTICIPACIONES PREFERENTES. <i>Juan Luis Iglesias Prada</i>	45

LEGISLACIÓN

■ LEY 13/1985, DE 25 DE MAYO, SOBRE COEFICIENTES DE INVERSIÓN, RECURSOS PROPIOS Y OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN DE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS, MODIFICADA POR LEY 44/2002, DE 22 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS DE REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO Y POR LEY 19/2003, DE 4 DE JULIO, SOBRE RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MOVIMIENTOS DE CAPITALES Y DE LAS TRANSACCIONES ECONÓMICAS CON EL EXTERIOR Y SOBRE DETERMINADAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES	81
■ LEY 26/2003, DE 17 DE JULIO, POR LA QUE SE MODIFICAN LA LEY 24/1988, DE 28 DE JULIO, DEL MERCADO DE VALORES, Y EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SOCIEDADES ANÓNIMAS, APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1564/1989, DE 22 DE DICIEMBRE, CON EL FIN DE REFORZAR LA TRANSPARENCIA DE LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS COTIZADAS	85
■ REAL DECRETO 2281/1998, DE 23 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE DESARROLLAN LAS DISPOSICIONES APLICABLES A DETERMINADAS OBLIGACIONES DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE PLANES Y FONDOS DE PENSIONES, APROBADO POR REAL DECRETO 1307/1988, DE 30 DE SEPTIEMBRE, Y EL REAL DECRETO 2027/1995, DE 22 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA DECLARACIÓN ANUAL DE OPERACIONES CON TERCERAS PERSONAS	89
■ REAL DECRETO 302/2004, DE 20 DE FEBRERO, SOBRE CUOTAS PARTICIPATIVAS DE LAS CAJAS DE AHORROS	97
■ REAL DECRETO 303/2004, DE 20 DE FEBRERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS COMISIONADOS PARA LA DEFENSA DEL CLIENTE DE SERVICIOS FINANCIEROS	103
■ ORDEN ECO/3722/2003, DE 26 DE DICIEMBRE, SOBRE EL INFORME ANUAL DE GOBIERNO CORPORATIVO Y OTROS INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN DE LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS COTIZADAS Y OTRAS ENTIDADES	115

■ ORDEN ECO/354/2004, DE 17 DE FEBRERO, SOBRE EL INFORME ANUAL DE GOBIERNO CORPORATIVO Y OTRA INFORMACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS QUE EMITAN VALORES ADMITIDOS A NEGOCIACIÓN EN MERCADOS OFICIALES DE VALORES	121
■ ORDEN ECO/734/2004, DE 11 DE MARZO, SOBRE LOS DEPARTAMENTOS Y SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CLIENTE Y EL DEFENSOR DEL CLIENTE DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS.....	127
■ CIRCULAR 1/2004, DE 17 DE MARZO, DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES, SOBRE EL INFORME ANUAL DE GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS COTIZADAS Y OTRAS ENTIDADES EMISORAS DE VALORES ADMITIDOS A NEGOCIACIÓN EN MERCADOS SECUNDARIOS OFICIALES DE VALORES, Y OTROS INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN DE LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS COTIZADAS	135

Introducción

José María Méndez Álvarez-Cedrón

Como ha sido reiterado por la doctrina y la jurisprudencia, las Cajas de Ahorros tienen una naturaleza peculiar, ya que se trata de fundaciones-empresa sin ánimo de lucro. Esta singularidad ha generado, y continúa provocando, intensos debates en términos económicos, legales, incluso históricos, fundados en las distintas lecturas de la evolución que han tenido desde su origen.

Sin ánimo de describir con rigor esta naturaleza, sí conviene recordar que las Cajas carecen de propietarios explícitos. No obstante, las sucesivas leyes que han ido moldeando su actuación a lo largo del tiempo (singularmente la Ley 31/1985, de Órganos Rectores —LORCA—) reconocen la inclusión de los diferentes grupos interesados en su gestión, los *stakeholders*, en sus órganos de gobierno. Paradójicamente la progresiva asunción de los principios de la Responsabilidad Social Corporativa por las sociedades anónimas puede ir haciendo cada vez menos «singular» esta naturaleza jurídica. La Responsabilidad Social Corporativa pretende, precisamente, implicar en la gestión de las tradicionales sociedades por acciones esos mismos *stakeholders*, superando el tradicional enfoque basado exclusivamente en el interés de los accionistas (*shareholders*).

La multiplicidad de *stakeholders* en las asambleas de las Cajas de Ahorros genera conflictos de interés y de misión. Las administraciones públicas promueven una misión de carácter amplio que va más allá de la maximización de beneficios en la empresa. Básicamente, contribuir a que los servicios financieros se presten a todos en condiciones de eficiencia económica y sin abuso de posición dominante, al mismo tiempo que se contribuya a mejorar el bienestar de los menos favorecidos y al desarrollo sostenido de los territorios en los que están presentes. Este objetivo de proporcionar financiación para los más necesitados y, por ende, contribuir a la redistribución puede entrar en conflicto con el de

generar beneficios o proporcionar bienes públicos de consumo uniforme entre la población como pueden ser las actividades culturales de gran importancia hoy día y que puede estar en el interés de grupos como los fundadores o los propios directivos de la empresa. A su vez otros *stakeholders*, que necesariamente deben estar representados en la Asamblea, pueden priorizar objetivos distintos como la solvencia de la entidad (depositantes) o el respeto a los derechos de sus empleados (trabajadores).

Todos estos grupos representan el ámbito social en el que opera la empresa y no en vano se ha dicho que «la sociedad» es propiamente la «dueña» de la Caja de Ahorros. De hecho, la LORCA obliga a todos estos grupos a defender, no sus propios intereses, sino los de la Caja.

El perfeccionamiento de este exitoso modelo parece estar en el fundamento de la reforma normativa que este volumen aborda. El presente número de *Perspectivas del Sistema Financiero* pretende analizar los cambios en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros llevados a cabo en los años 2002 y 2003, fundamentalmente a través de la Ley 44/2002 y la Ley 26/2003, conocidas ya popularmente como «Ley Financiera» y «Ley de Transparencia» respectivamente.

Esta es a nuestro juicio la principal conclusión de este trabajo. Las Cajas de Ahorros no han podido sustraerse a la corriente reformadora nacional e internacional de los servicios financieros, pero la nueva legislación no afecta a la estructura orgánica de la Caja de Ahorros. Así las Leyes 44/2002 y 26/2003 pueden concebirse como una garantía de la continuidad de un modelo que era perfectible, pero, desde una perspectiva estructural, coherente con la más moderna concepción de la empresa (Edward R. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*).

El análisis de la reforma se ha distribuido en tres partes, una relativa a las nuevas exigencias de transparencia, otra sobre los cambios en los órganos de gobierno y la tercera relativa a las innovaciones en los instrumentos financieros de pasivo de las Cajas: las cuotas participativas y las participaciones preferentes.

La primera parte de este trabajo se hace eco de las conclusiones del Informe Winter sobre la empresa europea, donde se señala que el tratamiento con rigor del conflicto de interés lleva a exigir información sobre la estructura de los grupos de control, las relaciones o transacciones con empresas del grupo y la posibilidad de exigir información e investigar determinadas actuaciones por los «minoritarios». Esta reflexión sobre la necesidad de provisión de información es igualmente procedente en el caso de las Cajas de Ahorros. Ahora bien, como destaca el profesor **Agustín Madrid Parra**, el tratamiento de la información característica de la Cajas de Ahorros no está presente en los documentos que, en España, sirvieron de base a la Ley de Transparencia (Informe Olivencia e Informe Aldama) y ésta parece ser la raíz de algunas imperfecciones de la nueva regulación. El producto normativo refleja a su juicio algunas exigencias que no parecen adaptadas a empresas como las Cajas que no tienen base societaria.

La Ley de Transparencia aborda específicamente el procedimiento de elaboración, contenido y estructura del informe anual de gobierno corporativo de las Cajas de Ahorros que, como destaca el profesor Madrid Parra, parece ser el instrumento elegido por el regulador para, por medio de la información, buscar un equilibrio de poderes en unas empresas no sometidas únicamente a la presión de los mercados de capitales.

De esta forma, la transparencia se traduce en la demanda de información de manera rigurosa, amplia y regular sobre todas las funciones de las Cajas, es decir sobre el cumplimiento de su misión ante la sociedad, explicando cómo incentiva el ahorro, evita la exclusión financiera, fomenta la competencia y alcanza los objetivos de la obra social. El artículo constata que la transparencia informativa debe relacionarse adicionalmente con los riesgos característicos de la empresa financiera. Desde esta perspectiva las ventajas de la transparencia son evidentes: menor coste de capital y hacer posible el análisis eficiente de las decisiones financieras de las empresas.

El autor se centra en el «Régimen de Transparencia de las Cajas de Ahorros», pero ello no debe hacernos olvidar la vigencia de una ya tradicional regulación estatal y autonómica que viene garantizando el buen gobierno de las Cajas. Así esta regulación viene recogiendo desde hace años los deberes de lealtad y diligencia de los consejeros; el deber de informarse sobre la marcha

de la sociedad y de participar efectivamente en las reuniones del Consejo y de las comisiones de las que forme parte, cumpliendo los deberes impuestos por las leyes y por los estatutos; la obligación de comunicar al consejo las situaciones de conflicto de interés y las relaciones económicas o comerciales entre el administrador y la sociedad; la prohibición de aprovecharse de las oportunidades de negocio que conozca por su condición de consejero y de utilizar, con fines privados, activos e información no pública de la entidad; el deber de secreto y la obligación de comunicar los cambios significativos que se produzcan en su situación profesional que afecten su condición de consejero, además de un rígido sistema de incompatibilidades. Por todo ello el autor pone el acento en los riesgos de un sobrecoste regulatorio, en un sector con un aceptable gobierno corporativo.

La reforma normativa que es objeto de análisis en esta obra también abarca los cambios operados en la LORCA por las Leyes 44/2002 y 26/2003. Esta materia se describe por el profesor **Juan Alfonso Santamaría Pastor** bajo el ilustrativo título de «Los órganos de gobierno de las Cajas: un trienio de minirreformas y contrarreformas». También aquí el legislador ha promovido, a través de «pequeñas reformas», la singularidad de la «propiedad» de las Cajas y el perfeccionamiento del equilibrio de poderes en los órganos de gobierno.

El autor destaca, entre otros extremos, la relevancia de la Ley 44/2002 que limita al 50 por 100 la representación del sector público en los órganos de gobierno de las Cajas. Se trata de una respuesta a las directivas de la Unión Europea que podrían llegar a considerar las Cajas de Ahorros como empresas públicas, pero al mismo tiempo coadyuva a limitar la presión del poder político que, de traspasar ciertos límites, podría llegar a desnaturalizar el carácter fundacional de las Cajas. El profesor Santamaría Pastor también destaca la importancia de otras modificaciones como las relativas a la composición de la comisión de control, los requisitos de idoneidad y honorabilidad de consejeros, el período de mandato de los titulares de órganos de gobierno o el fomento de la cooperación entre Cajas.

El autor refleja que tan importante como la discusión sobre la estructura y porcentajes de los órganos de gobierno lo son los sistemas de elección de los representantes en la Asamblea General y el uso que se haga de la representación institucional por los grupos con intereses (*stakeholders*) en la Caja.

También se resalta la opción del legislador por mantener prácticamente inalterada la estructura de representación y por ende la naturaleza jurídica de la entidad, pero condicionada ahora por la obligación de constituir dos comisiones en el Consejo de Administración

(Comisión de Inversión y Comisión de Retribuciones), para fortalecer la exigencia de información, y explicación de políticas.

El autor muestra una prudente desconfianza en algunos aspectos de la reforma para atemperar la influencia de los poderes públicos en las Cajas. Este objetivo se alcanzará, según el autor, no tanto por la acción del *Boletín Oficial* como por el impacto de la competencia en los mercados en los que prestan sus servicios estas entidades de crédito. El aumento de esta competencia potencia la autonomía de acción de la Caja, lo que no sólo fuerza la reducción de los costes de coordinación y gestión empresarial sino que «dificulta» la interferencia política y su utilización. Es, en suma, el elemento clave para que se produzcan comportamientos eficientes en todos los agentes.

Esta obra también aborda los cambios introducidos en el régimen jurídico de los fondos propios. Como nos recuerda el profesor **Juan Luis Iglesias Prada**, los recursos propios de las Cajas incluyen: a) los fondos fundacionales y las cuotas participativas; b) las reservas efectivas y expresas y los fondos de reserva de cuotas participativas; c) las reservas de regularización, fondos afectos al conjunto de riesgos de la entidad; d) los fondos de la obra benéfico social; e) la financiación de duración indeterminada. Por ello, al no disponer de capital social, las Cajas tienen limitada la obtención de recursos propios, que dependerán directamente del aumento de las reservas e indirectamente de las cuotas participativas, financiaciones subordinadas y participaciones preferentes.

Ciertamente, los fondos propios de las Cajas no están siendo suficientemente valorados por el mercado y no existe la posibilidad de comprar y vender los derechos de propiedad sobre ellos, de ahí el interés que suscita la reforma del régimen de las cuotas participativas y participaciones preferentes. Ello explica también el título del propio artículo del profesor Iglesias Prada: «Sobre el reforzamiento de los recursos propios básicos de las Cajas de Ahorros (Cuotas participativas y participaciones preferentes)».

Como se recoge en la exposición de motivos del Real Decreto 664/90 sobre cuotas participativas de Cajas de Ahorros que desarrolla el artículo 7 la Ley 13/1985, de Coeficiente de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros, la finalidad de las cuotas es ser un instrumento financiero que permita la dotación de recursos propios, salvaguardando la naturaleza de las Cajas. Las cuotas participativas son títulos negociables, nominativos, de duración indefinida, emitidos por una Caja de Ahorros, que, sin otorgar derechos políticos, confieren a su titular el derecho a participar en el reparto de beneficios, el

derecho a reembolso en caso de liquidación de la Caja emisora y un derecho preferente ante posteriores emisiones. Este fondo de participación en el beneficio, a modo de capital social, obliga a la Caja a dotar un fondo de estabilización y un fondo de reserva de cuota-participes para evitar fluctuaciones.

Las cuotas participativas, de emitirse como tales, y no ser simples títulos de colocación del ahorro de los depositantes en los que la Caja actúa como «mercado» de liquidez, podrían fomentar la evaluación de los «fondos propios» de las Cajas y sus poseedores a través del mercado y ejercer un escrutinio de las decisiones de los administradores. Es más, el autor reconoce la conveniencia de que las participaciones preferentes, deuda subordinada y, de forma especial, las cuotas participativas cotizaran en mercados profundos y con elevada liquidez, para que pudieran ser indicadores de la disciplina de mercado y sirvieran para proporcionar una estimación de la gestión y el riesgo de la entidad.

Siendo generosa la valoración del autor sobre la reciente regulación de las cuotas, no puede dejar de observar que configura un instrumento de captación de recursos de cierta complejidad tanto desde el punto de vista del emisor como del inversor y que, por otra parte, no goza de una ventaja competitiva en el plano financiero-fiscal. Ciertamente, no se puede afirmar que, frente a ellas, las participaciones preferentes puedan ser caracterizadas por su especial simplicidad, aunque el profesor Iglesias sostiene que pueden resultar más comprensibles para un potencial inversor. A pesar de la escasa y deficitaria regulación disponible para las participaciones preferentes, hay que reconocer que son un instrumento financiero mucho más conocido en la práctica del mercado, en particular porque el legislador ha tratado de dar continuidad a las emisiones de «acciones preferentes» que se venían realizando por medio de filiales extranjeras.

El profesor Iglesias predice que esta desventaja comparativa producirá, al menos en una primera época, un efecto desincentivador de la emisión de cuotas participativas que prolongará en el tiempo la escasa receptividad con que hasta ahora las ha acogido el mercado. Y en este sentido, tal vez no sea aventurado pensar que las entidades que pretendan reforzar sus recursos propios básicos seguirán recurriendo a la emisión de participaciones preferentes y que, únicamente cuando hayan alcanzado el límite del 30 por 100 establecido en la normativa vigente, vuelvan la vista hacia la alternativa de las cuotas participativas para incrementar esos recursos.

En suma entendemos como los autores de este número que hay que felicitarlos de que todos los cambios, pero especialmente los que hacen referencia a los

recursos propios, se hayan realizado cuando no existen problemas de eficiencia y solvencia en las Cajas, como no los han tenido en el pasado por su «proverbial» prudencia inversora y su gestión profesional; también compartimos el criterio de que la ausencia de urgencias en la reforma debiera haber generado un «fruto normativo» técnicamente más depurado en algunos casos.

En general la reforma puede garantizar en el futuro los umbrales de eficiencia y solvencia que las Cajas han presentado hasta ahora, incluso en un entorno de progresiva integración financiera en el ámbito de la Unión Europea.

Pero para mantener y conservar su imagen de legitimidad, las Cajas deben ser vistas no sólo como «eficaces», sino también como abiertas, transparentes y equitativas en su funcionamiento interno y en sus relaciones con el entorno, en una palabra, socialmente responsables. El éxito o fracaso de esta reforma para la consecución de este objetivo es algo que sólo podrá

«testarse» con el tiempo. De hecho alguna de sus medidas (por ejemplo la irrevocabilidad de los mandatos de los consejeros generales) sólo podrán ser valoradas pasados cuatro o seis años desde la entrada en vigor de la reforma.

En cualquier caso, entendemos que las reformas acometidas en los años 2002 y 2003 en materia de Cajas de Ahorros refuerzan su posicionamiento ante las demandas de la sociedad en el campo de la Responsabilidad Social Corporativa. Responsabilidad social es hacer posible la continuidad de la empresa a largo plazo, cumpliendo las leyes y evitando toda actuación injusta, incluso más allá de lo que la ley regula, minimizando los efectos colaterales negativos ocasionados por su actividad, asumiendo libremente las obligaciones y compromisos adicionales que desee de carácter ético o social dentro de un marco general de desarrollo sostenible. Este objetivo sólo es alcanzable en un marco de solidez financiera y de transparencia. Esperamos que la reforma que aquí se comenta permita a las Cajas superar el desafío.