LA HORA DE LA VERDAD

Una salida para las Cajas

En las últimas semanas se está produciendo entre analistas y expertos de los mercados financieros un debate radicalizado sobre el futuro de las Cajas de Ahorros. Una opinión creciente, que se manifiesta en medios de opinión y en debates académicos, es que las Cajas han culminado su ciclo histórico y por ello hay que convertirlas en sociedades por acciones, capaces de hacer frente a las necesidades actuales. Algunos –los menos- hablan claramente de su privatización y venta a entidades bancarias, fondos o inversores nacionales o extranjeros, que quieran adquirirlas en los mercados. Otros se inclinan por la vía italiana: la separación de la Fundación (y Obra Social), por un lado, y lo que constituye el negocio financiero por otro, constituyendo para este último una sociedad por acciones cotizadas en el mercado que funcionaría bajo el régimen jurídico de los bancos. La Fundación inicialmente sería propietaria al 100 por 100 (luego socio mayoritario) de la sociedad financiera, conservando su vinculación territorial y popular. La opción "privatizadora" de las Cajas se ha visto fortalecida en los últimos días por el reciente informe del Fondo Monetario Internacional, que aconseja la reforma de su marco legal y una transformación en sociedad por acciones, optativa para las "locales" y exigible para las de ámbito nacional.

Es éste un tema político sobre el que habrá que pronunciarse antes o después, aceptando con claridad –y con valentía- las consecuencias que se derivan de una opción u otra. Yo entiendo que es posible y hacedero instrumentar legalmente una serie de reformas, bien articuladas, que permitan el mantenimiento de las Cajas, que están respaldadas por la gente, tienen arraigo, están bien posicionadas en los mercados locales y ofrecen una diversidad institucional, buena para la competencia de los mercados financieros. En cualquier caso, los problemas a resolver en la nueva Ley son los que a continuación se exponen.

1.- El primer problema es **un problema de identidad**. Nadie sabe muy bien qué son hoy las Cajas. Sabemos lo que hacen, pero no lo que son. Nadie ha sabido hasta ahora definir su naturaleza como sujetos, su perfil jurídico-institucional. Y, por tanto, no sabemos cuál es la tipología de su régimen jurídico: si es público o si es privado, si es fundacional o mutualista (asociativo), si debe ser autonómico o estatal. Esa indefinición da lugar a continuos conflictos, tanto jurídicos como políticos. El número de Sentencias del Tribunal Constitucional que han recaído en estos años sobre las Cajas es completamente anómalo; la razón es que no sabemos lo que

son, porque ni el legislador ni el T.C. nos lo han dicho. La próxima ley tiene que definir su naturaleza y régimen jurídico.

2.- El segundo problema es **un problema de legitimidad de sus decisiones**. En una economía capitalista, el título ordinario que legitima las decisiones en el sector privado es la propiedad, título y fundamento de la empresa (privada). En el sector público, el título de legitimación es el poder político, democráticamente respaldado por las urnas y legalmente articulado de acuerdo con la Constitución y las leyes. Ahora bien, ocurre que las Cajas, por su origen fundacional, *no tienen propietarios;* y por su evolución y trayectoria no son parte del sector público empresarial, sino que tienen una naturaleza mutualista y asociativa de base privada, por lo que *no deben ser ocupadas y dirigidas por el poder político*. Y este es el problema: ni la propiedad ni el poder político son títulos legitimadores de sus decisiones. Por tanto: ¿quién debe mandar en ellas y por qué?. Una cuestión nunca bien resuelta hasta ahora, ni en 1933 (Decreto calificado alguna vez como "Carta Magna de las Cajas de Ahorro españolas"), ni en 1977 (Decreto Fuentes Quintana), ni en 1985 (LORCA). La próxima ley tiene que legitimar el gobierno de las Cajas.

3.- El tercer problema es su **creciente politización autonómica**. Ante el vacío creado por su falta de dueño, los partidos políticos, que se supone son los representantes de los intereses colectivos, las han invadido hasta hacer que el mapa de las Cajas coincida exactamente con el mapa político electoral. La politización ha alcanzado no sólo a los representantes de las Administraciones Públicas, sino a todos los grupos de interés presentes en las Cajas que se "colorean" políticamente (son los partidos quienes organizan las candidaturas). Las consecuencias de ello han sido las frecuentes interferencias políticas en decisiones que debían ser empresariales, con daño a la integridad económica de las Cajas. La próxima ley tiene que eliminar la presencia política en las Cajas.

4.- El cuarto problema es de **responsabilidad y rendición de cuentas**, de eso que ahora se llama *"accountability"*. Porque, en efecto, se preconiza, con razón, la necesaria independencia y profesionalidad de sus gestores, de modo que éstos no reciban instrucciones ni respondan ante los grupos de interés que los han elegido sino que sirvan únicamente al interés de la Caja. Pero surge entonces de forma particularmente aguda, *el problema de agencia*, común a todas las sociedades con una propiedad difusa, pero especialmente complejo en el caso de las Cajas. Porque si, por una parte, queremos que éstas se vean libres de las injerencias políticas y administrativas y, por otra, no hay una Junta General de propietarios, ni control externo de sus títulos por el mercado, surge

el peligro evidente de que los gerentes se apropien de la organización (al menos mientras la ocupan) sin rendir cuentas a nadie. Ello conduce a un modelo de gestión oportunista y cortoplacista, que conlleva siempre una minusvaloración del riesgo futuro frente al beneficio presente. Los administradores y directivos se sentirán siempre inclinados a atender los intereses del momento (personales o políticos), más que los intereses de futuro, cuando ellos posiblemente ya no estarán. La nueva Ley debe promover un gobierno responsable para las Cajas.

5.- El **quinto problema es de capital**, tema sobre el que no me extenderé pues ha sido suficientemente explicado en estos días, en muchos otros foros. Pero el objetivo final es claro: la próxima ley tiene que abrir caminos a la capitalización de las Cajas en el mercado (cuotas participativas con plenitud de derechos).

6.- Y el sexto es el tema de la **dualidad jurisdiccional y la doble dependencia** que pesa sobre las Cajas: del Estado y de las Comunidades Autónomas. Con la connivencia en ocasiones, del Tribunal Constitucional y con la pasividad y dejación de funciones por parte del Estado, los Estatutos de Autonomía han venido a consolidar el poder de los Gobiernos regionales sobre "sus" Cajas, lo que ha cobrado toda su gravedad al tratar de estructurar los procesos de fusión, en ocasiones bloqueados y siempre condicionados por los gobiernos autonómicos.

Yo creo –y así lo he fundamentado en un trabajo reciente- que el Estado tiene títulos competenciales suficientes, reconocidos en la Constitución, para recuperar los poderes de supervisión y control que le corresponden sobre este importante subsector del sistema financiero que son hoy las Cajas de Ahorro. La próxima ley –una ley básica- así debe establecerlo.

Madrid, 28 de mayo de 2010

Gaspar Ariño Ortiz
Catedrático de Derecho Administrativo