

Los Pactos de la Moncloa y el sistema financiero: una referencia a las Cajas de Ahorros

Arturo Zamarriego Muñoz

Resumen: En este artículo se analiza cómo uno de los acuerdos que se tomaron dentro de los Pactos de la Moncloa, la liberalización de las Cajas de Ahorros, siendo efectivo posteriormente a través de un Real Decreto en 1977, fue uno de los puntos clave para entender la desaparición de las mismas, años más tarde, del sistema financiero.

Palabras clave: Pactos de la Moncloa; Fuentes Quintana; Cajas de Ahorros; liberalización.

Códigos JEL: G2; G20; G21.

Hace aproximadamente cuarenta años, el 25 de octubre de 1977, los representantes de todas las principales formaciones políticas firmaron los Pactos de la Moncloa, que, aparte de evitar el derrumbamiento económico de España, facilitaron el pacto constitucional.

Para los que hemos nacido unos cuantos años después y dentro de una democracia asentada en un marco constitucional, el cual hoy se pone en duda, sólo podemos mirar con nostalgia aquellos años.

No vemos en la actualidad, o al menos no lo hago yo, aquella “altitud de miras” en los políticos que hoy toman las decisiones que afectan al devenir de nuestro país. Hoy no sería posible alcanzar acuerdos entre ideologías tan diversas como las que confluyeron en aquellas reuniones de primeros de octubre de 1977. Estas fueron lideradas en lo político por Adolfo Suárez y pilotadas en lo económico por el Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos, Enrique Fuentes Quintana. En los Pactos tuvo un papel fundamental el Partido Comunista (representado en lo político por Santiago Carrillo y en lo económico por Ramón Tamames), que apoyaron los pactos y participaron en su redacción. También participaron pero de forma diferente Manuel Fraga, de Alianza Popular, y Felipe González, del Partido Socialista, entre otros¹. Incluso los partidos nacionalistas estuvieron en la firma de los Pactos (Julián Ajuriaguerra, del Partido Nacionalista Vasco, y Miquel Roca, de Convergencia y Unió).

Urge, en nuestros días, un acuerdo para la sostenibilidad de las pensiones que no llega y solucionar el “problema catalán”, donde, incluso, los representantes políticos catalanes han quebrantado la

ley. Tal y como explica Gimbernat²: «*iban a convertir a Cataluña en la próspera “Dinamarca del Mediterráneo” y hoy, con la salida de casi 3.000 empresas y el espectacular descenso de su actividad económica, están a punto de arruinarla; prometieron que Europa acogería a una Cataluña separatista con los brazos abiertos y lo que realmente ha sucedido es que nadie en el Universo, tampoco la Unión Europea, está dispuesta a reconocer su independencia*». Y sin entrar en las ineludibles responsabilidades penales del caso en concreto, la sociedad civil debe exigir a sus representantes políticos que solucionen mediante acuerdos y decisiones los problemas que sufre nuestro país, anteponiendo los intereses generales a los intereses partidistas, y, por qué no, tomando como ejemplo aquellos Pactos de la Moncloa de 1977.

Más allá de las reflexiones personales sobre las clases políticas de ese periodo y las actuales, dentro de las reformas políticas³ y económicas de los Pactos de la Moncloa se contemplaba una serie de reformas en el sistema financiero. Algunas de ellas son claves para entender la evolución que ha sufrido el sector bancario.

Antes de profundizar, debemos poner en contexto la situación económica española de 1977. Utilizaremos los propios datos que Fuentes Quintana transmitió a todos los españoles⁴ para explicar la situación económica en una intervención que anunciaba el inicio de las negociaciones para llevar a cabo reformas consensuadas con el resto de grupos políticos.

Los principales datos macroeconómicos que reflejaban la grave crisis económica de España eran:

¹ Según palabras de Ramón Tamames, Felipe González apreciaba la hiperrepresentación del PCE (citado por el propio Tamames en “La transición española como expresión de cambio político pacífico de la dictadura a la democracia (V)”, República de las Ideas, 10 de junio de 2015). Asimismo, Manuel Fraga intervino para afirmar que si el Gobierno había ganado las elecciones era al Ejecutivo, y sólo a él, a quien correspondía responsabilizarse de las dolorosas medidas que había que tomar (dichas declaraciones se ponen de manifiesto en el libro “La larga marcha”, Joaquín Estefanía, pág. 121).

² Dentro del artículo publicado en el periódico “El Mundo” titulado “¿Rebelión, sedición o ninguna de las dos?”, 12 de diciembre de 2017.

³ Las reformas económicas fueron suscritas por todos los partidos políticos pero las políticas no consiguieron el mismo consenso ya que Alianza Popular no firmó las mismas.

⁴ Por ejemplo, se puede acceder a este testimonio directo de Fuentes Quintana, disponible en Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=imegXou7tuM>.

Resulta interesante escuchar cómo el propio Fuentes Quintana reflexiona sobre en qué consistía la responsabilidad de los políticos: “las soluciones de los problemas económicos nunca son económicas sino políticas” o “mi primer deber es el compromiso de la claridad”.

- Déficit exterior negativo de 5.000 millones de dólares.
- Inflación, cuya tasa acumulada se aproximaba al 30%.
- Porcentaje de desempleados de un 5% (cifra relevante en esa fecha).
- Encarecimiento del precio de las compras en el exterior de un 25% (principalmente por la crisis del petróleo de 1973 consecuencia de la guerra del “Yom Kippur”).

Además, se daba el agravante de que España estaba consolidando una democracia recién estrenada, por lo que, como dijo Villar Mir⁵: *“si las crisis no las finalizaban los demócratas, la crisis acaban con la democracia”*.

Nueve eran las reformas del sistema financiero y que se enumeran a continuación:

1º Antes del 31 de marzo de 1978 el Gobierno remitirá a las Cortes un Proyecto de Ley para la nueva regulación de los órganos rectores del Banco de España y del Crédito Oficial.

2º Se adecuarán las normas reguladoras del crédito oficial de forma que las entidades oficiales de crédito se financien, al menos en su tercera parte, con fondos captados en el mercado: para que sus operaciones activas puedan ser similares a las de la Banca privada y tengan posibilidad de acceso a los créditos de regulación monetaria.

3º Las Cajas de Ahorros prestarán atención prioritaria a la financiación de la pequeña y mediana empresa, a la del comprador para la adquisición de la vivienda propia, a la de los sectores agrícola y pesquero y a la de cuantas actividades estimulan la creación de empleo en el ámbito territorial en el que operen. El Gobierno propondrá en el plazo de un mes las medidas oportunas en orden al cumplimiento de tales objetivos. Las autoridades financieras y la Sección de Política Monetaria de la Comisión de Economía del Congreso vigilarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, el funcionamiento de estas entidades y garantizarán la representación efectiva en sus órganos de gobierno de los impositores y, cuando proceda, de las Entidades y Corporaciones y de los propios gobiernos autonómicos de su ámbito territorial.

4º Las Cajas Rurales pasarán a depender del Ministerio de Economía y serán controladas por el Banco de España en análogos términos que las Cajas de Ahorros y la Banca privada.

5º Se revisarán las actuales normas sobre incompatibilidades bancarias y se limitará la posibilidad de concesión de créditos por las entidades bancarias a sociedades anónimas en cuyo capital

posean una especial participación alguno de los altos cargos de tales entidades bancarias.

6º Dentro del mercado de capitales se potenciarán las emisiones de títulos de renta fija, adecuándose sus tipos a los del mercado.

7º Respecto al mercado de hipotecas, se eliminarán las trabas legales y administrativas que actualmente obstaculizan el desarrollo del mismo.

8º Se revisará la función de los Agentes Mediadores en el mercado de capitales, en el sentido de liberalizar y ampliar la función mediadora.

9º Se revisará la legislación vigente en materia de inversión colectiva.

Si bien todas estas reformas nos llevarían a un profundo análisis, quisiera detenerme en la reforma contenida en el apartado tercero, que, como dice Sánchez Calero⁶, supuso el reconocimiento de las cajas de ahorros en su consideración principal como empresas que ejercitan en el mercado una actividad económica empresarial, similar a la que desarrollan los bancos, en cuanto pueden realizar las mismas operaciones. La igualdad de operaciones se produce de facto como consecuencia del artículo 20 del Real Decreto de 27 de agosto de 1977 (conocido como el “Decreto Fuentes Quintana”): *“A partir de la entrada en vigor de la presente disposición las Cajas de Ahorros podrán realizar las mismas operaciones que las autorizadas a la Banca privada”*.

Sin duda, el fin perseguido en la liberalización de las Cajas de Ahorros era incrementar la competencia y dinamizar el sector bancario, pero con la perspectiva de los acontecimientos posteriores, la forma en que se ejecutó fue el germen del fin de las Cajas de Ahorros en nuestros días.

En primer lugar, esta liberalización suponía un cambio drástico para las Cajas de Ahorro, que durante la época franquista tenían su actividad limitada. En concreto, las cajas de ahorros tenían la obligatoriedad de invertir parte de sus depósitos en títulos de empresas públicas⁷. Además, fuimos pioneros en el entorno económico internacional, salvo excepciones como fueron el caso de Reino Unido o Dinamarca.

En el caso de Reino Unido, la “Trustee Saving Bank Act” de 1976 se asemejó al “Decreto Fuentes Quintana”, porque, al igual que este, liberalizó al sector de las cajas equiparándolo al bancario: *“(…) each trustee saving bank shall have power to carry on the business of banking”*. No obstante, su

⁶ Revista de Derecho Bancario y Bursátil, Octubre-Diciembre de 2007, “Sobre el régimen de las Cajas de Ahorro”, pág. 27.

⁷ El Plan de Estabilización de 1959 estableció para las Cajas la obligatoriedad de la inversión del 65% del crecimiento intermensual de sus depósitos en títulos de empresas públicas, para facilitar, esencialmente, la marcha del Instituto Nacional de Industria. Vid. Velarde Fuertes, “Cajas de Ahorro: Una historia Singular”, 2011, Cuadernos FAES.

⁵ “La larga marcha”, cit., pág. 141.

finalidad y consecuencias fueron muy diferentes a las nuestras. La liberalización de las Cajas de Ahorros inglesas tuvo como fruto un proceso de reestructuración mediante la fusión de un considerable número de cajas. Esto se dio a través de la eliminación de las ventajas competitivas que estas tenían respecto a los bancos (las cajas de ahorros contaban con beneficios fiscales y sus depósitos estaban garantizados por el Gobierno). Además, la Ley de 1976 dotó de funciones de supervisión, dirección y coordinación al “Central Board”, que, posteriormente, se constituyó como el titular de las Cajas de Ahorros (“TSB Group”), como paso previo fundamental para la privatización de las mismas en los años 80.

En el resto de países este proceso fue mucho más lento. En Italia, por ejemplo, no fue hasta los años 90 (Ley 218/1990, conocida como “Ley Amato”) cuando se permitió que las “casa di risparmio” compitieran con los bancos. Esto se consiguió a través de la segregación de la actividad. Por un lado, la actividad social no lucrativa la llevarían a cabo las fundaciones bancarias, mientras que la actividad bancaria se daría en las entidades de crédito. Estas últimas serían propiedad de las primeras en su origen para posteriormente comenzar un proceso de privatización (esta fue la fórmula utilizada por el legislador español tras la crisis de las Cajas de Ahorros a través de la ley 26/2013)⁸.

La equiparación a los bancos no es un error por sí solo, sino que, como expresa Terceiro⁹, fue la indefinición jurídica de los derechos de propiedad la que traería sustanciales problemas en un futuro no muy lejano.

Con el “Decreto Fuentes Quintana”, nos encontrábamos ante entidades privadas¹⁰ con plena facultad de llevar a cabo actividades bancarias pero limitadas geográficamente y manteniendo el espíritu original de las Cajas de Ahorros (la obra social). Adicionalmente, en su gobernanza práctica, las Cajas de Ahorros estarían gestionadas por un Consejo de Administración de marcado carácter político sin propiedad a la que rendir cuentas. Como el propio Terceiro expresa: “*hacer compatible esta situación con un decidido proceso liberalizador requiere una importante dosis de imaginación*”.

Los siguientes años hasta 2013 sirvieron para perfilar la gobernanza de las Cajas de Ahorros bajo un conjunto de Reales Decretos-Leyes que no solventaron la indefinición de la propiedad.

⁸ Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. Artículo 34: “las cajas de ahorros (...) deberán traspasar todo el patrimonio afecto a su actividad financiera a otra entidad de crédito a cambio de acciones de esta última y procederán a su transformación en una fundación bancaria (...)”.

⁹ Vid. discurso de Jaime Terceiro en el acto de entrega del Premio de Economía Rey Juan Carlos I instituido por la Fundación José Celma Prieto, 2012.

¹⁰ Son esenciales las consideraciones que el Tribunal Constitucional dejó plasmadas en sus sentencias 48/1988 y 49/1988, ambas de 22 de marzo.

Arancibia¹¹ mantiene que “*que hay quien piensa que el decreto Fuentes Quintana es en realidad un apéndice de los Pactos de la Moncloa y que junto a los sacrificios en materia económica que se pusieron en marcha y la modernización fiscal del país, se alcanzó un segundo pacto por el que los partidos políticos decidieron acceder al poder de las cajas*”. Si esto es cierto, la propiedad es incompatible con este fin.

No cabe duda que el “Decreto Fuentes Quintana” estableció el sistema por el que necesariamente tenía que haber representantes de las instituciones políticas en los ámbitos en los que se gestionaban las cajas pero también es cierto que no hubo voluntad política de cambiar el *statu quo* establecido¹². Los políticos debían compatibilizar intereses, a veces notablemente contrapuestos, de empleados, clientes, representantes políticos y sindicales, a la vez que procuraban maximizar la rentabilidad y solvencia (que era la única manera de supervivencia aun no teniendo ánimo de lucro).

Todo el mundo tiene claro que muchas de las Cajas de Ahorros tomaron decisiones atendiendo a fines políticos y eso fue una de las causas de su desaparición pero también hubo Cajas que fueron bien gestionadas. *A contrario sensu*, hay bancos que han tenido un apetito al riesgo desmesurado, produciendo la quiebra de los mismos. Banesto o, más recientemente, el Banco Popular, son ejemplo de ello. Además, las Cajas de Ahorros tenían Comités de Dirección profesionalizados que elevaban al Consejo las propuestas de inversión crediticia. No podemos asumir que siempre y en todos los casos los consejeros aceptaban dichas propuestas atendiendo a criterios políticos.

Por tanto, debemos reiterarnos en que la propiedad o, en términos bancarios, el capital, no sólo limita las actuaciones de sus gestores sino que, en caso de que acepten riesgos excesivos, serán ellos los que asumirán las pérdidas y perderán su inversión.¹³

No obstante, el modelo que definió Fuentes Quintana funcionó perfectamente hasta la crisis financiera de 2007. Anteriormente, con la entrada en el Mercado Interior Comunitario, las Cajas de Ahorros pudieron extender su actuación geográfica

¹¹ Declaraciones contenidas en el libro “El declive de los Dioses”, Mariano Guindal, 2011, pág. 119.

¹² “Para ello se establece, en primer lugar, una Asamblea General, como órgano supremo de las Cajas de Ahorros, de la que forman parte Consejeros generales, elegidos por compromisarios de los impositores, así como representantes de instituciones de carácter político, cultural o benéfico y de fuerte arraigo en el ámbito de cada Caja. En segundo término se regula la composición de los Consejos de Administración de las Cajas, procurando que reflejen adecuadamente la pluralidad de intereses y representaciones de la propia Asamblea General de modo abierto y pleno, dando entrada, además, en los mismos a representantes directos del personal de estas entidades, en igualdad de derechos y deberes con las restantes representaciones”.

¹³ Desde la entrada en vigor de la Directiva 2014/59/UE.

nacional e incluso en el extranjero¹⁴, tenían resultados que les permitían ser solventes. Su capital dependía exclusivamente de la buena marcha del negocio que generaba reservas y excluyendo el resultado que se reinvertiría en obra social. También ganaban terreno a los bancos en cuota de mercado.

Pero con la crisis se hizo manifiesto el inmenso error de la ausencia de propiedad. Cuando los resultados positivos se convirtieron en pérdidas las Cajas no contaban, en general, con instrumentos que permitieran absorber las mismas (al fin y al cabo, títulos de propiedad) ni tampoco tenían la capacidad para su obtención (por ejemplo, mediante ampliaciones de capital).

Y empezó la improvisación. En España, las entidades financieras y Cajas de Ahorros para satisfacer sus necesidades de capital emitieron participaciones preferentes, sobre todo en el año 2009. Estas emisiones cuentan con menos trámites y dificultades que otras formas de recapitalización. En nuestros días, estas han sido declaradas nulas por los Tribunales por su incorrecta comercialización. Otras soluciones, como las cuotas participativas, no funcionaron. El Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero aumentó los requerimientos de capital¹⁵ y terminó por acabar con las Cajas de Ahorros. Sin propiedad, socializar las pérdidas en los contribuyentes fue inevitable.

Ya en 2013, a través de Real Decreto, por fin se puso solución a la indefinición de la propiedad, copiando el modelo italiano y dejando para la posteridad nuestra historia de Cajas de Ahorros¹⁶.

López Jiménez considera la pérdida de modelo pero no la del “alma” del modelo, encarnado en las “Cajas buenas” que fueron transformadas en fundaciones bancarias con sus bancos participados y que podrán continuar con el espíritu que las definió durante décadas: un servicio de proximidad, fundado en la banca al por menor, en los pequeños clientes y pequeñas y medianas empresas¹⁷.

Debemos alabar los Pactos de Moncloa, envidiados y estudiados en escuelas de todo el mundo. Sin embargo, con la ventaja que el paso del tiempo nos da, debemos ser críticos con la decisión de liberalizar las Cajas de Ahorros. Las Cajas de Ahorros han prestado una función esencial desde su creación y su espíritu debe conservarse en la sociedad pero una legislación inadecuada las enterró para siempre.

¹⁴ La mayor parte de la expansión territorial de las cajas de ahorros españolas fuera de sus respectivas comunidades autónomas de origen tiene lugar a partir de 1989, una vez que entra en vigor el del Real Decreto 1582/1988, de 29 de diciembre, de modificación del Real Decreto 1370/1985, en materia de expansión de entidades de depósito, que otorgó a las cajas de ahorros una completa libertad de expansión en todo el territorio nacional.

¹⁵ El Real Decreto estableció lo siguiente: “Este nivel mínimo de la ratio de capital principal se sitúa en el 8%, siendo del 10% para aquellas entidades que no hayan colocado títulos representativos de su capital a terceros por al menos un 20%, y, que además, presenten una ratio de financiación mayorista superior al 20%”.

¹⁶ Salvo dos excepciones: Caixa Ontinyent y Caixa Pollença.

¹⁷ “El proceso de bancarización de las cajas de ahorros”, en “La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos”, coordinada por Alfonso Martínez-Echevarría (La Ley, septiembre de 2015), pág. 286.