



COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA ACTUACIÓN, GESTIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO QUE TENÍAN SU DOMICILIO SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN, ASÍ COMO LA POSIBLE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN LA OFERTA DE SUS DIFERENTES PRODUCTOS

PRESIDENCIA

DON MANUEL MITADIEL MARTÍNEZ

Sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2017, en Valladolid

ORDEN DEL DÍA

1. Comparecencia de la Sra. D.^a Ana Belén Casares Marcos.

SUMARIO

	<u>Páginas</u>
Se inicia la sesión a las diez horas treinta minutos.	18821
El presidente, Sr. Mitadiel Martínez, abre la sesión.	18821
Primer punto del orden del día. Comparecencia.	
La letrada, Sra. Navarro Jiménez-Asenjo, da lectura al primer punto del orden del día.	18821
Intervención de la compareciente, Sra. Casares Marcos, para informar a la Comisión.	18821



	<u>Páginas</u>
El presidente, Sr. Mitadiel Martínez, abre un turno para la formulación de preguntas u observaciones por parte de los portavoces de los grupos parlamentarios.	18822
Intervenciones del procurador Sr. Sarrión Andaluz (Grupo Mixto) y de la compareciente, Sra. Casares Marcos.	18822
Intervenciones del procurador Sr. Mitadiel Martínez (Grupo Ciudadanos) y de la compareciente, Sra. Casares Marcos.	18827
Intervenciones del procurador Sr. Fernández Santos (Grupo Podemos CyL) y de la compareciente, Sra. Casares Marcos.	18836
Intervenciones del procurador Sr. Álvarez Domínguez (Grupo Socialista) y de la compareciente, Sra. Casares Marcos.	18846
Intervenciones del procurador Sr. Martín Benito (Grupo Socialista) y de la compareciente, Sra. Casares Marcos.	18853
Intervenciones del procurador Sr. Fernández Santiago (Grupo Popular) y de la compareciente, Sra. Casares Marcos.	18857
Intervenciones de la procuradora Sra. Blanco Llamas (Grupo Popular) y de la compareciente, Sra. Casares Marcos.	18863
Intervención de la compareciente, Sra. Casares Marcos.	18864
El presidente, Sr. Mitadiel Martínez, levanta la sesión.	18864
Se levanta la sesión a las trece horas.	18864



[Se inicia la sesión a las diez horas treinta minutos].

EL PRESIDENTE (SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ):

Bien. Buenos días. Se abre la sesión. Muchas gracias, en primer lugar, a la compareciente por haber acudido a nuestra llamada. Y por la señora letrado se dará lectura del primer y único punto del orden del día.

Comparecencia

LA LETRADA (SEÑORA NAVARRO JIMÉNEZ-ASENJO):

Gracias. Primer punto, y único, del orden del día: **Comparecencia de la señora doña Ana Belén Casares Marcos.**

EL PRESIDENTE (SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ):

Tiene la palabra doña Ana Belén Casares Marcos, por un tiempo máximo de diez minutos.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Es un honor para mí comparecer esta mañana ante esta Comisión Parlamentaria de Investigación a fin de informar, conforme al tenor literal del Acuerdo que me ha notificado la presidenta de las Cortes, sobre el régimen jurídico competencial de las Cajas de Ahorros de Castilla y León y valoración de la crisis financiera y bancaria en Castilla y León.

Por esta razón, debo comenzar expresando mi agradecimiento a los distintos miembros de la Comisión por requerir mi presencia aquí hoy, en particular a su presidente, don Manuel Mitadiel, y, por extensión, como no puede ser de otra manera, a la presidenta de la institución, doña Silvia Clemente.

Entiendo que, en estos diez minutos de presentación, lo que procede es que me presente yo ante la Comisión para realizar, con toda humildad, un brevísimo bosquejo de mi trayectoria y de algunos de los hitos que han contribuido a traerme hasta aquí.

Ha sido el Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad de León el que me ha visto madurar como profesora universitaria durante los últimos veinte años hasta adquirir la condición de profesora titular de Derecho Administrativo, de la que disfruto hoy en esa universidad. Fruto de mis primerísimos esfuerzos formadores e investigadores sería el trabajo de investigación que publiqué bajo el título *La historia de las Cajas de Ahorros: origen y evolución*. Fue galardonado con el Premio Mariano Rodríguez en el año mil novecientos noventa y ocho, y fue mi primera monografía.

En... en esa obra realicé un estudio profundo de la institución con el fin de enmarcar suficiente y adecuadamente la explicación histórica del fenómeno de la Caja de Ahorros y del éxito espectacular que había alcanzado en nuestro ordenamiento jurídico; y es precisamente este estudio el que me convenció de la importancia de valorar suficiente y adecuadamente la filosofía o ideología inspiradora que dio lugar a su nacimiento, y que explica, en gran medida, hasta fechas bien recientes, buena parte de los caracteres más significativos y peculiares de estas entidades de crédito.



La abundantísima bibliografía, no solo administrativa, interdisciplinar, que existía sobre la institución sugería la conveniencia de acotar el estudio doctoral posterior a un aspecto concreto de su régimen jurídico. Pero aposté por una opción, que yo entendí era más arriesgada, convencida de la necesidad de abordar un enfoque general que fuera capaz de abordar, de ordenar y de actualizar la columna vertebral aplicable al régimen jurídico administrativo de estas entidades crediticias; y, así, me propuse estudiar su dimensión constitucional y administrativa para, de alguna forma, establecer los mimbres de lo que debiera de ser su régimen jurídico. Es así como ve la luz mi tesis doctoral, leída en la Universidad de León en el año dos mil dos, y publicada por Tirant Lo Blanch como mi segunda monografía, *Cajas de Ahorros: naturaleza jurídica e intervención pública*.

Lógicamente, mi formación y especialización posterior como docente e investigadora me exige abrir el campo de estudio a otras líneas y materias muy diversas de la disciplina administrativista, pero no por ello las Cajas de Ahorros me han abandonado; han estado siempre conmigo y han transitado conmigo en mi trayectoria universitaria. Son varios los artículos de revista y contribuciones a libros colectivos, tanto nacionales como internacionales, que he publicado al respecto con posterioridad, y las conferencias y cursos que he impartido sobre el tema. Entiendo que la razón de mi presencia aquí, en esta mañana, es intentar responder desde esta formación administrativista, hasta donde lo permita mi saber y en la medida de mi propia capacidad, a las cuestiones que ustedes tengan a bien plantearme en relación a dos temas, ya anunciados, que son especialmente difíciles y cuya complejidad se ha ido entrelazando y retroalimentando con esos flancos y puntos más débiles que eran apreciables en el régimen jurídico de la institución, hasta propiciar, en la práctica, su declive y práctica desaparición en nuestro ordenamiento jurídico.

Quedo, por tanto, a su disposición para reflexionar sobre cuanto pueda y sepa responderles.

EL PRESIDENTE (SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ):

Muchas gracias. Para fijar posiciones, formular preguntas o hacer observaciones, se procede a la apertura de un turno de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios. Durante las intervenciones se podrán formular preguntas, que serán contestadas, en su caso, por el compareciente. Por el Grupo Parlamentario Mixto, tiene la palabra, por un tiempo máximo de treinta minutos, el procurador don José Sarrión.

EL SEÑOR SARRIÓN ANDALUZ:

Muchas gracias, presidente. Y felicitarle por su reciente adquisición del Premio Hemiciscos anoche. Agradecer a la compareciente su... su presentación y que venga hoy a intentar iluminarnos. Creo que esta, ya por la vía de los hechos, será la última comparecencia de la fase de expertos, ¿verdad?, de esta Comisión, por lo tanto, cierra usted una fase que tiene que iluminarnos para... para empezar ya luego a ir apretando tuercas, ¿no?, y tornillos.

La primera pregunta... me gustaría que me iluminara en torno a un aspecto. En el actual marco normativo y doctrinal, a día de hoy, y teniendo en mente la normativa europea más reciente y los pronunciamientos de los tribunales al respecto, querría preguntarle: ¿hay una equiparación absoluta entre las Cajas de Ahorros supervivientes y los llamados Bancos comerciales a día de hoy?



LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Entiendo que por Cajas de Ahorros supervivientes se refiere fundamentalmente a las dos Cajas de Ahorros que hoy perviven en nuestro ordenamiento jurídico y que mantienen la forma tradicional de la Caja de Ahorros. Existe una equiparación operativa o financiera en cuanto al tipo de negocios jurídicos que pueden desarrollar, que fue sancionada en el año setenta y siete, pero no existe una equiparación a todos los efectos en cuanto a régimen jurídico; de hecho, seguramente esa equiparación operativa, en mi opinión, está en... en la base de algunos de los problemas que afrontaría posteriormente la institución, puesto que no tuvo en cuenta que equiparar la posibilidad de realizar ciertas operaciones y actividades crediticias por igual Bancos y Cajas, cuando su estructura institucional es muy diferente y sus posibilidades de crecimiento y expansión son muy distintas, iba a abocar finalmente a las Cajas a un grave problema de crecimiento, como así ha sido. Precisamente por eso, la última Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias ha limitado de nuevo la operativa, en cuanto que limita el tamaño que pueden adquirir estas entidades e incluso su ámbito geográfico de operación, cosa que desde el setenta y siete hasta esta última ley no era así; existía una equiparación operativa y una posibilidad de expansión geográfica que ha contribuido, sin duda, a la crisis de la institución.

EL SEÑOR SARRIÓN ANDALUZ:

Muchas gracias por su respuesta. Quería preguntarle también: ¿en estos momentos, las Cajas de Ahorro de Castilla y León que no hayan participado en procesos de fusión y bancarización estarían utilizando... -palabras que creo que son suyas- se encontrarían utilizando... perdón, se encontrarían en una situación de inmunidad ante una adquisición hostil?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Ahora mismo, la situación de las Cajas de Ahorros que no sean tributarias de lo que sería la naturaleza originaria de las Cajas, es decir, las dos a las que hemos hecho referencia que han pervivido, es absolutamente dispar, no tiene nada que ver en cuanto que se ha acudido a una vía que podemos llamar de privatización de las Cajas. De las 45 Cajas que originariamente existen en el año dos mil diez, 43 se han visto inmersas en procesos de reestructuración, de saneamiento, de cambio de naturaleza jurídica. Como consecuencia, nos vamos a encontrar tres grupos de... digamos, de "Cajas de Ahorros" -entre comillas-, porque ya no todas se pueden llamar así. Unas -muy pocas-, las dos que... que hemos citado no afectadas, conservan el régimen jurídico originario. Otras -señaladamente podemos citar aquí CaixaBank- no se han visto afectadas por necesidades de reestructuración o de saneamiento, pero han optado voluntariamente por la bancarización, que es una opción que el legislador abría -es posible que una Caja de Ahorros, sin necesidad de saneamiento ni de reestructuración alguna, opte voluntariamente por abandonar el modelo tradicional-; en este caso la ventaja es que se ha acudido un poco a lo que yo proponía originariamente en mi tesis doctoral, que es separar la vertiente fundacional de la crediticia y digamos que la Caja de Ahorros fundación pervive como titular del Banco resultante.

En cuanto al resto, las 43 que sí han acudido a saneamientos y reestructuración, ahí nos vamos a encontrar con dos situaciones diversas. Hay Cajas de Ahorros



que se han visto abocadas a la necesidad de reestructurarse, pero sin necesidad de ser –entre comillas– “rescatadas o nacionalizadas” en todo o en parte de su capital; ahí las Cajas de Ahorros se han convertido en fundaciones, detentadoras de un porcentaje de capital en el Banco resultante, pero que el porcentaje no es el 100 %, con lo cual, en principio, 50 % o superior.

Por otra parte, claro, ahí donde ha habido muchas veces, sí, fusiones frías que han acabado por resultar en la creación de un Banco, nos vamos a encontrar con varias Cajas fundaciones que cada una detenta un porcentaje de capital del Banco resultante.

Y, por fin, habría un tercer grupo, que serían aquellas Cajas de Ahorros que sí han tenido que acudir a lo que sería la reestructuración con el saneamiento a partir de fondos públicos, donde ha habido una nacionalización de pasivos. Ahí la bancarización ha sido absoluta, y, aunque parte del capital esté en manos públicas, como marca la propia legislación, la obligación es ir progresiva, paulatinamente desprendiéndose de este capital público; es decir, se ha renunciado a la opción de convertirlas en entidades de crédito públicas, de titularidad pública, para ir privatizándolas paulatinamente, según su situación económica lo... lo permita.

EL SEÑOR SARRIÓN ANDALUZ:

Muchas gracias. Vale. Por otro lado, querría preguntarle si considera que elementos que son parte de la historia de Castilla y León, como las Cajas de Ahorro con Monte de Piedad, con ausencia de títulos de propiedad, con la totalidad del excedente de su actividad crediticia dedicado a obra social, sin ánimo de lucro, con clara vertiente fundacional y fines de interés general, según el Artículo 34 de la Constitución Española, y con una total asunción por parte de los poderes públicos de la responsabilidad que supone obtener representatividad y que... participar directamente, garantizando el funcionamiento democrático de sus órganos de dirección, ¿considera que son parte de la historia de Castilla y León?, ¿qué función cree que ocupaban esas Cajas y que se ha perdido?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Para mí la situación de las Cajas es dramática. Es... el proceso de reestructuración y desaparición de las Cajas yo lo tildaría de un pequeño drama o tragedia para el ordenamiento jurídico español en su totalidad, como Estado. El edificio de la Caja de Ahorros en España, ya no digo en Castilla y León, se ha erigido, tradicionalmente, históricamente, sobre una piedra angular muy clara, que es el servicio a la sociedad. En sus antecedentes históricos, lo cierto es que la Caja de Ahorros surge con muchísimo retraso respecto a las Cajas de Ahorros europeas, pero es porque en España había una serie de antecedentes, entidades, previos; ya ni siquiera el Monte de Piedad, incluso nos podemos remontar a la Edad Media –los pósitos, las arcas de misericordia–, una serie de instituciones que venían a cumplir esa función. Esencialmente, una función de incorporación de las clases más bajas a lo que sería el acceso al crédito y a lo que hoy en día llamaríamos productos bancarios o productos financieros; evitar lo que ahora se ha dado en llamar la exclusión financiera.

En ese sentido, las Cajas de Ahorros surgen tarde: mil ochocientos treinta y seis, el Real Decreto que crea la Caja de Ahorros de Madrid; no son reguladas hasta mil ochocientos cincuenta y tres, o sea, que, curiosamente, surgen al margen de toda



regulación normativa; y se erigen a lo largo de su evolución sobre esa piedra angular. Parte de... o el embrión que justificaría su espectacular crecimiento posterior y, a la vez, podemos decir, su... su fracaso, es que han llegado a crecer muchísimo desde la perspectiva financiera, han llegado a representar nada menos que la mitad del sistema financiero español; y, sin embargo, nunca se ha dado una respuesta adecuada –al menos desde mi opinión, soy un poco tajante en esto porque es mi opinión– desde el legislador, los poderes públicos españoles; ya partiendo del siglo XIX y hasta hoy en día, yo considero que nunca el legislador ha dado una respuesta clara a una pregunta básica: ¿qué es una Caja de Ahorros, o qué era una Caja de Ahorros?

Usted ha partido de la afirmación de que las Cajas de Ahorros son fundaciones, son entes fundacionales, y las ha vinculado con el Artículo 34 de la Constitución; yo en mi tesis defendiendo lo mismo, y, sin embargo, el Tribunal Constitucional, en mil novecientos ochenta y ocho, no duda en absoluto a la hora de decir que son entes de carácter fundacional a efectos meramente dogmáticos, pero que no son fundaciones y no se les extiende el Artículo 34. Eso pervierte el régimen jurídico, puesto que implica que va a tener un régimen jurídico *ad hoc*: es una fundación sin ser fundación, es una fundación a la que no se le aplica la legislación de fundaciones, y eso genera problemas. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional dice: bueno, son entidades de crédito y realizan una actividad empresarial, pero no son una empresa en el sentido estricto del Artículo 38 de la Constitución; con lo cual, las excluye del Artículo 38 porque son fundaciones, pero las excluye del Artículo 34 porque son empresa, y las deja sin la cobertura de la protección constitucional de dos derechos que para mí son esenciales: el derecho de fundación y el derecho a la libertad de empresa.

Esos dos derechos tendrían que haber, de alguna forma, encontrado acomodo en la legislación de las Cajas para definir qué es la Caja y cuáles son los parámetros esenciales de su régimen jurídico. Y al estar ausentes, pues han permitido la creación de una legislación absolutamente casuística, *ad hoc*, coyuntural, adaptada un poco a las necesidades de cada institución, en función incluso del ámbito territorial en el que operaba, con lo cual, se ha pervertido un poco la idea original de para qué servía la entidad. Porque creo que no hemos llegado a tener claro en muchas ocasiones para qué sirve la entidad, cuál es el fin de interés general que se persigue con la entidad. *[La oradora no apaga el micrófono al finalizar su intervención].*

EL SEÑOR SARRIÓN ANDALUZ:

(No se preocupe, porque le pasa absolutamente a todos los comparecientes, y a mí el primer año también). Bien. Muchas gracias. Lo siguiente que querría preguntarle es si consideraría posible, o si consideraría viable, instrumentalizar unas Cajas de Ahorro como las que describíamos en la pregunta anterior, es decir, con esa naturaleza fundacional, o que consideramos que es fundacional, con esos fines sociales sin ánimo de lucro, al menos en la parte del excedente, etcétera; si es posible instrumentalizar una Caja de Ahorros de este tipo para que los poderes públicos persigan grandes objetivos de planificación económica, digamos, de dirección de ciclos económicos relacionados con sectores clave de la economía, como se permite en el Artículo 38 de la Constitución Española.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Ahí habría que remitirse, tal y como está ahora mismo la legislación y el ordenamiento jurídico tras la reestructuración de las Cajas de Ahorros, habría



que remitirse a los derechos y a los mimbres que permite la propia Constitución; en cuanto que permite a los poderes públicos, a las Administraciones públicas, intervenir activamente en la economía como agentes económicos, al amparo del Artículo 128, y es posible la existencia de la empresa pública, sería posible la existencia de entidades de crédito públicas. ¿De qué tipo? De cualquier tipo, por supuesto; también Cajas de Ahorros. Pero no hay que olvidar que la Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias establece unos requisitos, ahora mismo, muy concretos para la operativa de las Cajas de Ahorros, en cuanto han de ser de un tamaño reducido y han de tener una extensión geográfica también concreta, que no puede exceder de un número de provincias limítrofes; con lo cual, siempre que se cumpliesen esos requisitos de la legislación básica, sería posible instrumentalizar una Caja de Ahorros.

EL SEÑOR SARRIÓN ANDALUZ:

Y la última pregunta que quería realizarle: ¿cómo cree que podrían intervenir los poderes económicos, sean institucionalizados o no lo sean, ante la persecución por parte de los poderes públicos de objetivos de planificación, como los que planteaba en la primera... en la primera... en la pregunta anterior?, ¿cómo podrían intervenir dichos poderes económicos ante ese esfuerzo que podíamos definir por parte de los poderes públicos reconocidos en el Artículo 38?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

O sea, a ver si lo he entendido bien, ¿como representantes del interés social, representantes sociales, económicos...?

EL SEÑOR SARRIÓN ANDALUZ:

Yo pensaba más en los... en el poder financiero, es decir, cómo el poder financiero puede utilizar recursos para enfrentarse, digamos, a los poderes públicos en el intento de desarrollar una función de planificación de la economía, de acuerdo al Artículo 38.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Desde la perspectiva de las restantes entidades de crédito, en cuanto banca o cooperativas de crédito, sería un intermediario más en el mercado de crédito, sujeto a las reglas de la libre competencia, y con los requerimientos y limitaciones que establece ahora la legislación en materia de Cajas. Los propios antecedentes y la propia evolución de la institución, a mi modo de ver, reflejan que uno de los problemas a los que se enfrentó la Caja fue esa liberalización operativa crediticia y esa expansión geográfica ilimitada. Y, de hecho, lo que ha vuelto a hacer la Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones es limitarlo. No habría, en principio, una capacidad de oposición real; ahora, la capacidad de competir en el mercado, por supuesto, existe, con lo cual, evidentemente, la banca pues competirá con esa nueva Caja de Ahorros que pudiese surgir.

Entendí que la pregunta iba más por la representación de intereses económicos o sociales en los órganos de gobierno de las Cajas, pero no sé si se refería a otras entidades de crédito distintas a la Caja de Ahorros. *[Murmullós]*. Vale, fenomenal. Gracias.

**EL SEÑOR SARRIÓN ANDALUZ:**

Simplemente, una última pregunta de carácter reflexivo: ¿cuánto cree... cómo cree que ha perdido la sociedad de Castilla y León con la pérdida de nuestras Cajas de Ahorro, y qué responsabilidad cree que han tenido los poderes públicos ante esta pérdida de las Cajas?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Bueno, la pérdida yo creo que es incalculable, no tanto por lo que las Cajas vinieran desarrollando –que también–, sino por su enorme potencial. Las Cajas de Ahorros son entidades que servían a un interés general, a una finalidad de interés social, y que, en tal sentido, realizaban mucho más que, a veces, lo que los propios ciudadanos percibían, y nos damos cuenta ahora que han desaparecido. Más allá de los ciclos de teatro, de cine o de conferencias, lo cierto es que mantenían una obra benéfico-social muy importante, que se ha visto reducida de manera significativa.

Existe el riesgo cierto de exclusión social, pero esto era algo que ya se veía venir, habida cuenta que los procesos de transformación y reestructuración de Cajas de Ahorros europeas nos permitían anticipar –y esa era una ventaja con la que contaba el legislador español– qué podía ocurrir ante diferentes escenarios. Tenemos países europeos donde se han suprimido, sin más, las Cajas de Ahorros, como es el caso del Reino Unido; otros, donde se han reestructurado, donde se han conservado con sus caracteres originarios vinculados al sector público; y otras, donde se han privatizado por completo. Ejemplo del primer tipo: Alemania; ejemplo del segundo, privatización: Italia.

La desaparición, sin más, de las Cajas, en el caso del Reino Unido, abocó a una exclusión económica-financiera a amplias capas de la población de la que todavía no se ha recuperado del todo la sociedad británica. Y lo estamos empezando a sufrir aquí. En el caso concreto de Castilla y León... cada Comunidad, lógicamente, lo adapta a su tejido socio-económico. En el caso concreto de Castilla y León, una de las cosas que... a bote pronto, efectos más inmediatos de la desaparición de las Cajas –no podemos ignorar que somos un territorio muy amplio y muy despoblado–, la desaparición de infinidad de sucursales de este tipo de entidades de crédito –que eran las únicas que muchas veces servían a núcleos poblacionales pues de escasa población o muy vinculados a actividades agrícolas, rurales, ganaderas– ha planteado... ha planteado problemas y quejas por parte de la ciudadanía, claro.

EL SEÑOR SARRIÓN ANDALUZ:

Pues, por mi parte, nada más. Y muchas gracias.

EL VICEPRESIDENTE (SEÑOR FERNÁNDEZ SANTOS):

Por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, tiene la palabra, por un tiempo máximo de treinta minutos, Manuel Mitadiel.

EL SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ:

Muchas gracias. Y muchas gracias a la compareciente, nuevamente, por haber acudido a nuestra llamada. Mire, vamos a... sé que es muy difícil no repetirse con esta estructura, pero vamos a intentar recapitular. Una de las... digamos, de las cues-



tiones más interesantes que ha motivado la petición de su comparecencia es que usted fue capaz no sé si de pronosticar, pero sí de intuir los problemas que iban a tener las Cajas de Ahorros, y esto me creo recordar que fue en el año dos mil cinco. Yo solamente, con respecto a esto, he revisado una obra suya, me... *Cuestiones actuales del régimen jurídico-administrativo de las cajas de ahorros españolas*. ¿Le importaría describirnos, primero, qué es lo que usted percibió en aquel momento y cuál es la cronología de... -muy sucinta- de los cambios jurídicos que nos han llevado a esta situación? Gracias.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Bueno, para mí es importante... quizá deformación profesional, porque empecé realizando el estudio por aquí, pero para mí es importante tener siempre en cuenta la perspectiva histórica de la Caja de Ahorros, porque su historia contribuye de manera muy significativa a explicar el régimen jurídico y el porqué de muchísimas particularidades, singularidades y peculiaridades de la propia Caja. Surgen, como he dicho antes, en el siglo XIX -en mil ochocientos treinta y seis se funda la primera-; la inestabilidad política de ese siglo incide de manera muy importante en lo que va a ser el nacimiento de la entidad de crédito, porque la iniciativa para su creación va a ser, desde sus orígenes, netamente privada. Como consecuencia del descrédito, de la impopularidad, de los sucesivos Gobiernos nacionales, pues se plantean una serie de iniciativas en ámbitos locales, territorialmente muy muy identificados, bien por parte de sociedades de amigos del país, por parte de entidades benéficas religiosas, a veces por parte de ayuntamientos o diputaciones; es decir, el origen, absolutamente diverso: desde Administraciones públicas, asociaciones o sujetos -a veces aristocráticos, personas concretas, un marqués, un conde- que, de alguna forma, promovía la creación de la Caja.

Sin embargo, frente a eso, hay abstencionismo de los poderes públicos; no hay una legislación, no hay un estatuto, no hay nada que nos diga cómo va a ser la Caja de Ahorros, y por eso esas primeras Cajas que surgen tienen un particularismo... particularismo reglamentario y estatutario muy significativo. De ahí, creo yo, esa lucha encarnizada por las Cajas a lo largo de su historia, siempre por defender sus estatutos, ¿no? Siempre han estado ahí sometidas a una tensión entre dos extremos difíciles de resolver, y uno era pedir su autonomía, pedir sus estatutos, pedir su particularismo.

Desde el comienzo se ve claramente que están a medio camino entre lo benéfico y lo financiero, con unos rasgos que van a ser muy difíciles de definir, pero, a la vez, con una fórmula de éxito en el fondo, por cuanto populariza y extiende el crédito a capas sociales inferiores que hasta entonces estaban excluidos de él, que ya permitía hacer presagiar su rapidísima propagación.

El primer estatuto serio o intento serio de regular las Cajas de Ahorros es del año mil novecientos treinta y tres, y, ya previendo que las Cajas -pues la Caja de Ahorros de Madrid ya tiene casi cien años- habían tenido un éxito considerable, opta por decir: bueno, todas ellas, independientemente de donde provengan, van a tener una misma naturaleza jurídica, una misma naturaleza jurídica fundacional, unos rasgos mínimos comunes, pero vamos a respetar sus estatutos y su reglamentos propios. Y, a partir de ahí, van a ser las propias Cajas de Ahorros las que van a ir evolucionando, a lo largo de tres etapas muy marcadas:



Una primera etapa va a ser claramente benéfica. No se trata de ganar dinero ni de realizar una actividad crediticia, se trata simplemente de facilitar a las clases más pobres que accedan al crédito y que puedan mejorar su situación. Lo que ocurre es que empezamos a ganar tantos excedentes que algo habrá que hacer con ellos.

Comienza una segunda etapa social. Abrimos: ya no es simplemente abrir el crédito a las capas más desfavorecidas de la sociedad, sino realizar alguna otra función social que pudiera ser favorable -lo que hoy en día llamaríamos un fin de interés de general-, hasta que, ya en la década de los setenta, eso alcanza un crecimiento tal que se plantea la equiparación operativa y geográfica con la banca. Y ahí es donde se convierten en entidades de crédito equiparadas en todo a la banca. Va a ser su etapa de mayor esplendor, pero, simultáneamente, la que anuncia el inicio del ocaso de la institución, porque, en esas tres etapas, no cambia la naturaleza jurídica de la Caja, siguen siendo entes fundacionales. Y, por definición, un ente fundacional no puede ampliar su capital, de tal manera que un banco que crece mucho y que tiene potencial de crecimiento, sencillamente, amplía su capital, emite acciones, continúa creciendo; una Caja de Ahorros que se ve sometida a ese crecimiento se encuentra, en un determinado momento, con que es imposible aumentar su capital, y es ahí donde comienzan las... los primeros debates serios -diría yo- acerca de qué hacer con la institución.

Coincide, además... -década de los setenta, se opta por equiparar- pero coincide además este debate con la entrada en vigor de la Constitución y la aparición de unos nuevos actores, que van a ser las Comunidades Autónomas, con lo cual, esa vinculación inicial a ámbitos geográficos muy concretos -municipales, provinciales- comienza a equipararse, cada vez más, a la Comunidad Autónoma, y eso nos va a dar un balón de oxígeno de unos veinte años, hasta la década de los noventa, para que la equiparación operativa, el crecimiento geográfico, el que la Caja se convierta en Caja autonómica siga creciendo. Pero nos vamos a encontrar abocados, finalmente, a la pregunta de siempre: qué hacer cuando el crecimiento ya sea muy desmesurado. Dado que no se ha regulado adecuadamente esa vertiente fundacional, no se ha sabido qué hacer con ellas, en mi opinión.

EL SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ:

Deduzco de su contestación que el... la primera limitación, o la limitación que se iba a encontrar, es el que no se había resuelto el problema de la obtención de capital para satisfacer las necesidades de... del crecimiento y que esto hacía inviable a futuro las Cajas.

¿Cómo... qué pasos legislativos se dan durante... sobre todo durante los años ochenta, para solventar este tipo de cuestiones? También inciden, y le quería preguntar en torno a eso, porque va a ser uno de los factores que en esta Comisión se analizan más detenidamente, y que también usted ha analizado en otro... en otra de sus... de sus artículos, que es la cuestión de la gobernanza y la influencia de la gobernanza en la evolución de las instituciones. ¿Le importaría describirnos los hitos fundamentales del cambio jurídico?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Vale. Para mí, pese a que ha habido una hiperregulación de las Cajas, por una parte, ha habido muchísima normativa en materia de Cajas, tanto estatal como auto-



nómica, lo cierto es que el principal problema al que se van a enfrentar, el meollo de la cuestión, va a estar en que no se ha procurado o no se ha intentado jamás embriar la indeterminación tradicional acerca de su propia concepción y de su naturaleza jurídica. Han estado condenadas de manera permanente a un destierro del plano institucional ordinario, han habitado un limbo, un limbo jurídico, donde tan pronto se las califica –y estos son calificativos textuales que he ido tomando yo, con los años, de diferentes leyes autonómicas y de sentencias– entes de origen fundacional, fundación en sentido estricto –y, sin embargo, no se les aplica la Ley de Fundaciones–, entidad de crédito, incluso en algunas legislaciones ente de naturaleza social; esa confusión a la hora de definir las ha propiciado los bandazos en su regulación normativa y la entrada cada vez más decidida de intereses que normalmente solían ser políticos y que eran espurios en su propio gobierno y en su propia administración.

Desde el punto de vista de la legislación, lo que ha habido, sobre todo, es una dejación de funciones, en el siguiente sentido: contamos con una equiparación operativa y una expansión geográfica sancionada justo antes de entrar en vigor la Constitución, la denominada reforma Fuentes Quintana, en el año setenta y siete, y hasta mil novecientos ochenta y cinco no se vuelve a legislar en materia de Cajas de Ahorros, con la famosa LORCA. La LORCA, en realidad, lo único que regula son los órganos de gobierno y de administración de la Caja, no regula más. No define a las Cajas de Ahorros, tampoco define exactamente cuál es el interés social de la Caja –sobre ello volveré ahora–, qué es el interés general que encontramos en esa Caja. Todos hablamos de que son entes de naturaleza social, de que persiguen un interés general, pero ¿cuál? Eso no está claramente definido. Y solamente se dice cuáles van a ser los órganos de gobierno o de administración.

Como se sabe, esa ley fue rápidamente contestada por las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, dando lugar a dos sentencias en el año ochenta y ocho –la 48 y 49 del año ochenta y ocho–, que, en su momento, también fueron muy polémicas, que han sido analizados minuciosamente por la doctrina y que, a mi modo de ver, no hacen más que emborronar la situación, porque no resuelve adecuadamente los problemas de la Caja. Al optar por esa exclusión del Artículo 34 –porque son empresas–, pero exclusión del 38 –porque son fundaciones–, el Tribunal Constitucional da todavía más manga ancha al legislador para realizar una regulación de la institución que realmente no contribuye a embriar y a decir: esto es y este debe de ser su régimen jurídico.

Simultáneamente, el Tribunal Constitucional reconoce que son entidades de crédito, pero peculiares; y que ahí existe la posibilidad de adquisición de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, que todas, en sus Estatutos, rápidamente asumen competencias en materia de Cajas de Ahorros. Y comienza, desde el año ochenta y ocho en adelante, una minuciosa jurisprudencia constitucional donde se van analizando particularizadamente competencias sobre aspectos muy concretos, repartiendo esas competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Las distintas Comunidades Autónomas desarrollan la LORCA, como legislación básica, pero, básicamente, lo que van a regular y desarrollar, en líneas generales, van a ser los órganos de gobierno y de administración de nuevo, y una mínima supervisión que comparten con el Estado, pero realmente la organización, el gobierno y la administración; de tal manera que continuamos un poco con esa rueda de inseguridad jurídica de no definir lo que es y de no definir lo que es el interés general.



Para mí, una de las cuestiones claves que ha faltado en la... en el régimen jurídico de las Cajas es definir qué es el interés general y hasta dónde llega. Existen dos posibles vertientes del interés general en la Caja: lo que se hace con los excedentes, es decir, la obra benéfico-social, qué hacemos con las ganancias que obtiene la Caja; eso, evidentemente, era de interés general, la obra benéfico-social claramente tenía una regulación. Pero lo que no se ha definido adecuadamente en la regulación, a mi modo de ver, o en el régimen jurídico de las Cajas, es si la propia actividad crediticia es o no de interés general; que puede serlo, en la medida en que incorpora a las capas sociales más bajas al crédito, en la medida en que permite acceder a crédito a pymes o a pequeñas familias que se dedica a la economía doméstica, que puede financiar incluso actividades, planificaciones, proyectos de interés de general de las Administraciones o de los poderes públicos. Puede ser que la propia actividad crediticia sea de interés general, pero esto no ha tenido una regulación clara, ha sido objeto de la decisión de cada entidad, de tal manera que digamos que ha habido una hiperregulación de las Cajas, pero, simultáneamente, un abstencionismo tremendo, sobre todo por parte del legislador estatal.

EL SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ:

Muchas gracias. Mire, en uno de... en otro de sus artículos, *La naturaleza fundacional de las cajas de ahorros y la emisión de cuotas participativas*, toca usted un tema que es objeto del análisis de esta Comisión, y dice usted: "... la irrevocabilidad de los mandatos de los miembros de los órganos de gobierno de las cajas, la limitación temporal de sus mandatos y de sus posibilidades de reelección, la limitación a un 50 % de los representantes públicos en el gobierno de la entidad son, todas ellas, medidas necesarias pero insuficientes si se quiere avanzar realmente en esa proclamada 'eficiencia económica', 'profesionalización' y 'neutralidad' de las cajas en el mercado financiero". Yo le quiero preguntar por uno de esos aspectos, y es por el tema de la profesionalización y en qué medida las modificaciones legislativas que incorporaron a partidos, sindicatos y asociaciones tuvo influencia en la... en el devenir de las Cajas.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

La crisis y el ocaso de la institución, a mi modo de ver, se debe a una confluencia de factores, a una confluencia de causas, y todas ellas van a tener un grado de responsabilidad en lo que va a ser el... pues el fin, diría yo, el venir aquí hoy a hacer casi que la anatomía forense de qué fue lo que pasó con las Cajas de Ahorros.

En todo caso, la entrada de intereses sociales, como pueden ser sindicatos o representantes de ayuntamientos o diputaciones, o de la propia Comunidad Autónoma, universidades, pudo contribuir, o no, al fin de la institución. No tanto la entrada en el órgano de gobierno como la no adecuada definición de las funciones y de la profesionalización allí donde debía de ser más profesional la gestión de la Caja. Yo, en mi tesis doctoral, lo que defendía era que era necesario separar las dos vertientes: una cosa es la vertiente fundacional, decidir las cuestiones de interés general; y otra cosa es la vertiente crediticia o empresarial, valorar adecuadamente el riesgo de las operaciones, planificar adecuadamente el crecimiento y el mantenimiento de la propia entidad de crédito.

Esa separación no se llega a hacer de manera efectiva en ningún momento, de tal manera que los órganos de gobierno están integrados muchas veces por gestores



que, sin la adecuada preparación o adecuados conocimientos, deben tomar decisiones, muchas veces complejas, que pueden comprometer el futuro de la institución, con su mejor voluntad, con su mejor intención y lo más documentados posibles; pero que si yo tuviese que estar en un consejo de administración de una Caja, tampoco creo que tendría la preparación suficiente como para tomar esas decisiones. Y, sin embargo, los mismos órganos de gobierno decidían sobre todo: sobre la actividad crediticia, la planificación del crecimiento o expansión de la entidad, y el qué hacer con sus excedentes; y eso, sin duda, va a marcar el futuro de la institución.

Son varias las llamadas de atención que realiza la Unión Europea en este sentido, pidiendo una mayor profesionalización en la gestión, pidiendo la incorporación de medidas de gobierno corporativo; y, finalmente, la culminación o el cierre y la incorporación de todas esas medidas se va a producir, irónicamente, con un real decreto-ley del año dos mil doce, es decir, en pleno proceso ya de reestructuración de las Cajas y cuando el declive era absolutamente irremediable. Ahí ya no había quien embridara pues lo que era una carrera cuesta abajo ya y sin frenos por la propia situación económico-financiera en la que se encontraban las entidades.

EL SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ:

Lo ha dicho usted muy bien. Empieza el legislador, y sobre todo el supervisor, a preocuparse seriamente por la profesionalización de las Cajas de Ahorros cuando estas ya no existen; porque es en diciembre del dos mil once, o en los últimos meses del dos mil once, cuando se producen la inmensa mayoría de los procesos de fusión, y es normativa de dos mil doce, y después de dos mil trece, la que descubre que, efectivamente, hay un problema de incompatibilidades y de profesionalización.

En el mismo artículo dice usted otra cosa que también... -a ver si soy capaz de encontrarlo- dice usted otra cosa que es muy interesante para el objeto de esta Comisión, dice: "... es evidente e innegable el control político sobre la caja de ahorros, sin que ese poder en la entidad haya ido acompañado de la asunción de algún tipo de responsabilidad pública por las decisiones adoptadas en su gobierno y gestión. Es seguramente esa sensación de absoluta 'impunidad' por parte de las fuerzas políticas la que ha llevado en los últimos tiempos a considerar a las cajas de ahorros como auténticas cajas regionales, como instrumentos para la financiación de todos aquellos proyectos que los Gobiernos autonómicos correspondientes consideren convenientes, resintiéndose cada vez más su imagen social y resultando cada vez más difícil su distinción de los bancos". ¿Hoy volvería a emitir la misma opinión?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Sí, completamente. La vocación territorial tradicional de las Cajas de Ahorros ha llevado a que las Comunidades Autónomas reclamaran cada vez mayores competencias en relación con las mismas, hasta el punto de llegar a incorporarse en su propio gobierno y gestión. Hay muchas competencias autonómicas en diferentes sectores económicos sin que por ello la Comunidad Autónoma esté presente en las decisiones que toman los operadores económicos en ese campo.

Sin embargo, curiosamente, en las Cajas de Ahorros, esa vinculación a un territorio, que, de entrada, no era autonómico, porque era municipal, provincial, comarcal, rápidamente la Comunidad Autónoma se erige en representante un poco de ese interés territorial y se incorpora a los órganos de gobierno, pero sin que haya ninguna



institución o mecanismo en el régimen jurídico que, de alguna forma, publique a la institución; ya que se va a incorporar a la institución y va a tomar decisiones sobre su futuro económico, que de alguna manera responda –no me refiero políticamente, me refiero económica y jurídicamente–. Esta es la reforma, por ejemplo, que... o el estado en el que se encuentran las Cajas de Ahorros alemanas, donde hay dos instituciones: la *Anstaltslast* y el *Gewährträgerhaftung*, que significan que las entidades públicas que están detrás de la Caja de alguna forma garantizan su saneamiento, su... su situación económico-financiera, y van a responder jurídica y económicamente de las decisiones que tomen en relación a las *Sparkassen*.

Claro, aquí no ocurre lo mismo; nos incorporamos al gobierno, nos incorporamos a la gestión, pero después son entidades privadas, con lo cual, cuando surge la crisis, realmente nos encontramos con que las Comunidades Autónomas en ocasiones quieren tomar decisiones sobre las Cajas, fusionarlas todas, hacer un SIC con todas las Cajas autonómicas, y nos encontramos que son entidades privadas que pueden querer, o no, seguir la planificación de la Comunidad Autónoma. No siempre es fácil decir: porque estoy en el órgano de gobierno, voy a imponer mi voluntad. Con lo cual, ahí hay una ruptura del nexo: me incorporo al gobierno, pero no acabo de responder.

Y esto, en algunos casos concretos... –y he de decir que, a mi modo de ver, para nada Castilla y León es la peor Comunidad Autónoma en esto, en absoluto– pero en algunos casos ha dado lugar a situaciones dantescas, a legislación específicamente coyuntural y *ad hoc* para poder echar de un gobierno de... de un consejo de administración o de una asamblea general a una persona en particular; y me puedo remitir a normas aprobadas con rango de ley por la Comunidad Autónoma de Cataluña, por ejemplo, o la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde el intento y la pugna por el control de una Caja de Ahorros en particular lleva a que se modifiquen leyes por los Parlamentos autonómicos, estableciendo unas fechas de jubilación, pues a veces hasta ridículas, los 68 años; ni 65 ni 70 ni... no, 68, porque así conseguimos aparcar a esta persona en particular, pero no aparcar a esta otra. Bueno, esa... esa situación, a mi modo de ver, no favorece en nada a las Cajas; es lo que algún autor, Sánchez Calero, un reputado mercantilista, ha llamado el “fulanismo normativo”, la aprobación de normas dirigidas a cada fulanita, a cada Caja de Ahorros en particular.

EL SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ:

Bien. ¿Deduzco de su respuesta que uno de los problemas de las Cajas de Ahorros fue la utilización como Banco regional, y esto implica el... digamos, para proyectos que podrían ser de interés para el Gobierno autónomo respectivo, pero a lo mejor no seguía las reglas de riesgos, es decir, que hayan sido utilizadas tanto por los Gobiernos regionales como por los grupos representados en esos consejos de administración para cuestiones que ellos consideraban de carácter social, pero que no resistían una... un análisis financiero?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Efectivamente, riesgo existe, el régimen jurídico lo permite. No me siento cualificada como para responder a si eso ha sido así en una entidad concreta, con proyectos concretos, decir si ha ocurrido así en las Cajas de Ahorros de Castilla y León, porque yo no he estado en la gestión de ninguna de las Cajas de Ahorros,



pero el régimen jurídico permite perfectamente que los órganos de gobierno, donde ha habido, hasta fechas muy recientes, una mayoría de representación política, de poderes públicos, de Administraciones públicas, decida sobre la actividad crediticia en las inversiones de la Caja, con lo cual, evidentemente, hay proyectos que se entiende que son de interés autonómico, de interés regional o de interés político, y se realizan inversiones en la materia. Los más significativos, por ruinosos, han alcanzado páginas de la prensa económica nacional. Como antes comentábamos, pues la inversión de las Cajas de Ahorros valencianas en Terra Mítica, la inversión de Caja Madrid en el Parque Warner, por considerarlos proyectos de interés autonómico por la vinculación al empleo que van a suponer o por la mejora del turismo. Bueno, son decisiones que toman órganos de gobierno con una presencia mayoritaria de Administraciones públicas, de representantes de Administraciones públicas.

EL SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ:

Esto nos lleva a otro aspecto que... que ha tocado usted un poco de forma marginal, que es las competencias que las distintas... los distintos supervisores tenían sobre las Cajas de Ahorros. Mi opinión personal es que una cuestión era la teoría y otra la práctica, y que en el caso, por ejemplo, de las Comunidades Autónomas, y en concreto de la nuestra, su única preocupación era quién estaba en el consejo de administración e influir en el nombramiento de presidentes y directores, pero que jamás ejercieron. ¿Cree usted -analizando, porque supongo que conoce la normativa correspondiente de Castilla y León- que Castilla y León tenía competencias para haber supervisado la solvencia y el futuro de las Cajas?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

El reparto competencial en materia de Cajas de Ahorros, y en particular por lo que afecta a Castilla y León, es especialmente complejo. Al igual que ocurre en otros campos económicos, nos vamos a encontrar con la distinción entre competencias normativas y competencias ejecutivas.

Desde la perspectiva de las competencias normativas, nada que objetar; es una estructura compleja, pero compartida con otros sectores económicos, en el sentido de que va a haber pues normativa de la Unión Europea, de obligatorio cumplimiento; normativa básica del Estado, de obligatorio cumplimiento; normativa de desarrollo por parte de la... de la Comunidad Autónoma correspondiente, en nuestro caso, Castilla y León. Esa normativa va a poder ser de rango legal, de rango reglamentario; no plantea mayor problema. El problema mayor... vamos, no plantea mayor problema, no es poco el que plantea, la regulación, pero, quiero decir, en otros muchos campos económicos esa distribución normativa existe, y bueno, pues conviven normas de distinto origen.

El mayor problema en el reparto competencial se va a encontrar, a mi modo de ver, en las competencias ejecutivas o de gestión, porque aquí, a diferencia de lo que ocurre con la banca, donde las competencias de supervisión, inspección, gestión, autorización, van a estar residenciadas en el Estado, en el caso concreto de las Cajas de Ahorros y cooperativas de crédito, por estar recogidas en los títulos competenciales estatutarios pertinentes, el Tribunal Constitucional entiende que a la competencia normativa las Comunidades Autónomas suman competencias ejecutivas; pero competencias ejecutivas que sería un atrevimiento por mi parte ahora decir: la inspección la podía realizar la Comunidad Autónoma. No es tan sencillo.



Digamos que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional entra a fondo, y de manera muy detallada, en dos leyes esenciales, como son la 13/85, la Ley de coeficientes de inversión, recursos propios, obligaciones de información, y la Ley 26/88 de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, para ir, con precisión casi de cirujano y con bisturí, diciendo hasta dónde llega la capacidad de autorización o ejecución del Estado y dónde estaría la capacidad de autorización, gestión o ejecución de la Comunidad Autónoma. Con eso se articula un complejísimo encaje de bolillos, que algún autor ha llamado auténtico campo de Agramante. Es imposible legislar, es imposible ejecutar, porque en el momento que se adopta una decisión, aunque sea ejecutiva, rápidamente hay conflictividad, y esto... creo que la... en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo es manifiestamente palmario: hay infinidad de sentencias del Tribunal Constitucional por las distintas leyes estatales y autonómicas que inciden en materia de Cajas, infinidad de sentencias del Supremo en relación con normas reglamentarias o con actos concretos, autorizaciones concretas, hasta fechas bien recientes, en relación con la reestructuración.

Desde esa perspectiva, sí van a tener competencias ejecutivas las Comunidades Autónomas. Pero hay que recordar que esas competencias ejecutivas, puesto que la Caja no está correctamente regulada en su vertiente financiera, van a ser competencias exclusivamente de control de legalidad, no de oportunidad. El control de oportunidad se realiza en los órganos de gobierno, de tal manera que, aunque podamos decir... -supone un poco de esquizofrenia- quien está en el órgano de gobierno, a la vez, pues, por tener unas siglas políticas, está presente en la Administración o en el legislador; bien, pero son dos cosas distintas. El control de oportunidad acerca de si la actividad crediticia, de si la operación económica debe realizarse o no, lo tiene la Caja de Ahorros. A partir de ahí, la Comunidad Autónoma y el Estado, en su caso, a través del Banco de España, del Ministerio de Economía, de Hacienda, o ahora ya incluso el FROB, lo único que van a hacer es comprobar la legalidad de la decisión adoptada.

Tras la reestructuración y el saneamiento hemos atornillado un poco más, en el ámbito estatal, esa inspección y supervisión. Alcanza ya algunas materias que algunos autores incluso dicen: bueno, aquí ya... ¿es una competencia técnica o es una competencia discrecional? Porque a veces parece que queda en manos del Banco de España el poder decir: esta operación no, ¿vale? Pero eso es ahora, a resultados de la reestructuración. Con anterioridad, claramente, controles de legalidad; con lo cual, en ese sentido, si corresponde a la Junta de Castilla y León supervisar una operación crediticia que pudiera plantear dudas pero encaja en la legalidad de lo que la Caja de Ahorros podía decidir, corresponde a su asamblea general, consejo de administración, comisión de control, realizar los controles de oportunidad política, decidir si procedía o no la operación.

EL SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ:

Muy interesante la distinción que ha realizado entre control de legalidad y de oportunidad. Eso... aquello que hablábamos antes de la Comisión, es decir, que puede originar dudas entre certezas. Bien. Quiero... quiero finalizar con un tema que no es... creo que no es estrictamente de su campo, pero que, como apasionada del Derecho, seguramente podrá darme alguna... alguna opinión.

Y una de los problemas que nos está... que nos estamos encontrando en esta Comisión, y en todas las... en todas las similares, es el tema del secreto y de la confi-



dencialidad de lo que sucede en los órganos de gobierno de las entidades. A mí esto me suena a impunidad, es decir, a que se ha regulado deliberadamente para que sea difícil la exigencia de responsabilidades; esto es una opinión de alguien que no sabe absolutamente nada de Derecho, pero simplemente tiene algún sentido común. ¿Me podría usted valorar, desde su perspectiva de jurista, cuál es la necesidad de la protección del secreto y qué límites tiene que tener? Gracias.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Eso, efectivamente, excede mucho de mi campo, puesto que no... no lo he estudiado realmente. Sí que, como gestora universitaria, en alguna responsabilidad que he tenido de gestión, me he enfrentado a estas cuestiones, la confidencialidad; y, desde esa perspectiva, hombre, la necesidad de la confidencialidad muchas veces estriba o se regula en el hecho de dar libertad de expresión y de opinión a los miembros de órganos de gobierno, que, si no, seguramente no expresarían su opinión, sus reticencias, sus convicciones o certezas, sus dudas, en relación a determinadas operaciones; con lo cual, normalmente, se suele establecer la confidencialidad de las deliberaciones, puesto que lo que va a ser público, y de lo que va a responder, en su caso –política, jurídica, económicamente, como corresponda–, el órgano va a ser de la decisión finalmente adoptada. Con lo cual, hasta cierto punto, no me suscita mayores problemas de legalidad la confidencialidad, puesto que las razones por las que se adoptaron la decisión pueden decaer, no tienen tanta importancia jurídica –creo yo– frente a lo que va a ser la resolución finalmente adoptada, si esa resolución encaja o no en la legalidad, es la correcta o no y qué consecuencias puede... puede traer.

Puedo entender que suscite curiosidad el conocer cuáles fueron las deliberaciones, cuáles fueron los debates, pero si la ley lo permite y lo establece como... como una deliberación confidencial, normalmente las razones suelen ser... suelen ser esas: el dar la libertad de expresión y de opinión a los distintos miembros; que tan solo salvan –como saben ustedes– su responsabilidad con un voto negativo expreso.

EL SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ:

Lo que dice usted me suena bastante lógico y coherente, si no fuera porque, en este campo, casi todo es de carácter confidencial, y eso da lugar a malos pensamientos, por ejemplo, a que el legislador tenía motivaciones que le hacía que no fuese accesible la información para la petición de responsabilidades. Bien. Dicho esto, no la quiero poner en ningún compromiso más. Le agradezco sus respuestas. Gracias.

EL PRESIDENTE (SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ):

Por el Grupo Parlamentario Podemos Castilla y León tiene la palabra, por un tiempo máximo de treinta minutos, el procurador don Pablo Fernández.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTOS:

Sí. Muchas gracias, presidente. Y muchas gracias a doña Ana Belén Casares por su comparecencia y por las explicaciones que nos está... que nos está dando. Nuestro punto de partida, al proponerla como compareciente, es el artículo de la *Revista Jurídica de Castilla y León* número 25, de septiembre del dos mil once, cuyo título es “Crónica de una muerte anunciada: reestructuración y ocaso de las cajas



de ahorro españolas”. En este artículo expone como... como eje que la falta de decisión en la reforma legislativa sobre estas entidades –de las cuales ya ha estado... ha estado hablando– es una de las causas de su desaparición, porque –como bien ha desgranado a lo largo de su intervención– ha habido una hiperregulación de las mismas, pero también, a la vez, determinadas lagunas importantes y determinadas inconcreciones que han podido abocar al final de las Cajas.

Yo le quería preguntar si usted cree que la situación de las Cajas de Ahorros habría sido distinta de haber tenido el mismo régimen jurídico y los controles propios de las Administraciones públicas.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

¡Buf! Muy diferente. Es un ejercicio de imaginación, pero, bueno, que... que estoy dispuesta a realizar, pero, claro, no tendría nada que ver. Es decir, serían banca pública a todos los efectos, y habría que ver si se considerarían... es decir, habría que ver cuál es el régimen jurídico del que se les habría dotado, ¿seguirían siendo Cajas de Ahorros pero de titularidad pública, o serían bancos con un capital cien por cien público? Evidentemente, si fuesen entidades públicas y vinculadas al sector público a todos los efectos, la situación sería distinta.

¿Habría existido la posibilidad o el riesgo de crisis, de ocaso, de reestructuración? Por supuesto, porque la crisis económica, al final, pues ha demostrado que ha sido arrolladora, ha afectado a entidades de crédito de todo tipo y condición a nivel internacional; lo que ocurre es que ha sido especialmente virulenta con aquella tipología de entidades que en nuestro país tenían una peor regulación, un régimen jurídico más inconcreto, más difuso, y, por lo tanto, más fácil de... de que... propiciar su caída. Eso no quiere decir que entidades bancarias, cooperativas de crédito, otro tipo de entidades, tanto públicas como privadas, en nuestro Estado y en otros, pues no hayan sufrido también dificultades económicas, con lo cual, es un ejercicio difícil de realizar, para mí.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTOS:

Sí. Muchas gracias. Vamos a ahondar ahora en otro de los aspectos que ha ido trufando su intervención. En su artículo usted expone de forma literal y dice que la pasividad durante años del legislador español, que ha optado por guardar silencio sobre el modelo de Caja a que debían tender estas entidades, ante la dificultad de elegir el camino a seguir y escoger entre el aumento de su beneficio económico o en su vertiente fundacional, ha terminado así por cercenar su viabilidad. Sin embargo –y como también usted misma ha expuesto–, sí que había una legislación autonómica en esta materia, en este caso, el texto... el Decreto Legislativo 1/2005, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León.

Yo le quería preguntar: en esta pasividad que durante años usted atribuye al legislador, ¿qué tipo de responsabilidad tendría el legislador autonómico, el legislador en Castilla y León, al respecto de las Cajas de Castilla y León?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

En algún sitio he escrito lo que... lo que yo he denominado “causas y culpables del desplome de la institución”; no recuerdo ahora si es en ese artículo en particular,



pero, bueno, en varias conferencias he disertado sobre ello. Para mí, causas hay muchísimas; y culpables de la... del desplome, si me pregunta, me pongo aquí a listar y no paro. El legislador autonómico, quizá, el menos culpable de todos, en el siguiente sentido: la legislación básica proviene del Estado, y el legislador autonómico ha de desarrollar las bases.

¿Podría haber hecho más el Parlamento autonómico, podría haber hecho más las Cortes de Castilla y León? Indudablemente. Podían haber definido la naturaleza jurídica de la entidad, podían haber profesionalizado un poco más los órganos de gobierno, haber incorporado medidas de gobierno corporativo adicionales, pero hasta cierto punto y dentro de los límites de lo que marcaba la legislación básica del Estado.

Tampoco podían las Cortes de Castilla y León pues realizar una operación del tipo de la que yo he propuesto: vamos a separar la vertiente fundacional a cargo de un consejo de administración de estas características, con representantes públicos, y vamos a separar la actividad crediticia en manos de gestores profesionalizados. Eso no lo podía hacer el legislador autonómico, puesto que estaba sujeto a las bases del legislador estatal. Por eso, en mis artículos y en... y en mis exposiciones siempre he sido muy crítica con las Cortes Generales, porque les corresponde a ellos el dudoso honor de haber sido absolutamente pasivos en materia de Cajas de Ahorros. Se aprueba la Ley del 85, genera una enorme conflictividad, y, a partir de ese momento, no se vuelve a tocar más la legislación de Cajas de Ahorros.

¿Se regulan muchas cosas? Sí, específicas: los coeficientes de inversión, los recursos propios, aspectos de la actividad crediticia; pero una reforma en profundidad de lo que son las Cajas no se lo plantea el legislador estatal. Y eso ata mucho las manos a los Parlamentos autonómicos, porque donde les da capacidad de acción y de regulación es en los órganos de gobierno tal como han sido diseñados por la legislación estatal, que establecen unos grupos de representación y unas horquillas: ahí puedo jugar, pero no puedo salirme de ese marco que ha establecido la ley básica.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTOS:

Muchas gracias. Bueno, se podría inferir de su respuesta que, aunque no tiene el máximo grado de responsabilidad, es más, aunque tenga un mínimo grado de responsabilidad, sí que algún tipo de responsabilidad tiene el legislador autonómico, aunque sea escasa o poca.

Pero, bueno, me quiero centrar en otra... en otra cosa. En su artículo también habla y escribe literalmente: "La vinculación de las cajas de ahorros a los poderes públicos autonómicos se convierte así en un hecho irrefutable, que ha influido, y continúa haciéndolo, en alguno de los rasgos tradicionales más característicos de la entidad". Yo le quería pedir si pudiera desarrollar un poco más esta idea, para poder determinar, dentro de esa vinculación a los poderes públicos autonómicos, si el Ejecutivo -no ya el Legislativo-, si el Ejecutivo autonómico tenía algún tipo de responsabilidad y qué grado de responsabilidad -de tener alguna- tenía el Ejecutivo autonómico.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Bueno, por realizar ahí una... una matización a lo último que he dicho, evidentemente, el legislador siempre va a tener responsabilidad; todos los legisladores y en todas las materias. No olvidemos que al final el Derecho es una obra humana,



toda obra humana va a ser perfectible. Por perfecto que sea el resultado... Es decir, hasta mediados del siglo XX, las Cajas de Ahorros españolas eran consideradas el modelo a seguir en el ámbito internacional: por su éxito incontestable, porque representaban la mitad del sistema financiero español, por la cantidad de recursos que aportaban a obra benéfico-social; en la Asociación Internacional de Cajas de Ahorros eran el modelo estrella. Realmente, si algo cabe imputar a las Cajas es haber muerto de éxito, no... no de fracaso. En ese sentido, claro, la legislación... podemos decir: ¿cómo podía ser tan mala la misma legislación que amparó su crecimiento? Toda... toda obra humana es perfectible, el Derecho también, las leyes podrían haber sido mejores, por supuesto.

Existen, a mi modo de ver, mucha responsabilidad en la falta de una legislación adecuada a nivel estatal, y después en cómo se ha implementado el ejercicio de las competencias ejecutivas de supervisión y de inspección, tanto en el ámbito estatal como autonómico, sobre todo en el estatal; ahí, el Banco de España no le ha quedado más remedio, se le ha alabado por hacerlo, pero es que no le ha quedado más remedio que entonar el *mea culpa*. El Banco de España tiene una responsabilidad enorme en lo que ha ocurrido en el sistema financiero, y, en particular, con las Cajas de Ahorro. Para cuando ha elevado la voz de alarma y ha visto señales de alarma en el sector, el sector es que ya se venía abajo como un castillo de naipes. Con lo cual, evidentemente, los Ejecutivos autonómicos de alguna forma estaban vinculados a las Cajas de Ahorros; ahora bien, esa vinculación es indirecta.

Para mí, en lo que he sido muy crítica, en la vinculación de las Cajas de Ahorros con las Comunidades Autónomas, es que se ha dado entrada a los representantes de las distintas Administraciones públicas, tanto locales como autonómicas, en los órganos de gobierno, sin distinguir adecuadamente en la toma de decisiones cuándo se decide sobre el excedente de la entidad y cuándo se decide sobre la operación crediticia de la entidad; sin que exista, por otra parte, en la legislación, pues unos límites claros. ¿Es que es malo en sí mismo, pues, no sé, que Caja España pudiera invertir en la minería o en el sector azucarero si se trata... yo que sé, de sectores económicos que son esenciales para una determinada provincia? No en sí mismo, siempre que no comprometa la viabilidad de la institución, claro.

Al no tener una legislación que de manera específica estableciera hasta qué punto se puede jugar con la actividad crediticia como actividad de interés general... porque la actividad crediticia también puede ser de interés general, como vemos ahora en los desahucios. O sea, no queremos que haya desahucios hipotecarios, pero es que eso es de interés general; o el Banco es una sociedad anónima, o se dedica al interés general, pero las dos cosas, simultáneamente en la misma entidad, es muy difícil de mantener. Al no estar correctamente regulado, a mi modo de ver, ahí ha habido, en muchas Comunidades Autónomas, una identificación excesiva, sobre todo en las Comunidades Autónomas donde solamente había una Caja, o muy pocas Cajas, y se han intentado fusionar de manera casi a la fuerza. En Andalucía no se consiguió, pero lo intentó con todas sus fuerzas; o sea, se hicieron todo tipo de modificaciones legislativas con tal de obligar a las Cajas andaluzas a fusionarse. Yo no creo que eso haya sido positivo para la pervivencia de estas entidades, ni muchísimo menos, en cuanto que ha supuesto una politización excesiva de la entidad de crédito, a mi modo de ver.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTOS:

Muchas gracias. Vamos a ahondar ahora en esa dicotomía esquizofrénica entre la hiperregulación y las lagunas de regulación, y me voy a referir a ese Decreto



Legislativo 1/2005, en concreto a su Título V, al que habla de... del control y supervisión de las Cajas de Ahorros. Hay artículos que, bueno, con más o menos claridad, de forma más o menos diáfana, pero sí que atribuyen responsabilidades al Ejecutivo autonómico en materia de deber de información, en materia de deber de secreto, inversiones. Específicamente, el Artículo 82 habla de la solvencia, el Artículo 83, protección y solvencia al cliente, Artículo 86, excedentes, Artículo 88, auditoría. Yo le quería preguntar, siendo como era la responsable de esta labor de supervisión y control la Consejería de Hacienda, ¿cree usted que esta Consejería actuó correctamente en el cumplimiento de estas labores de supervisión y control, a la vista de los resultados de las Cajas, es decir, a la vista de la desaparición de las Cajas de Ahorros radicadas en Castilla y León?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

No voy... no rechazo responder a la pregunta, pero, claro, de antemano, sí que tengo que hacer una matización, en la medida en que ni he trabajado con ninguna de las Cajas de Ahorros de la Comunidad, ni tampoco he tenido responsabilidades en la Administración autonómica, me resulta atrevido por mi parte decir: bueno, la Consejería equis es la culpable. Tanto como eso... Pero sí que voy a entrar a matizar el régimen jurídico.

Desde la perspectiva de la inspección y supervisión, la competencia es claramente compartida entre Estado y Comunidad Autónoma; y es más, en el Estado se aprecia también una dicotomía, puesto que una cosa es el Ministerio de Hacienda, que en el momento que se divide Hacienda y Economía distribuye también competencias en materia de Cajas de Ahorros entre Hacienda y Economía, y otra cosa es el Banco de España. Si a eso añadimos que, a resultas del inicio de la crisis, nace el FROB, pues nos vamos a encontrar que en el ámbito solamente estatal tenemos cuatro posibles entidades responsables de la inspección y de la supervisión de las Cajas de Ahorros: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Banco de España, FROB.

Para que se hagan una idea, el Artículo 7.6 de la Ley de Autonomía del Banco de España ya dice que la función de supervisión de todas las entidades de crédito españolas corresponde al Banco de España, aunque añade la coletilla "... sin perjuicio de la función de supervisión prudencial llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y de la cooperación con estas con el Banco como ejercicio de tales competencias autonómicas de supervisión". Hay... ahí hay que leer un poco entre líneas lo que nos dice el legislador, ¿no?, y subrayaría dos términos. Una, "prudencial": está bien que juguéis a ser supervisores, pero aquí los supervisores somos nosotros. O sea, en toda la legislación... -me van a permitir que sea un poco coloquial en la forma de plantearlo- pero en toda la legislación estatal cabe apreciar esta... esta especie de paternalismo de: muy bien, los Estatutos de Autonomía os dan competencias en materia de Cajas, si queréis jugar me parece muy bien, pero la supervisión es nuestra. Y realmente la supervisión o inspección de la solvencia en los recursos propios de la entidad corresponde, en su inmensa mayoría, al Estado, y, en concreto, al Banco de España. La supervisión que realizan las Comunidades Autónomas se entiende que es prudencial; cómo concreta después cada legislación autonómica esa supervisión prudencial... algún autor ha criticado que se trataría de una duplicidad; hasta cierto punto, duplicar unos controles que ya existen en el marco estatal. Eso... eso, por una parte; con lo cual, hay que hacer hincapié en esa competencia ejecutiva, fundamentalmente estatal.



Pero, es más, cuando comienza a detectarse ya la gravedad de la crisis, dos mil siete-dos mil ocho, las Comunidades Autónomas, que sobre el papel habían sido beligerantes con la legislación estatal que atribuía competencias de supervisión al Estado y decían “bueno, es que estas competencias son nuestras, son nuestras, son nuestras”, comienzan a dejarse un poco llevar por el Estado. Es decir, el Estado, rápidamente, ante la... el abismo que se abre a su pies, a nivel internacional -no solamente español-, toma las riendas de la situación y las... y las propias Comunidades Autónomas le dejan -podemos decir- tomar las riendas de la situación, de tal manera que la crisis se ha saldado finalmente, pues con una batería de reales decretos-leyes y de leyes, finalmente aprobadas, en las que gran parte de la supervisión e inspección de las entidades de crédito vuelve a centralizarse en el Estado. Yo diría que no lo había abandonado nunca, lo que pasa es que, bueno, se duplica, se permite a las Comunidades Autónomas jugar a esa especie de dualidad de supervisión.

Algún autor ha dicho que con ello no se ha conseguido nada, porque solamente ha habido una esquizofrenia normativa que ha acabado por redundar igualmente en el desguace de las Cajas. La gran responsabilidad le corresponde al Banco de España. En la mayor parte de las cuestiones es el Banco de España el que tiene que dar las señales de alerta o de... o de alarma. La Consejería, a la vista de las competencias que le atribuye la legislación autonómica, tiene, fundamentalmente, competencias de autorización de operaciones. Y volvemos a matizar la legalidad: hay mucho concepto jurídico indeterminado, pero que después se tiene que concretar en medidas específicas; y si no hay un desarrollo reglamentario que concrete esa supervisión, pues por mucho que se diga que se supervisará a la entidad de crédito, hay que concretar cómo es la supervisión: a través de una memoria anual, a través de una inspección aleatoria, a través de la presentación de cierta documentación; eso hay que concretarlo. Y la concreción específica que encontramos en la legislación autonómica casi siempre es de autorización de operaciones, mucho más que una inspección o supervisión de operaciones ya realizadas para la comprobación de... del saneamiento. Eso corresponde, en su inmensa mayoría, al Banco de España.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTOS:

Sí. Muchas gracias. Pues yo ahí difiero ligeramente, porque creo que este Real Decreto Legislativo 1/2005 sí que precisa suficientemente las obligaciones de inspección, supervisión y control que tenía la Consejería de Hacienda. Yo, que soy una persona bastante optimista, la verdad es que hoy me voy a ir a casa con cierta negatividad, como parte del Legislativo que soy actualmente, porque lo que resulta incontrovertible de su alocución es que, por una parte, entre todas la mataron y ella sola se murió -me refiero a las Cajas de Ahorros-, y, por otra, que el Legislativo legisla muy mal. Y eso creo que es una muy mala noticia, y que los componentes de esta Comisión deberíamos ponernos las pilas para intentar legislar un poco mejor, aunque sea en la parte que nos compete; que, por lo que usted también dice, es muy poca, ya que al final el Estado ejerce una labor paternalista para con las Comunidades Autónomas, y las Comunidades Autónomas tienen competencias, pero parece ser que cuando quieren o cuando interesa, y, cuando no interesa, no las tienen.

Pero, en fin, después de esta reflexión que hago, quería... quería continuar preguntándole. En su artículo habla de que en las Cajas había cierta sumisión a las veleidades políticas de uno y otro signo. Yo quería, si... pedirle que me profundizase un poco más en esta aseveración de veleidades políticas en el marco de las Cajas de Ahorros.



LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Lamento causar crisis en la vocación política de los miembros de la Comisión, pero... algunos... pero, efectivamente, como he dicho antes de comenzar mi comparecencia, una de las funciones, creo yo, esenciales de los... de los profesores e investigadores universitarios en materia de Derecho es precisamente esa, cuando a veces los... los prácticos del Derecho nos echan en cara que no conocemos los aspectos prácticos, que no vamos a lo que es inmediatamente aplicable, alguien tiene que elevarse por encima, plantear dudas, plantear disquisiciones y ser muy crítico con todo. Y esa es nuestra función, ¿no? Ciertamente, es una función cómoda criticarlo todo.

Pero, efectivamente, en este caso, es que soy muy crítica con el legislador, porque entiendo que ha acogido una institución heredada, que hunde sus raíces en antecedentes que son medievales, que es capaz de nacer en el siglo XIX con todas las turbulencias socioeconómicas y políticas de ese siglo y permanecer con notable éxito económico a lo largo de todos los regímenes políticos que hemos tenido en el siglo XIX y XX, y después, de alguna forma, vienen a morir de éxito en nuestro período de mayor estabilidad política, democrática, institucional. Ahí ha habido una dejación muy clara, para mí, de funciones institucionales, de responsabilidad con la institución, de decir: bien, esta institución tiene una serie de flancos débiles por su propia configuración, hay que definirla adecuadamente, hay que decir qué se va a hacer con ella, hasta dónde puede crecer. No podemos poner a competir en el mercado en igualdad de condiciones a quien no es igual.

Sin embargo, eso es lo que se ha hecho; y cuando dice usted “es que parece que se ejercen competencias, pero no se ejercen”. Si decimos que son iguales que los Bancos en su operatividad, su inspección y supervisión tiene que ser igual a la de los Bancos, y eso implica ya no solo la supervisión por el Banco de España, y, por lo tanto, centralización en el Estado, es que incluso en un determinado momento parte de esas competencias pasan al Banco Central Europeo, con lo cual, evidentemente, por el hecho de ser Cajas de Ahorros, el Banco de España no puede hacer dejación de la supervisión e inspección y decir: bueno, y esto queda en manos de las Comunidades Autónomas. Porque no olvidemos que simultáneamente son entidades de crédito; son Cajas, pero son entidades de crédito. Por eso hay una duplicidad de supervisión y de inspección, y por eso también, hasta cierto punto, las Comunidades Autónomas se ven superadas en esa labor de supervisión. Nunca han tenido competencias de supervisión, de inspección, sobre entidades de crédito, porque no les compete. Con lo cual, esa supervisión recae en el Banco de España.

¿Dónde entra, en consecuencia, la competencia autonómica? Pues fundamentalmente en el Gobierno y en la Administración. Y ahí hay dos formas, como ocurre en cualquier empresa pública y privada, de ejercer el gobierno y administración: de una forma prudencial y responsable, donde podremos discutir las decisiones, y, seguramente, el resultado habría sido el mismo. No hay que olvidar que, de 45 entidades, 43 se caen, y las dos únicas que no se caen es porque nunca salen de su ámbito originario de operatividad territorial. Esto es muy significativo, esto viene a demostrar que la equiparación del setenta y siete fue un gran error. Entran en el gobierno y la administración, se puede hacer de una forma prudencial y, aun así, errar. O, por supuesto, ya se puede hacer de una forma... entrando, pues, digamos, sin ninguna red de protección y diciendo: bueno, pues esto, en el fondo, es... viene a ser dinero público para jugar a proyectos públicos.



Cuando me dice que le ponga ejemplos concretos, es que ya he citado la... el agujero que causa en Valencia Terra Mítica es tremendo, un agujero que ha sido absorbido después por Bankia. Que cuando todos identificamos Bankia con Caja Madrid, es que hay mucho más que Caja Madrid en Bankia. Y ahí late un problema importantísimo. La financiación del Parque Warner, pues otro ejemplo. Eso es una veleidad política enorme. ¿Por qué tienen que financiar el Parque Warner? ¿Algunas Cajas de Ahorros han financiado infraestructuras públicas a propuesta de la Comunidad Autónoma a través de los órganos de gobierno con representantes políticos? Sí. ¿Que podemos considerar positivas? ¿Por qué no? En algunas Comunidades Autónomas han financiado con créditos blandos o... o de alguna forma más preferente, podemos decir, pues infraestructuras, por ejemplo, de transporte, ampliaciones de puertos, de aeropuertos, infraestructuras viarias. Bien, es discutible. Ahí, en criterios de oportunidad, no entro.

Se puede justificar que tenga un interés general para la Comunidad Autónoma. Si se hace ordenadamente y razonadamente, no tiene por qué suponer problemas para la entidad. Claro, cuando ya lo vinculamos a proyectos donde el interés general es harto discutible, la fina... la raya se vuelve muy fina. Ese cordón umbilical entre actividad crediticia e interés general pues plantea muchas dudas, y a eso me refería yo cuando decía que han estado sujetas a veleidades políticas. Pondré otro ejemplo: la pugna de la Comunidad Autónoma de Andalucía por deshacerse de la Iglesia en Caja Sur es francamente lamentable, lamentable. Y es un ejemplo claro de intentar sujetar a una entidad a una veleidad política, a intentar mi proyecto, que es hacer un Banco público regional con todas las Cajas de Ahorros andaluzas, por ejemplo. A eso me refería.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTOS:

Muchas gracias. Sí, precisamente, algún otro de los comparecientes que han pasado por aquí han dicho que la propia Junta de Castilla y León orientaba determinadas decisiones económicas de las Cajas de Ahorros de Castilla y León, en concreto, en este caso, para favorecer a empresas, como... como El Árbol o como Azucarera el Ebro. O sea, que aquí también, en Castilla y León, esas veleidades políticas, tristemente, han estado presentes de forma importante en las decisiones y en la forma de actuar de los órganos de gobernanza de las Cajas de Ahorros; así que sí que podemos inferir, o por lo menos nuestro grupo infiere, que sí que había cierto sesgo político por parte del Gobierno autonómico orientando operaciones económicas.

Bien. Antes de hacer la siguiente pregunta... (es una interpretación que hace mi grupo, tan respetable como la que puede hacer usted; ya sé que le hace mucha gracia) no... no me desanima en absoluto, ni voy a provocar ninguna crisis... en mí, como legislador, o como parte del Legislativo, al contrario, el problema, o la virtud, es que yo soy una persona responsable, que me gusta estudiar -soy licenciado en Derecho-, que me gusta formarme, que me gusta adquirir conocimientos, para después poder asumir responsabilidades de mi etapa como legislador. Al contrario de lo que ha sucedido históricamente en este país, en la que aquí nadie asume responsabilidades, a nuestro grupo, a mí, me gusta asumir responsabilidades; con lo cual, cuando yo deje mi labor como legislador, asumiré las responsabilidades de las buenas o malas praxis que hayamos cometido todos en general. Creo que si esa asunción de responsabilidad y si esas ganas de formación hubiesen sido igual en el resto de grupos parlamentarios, pues otro gallo hubiese cantado. Y esto hilvana con la siguiente



pregunta que le quería hacer: ¿considera usted –aunque creo que ya lo ha dicho a lo largo de su intervención– que los miembros de los consejos de administración tenían la formación necesaria para desempeñar esa labor, a la vista de que estos órganos de gobernanza tomaron decisiones que, viendo cómo terminaron las Cajas, fueron bastante erráticas?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

No siempre. La legislación no marcaba unos requerimientos sumamente elevados en este sentido y, por lo tanto, depende; tendría que entrar a la casuística, a valorar... –cosa que tampoco siento que yo sea la persona adecuada para ello– a valorar la trayectoria o el currículum de cada uno de los integrantes, para decir, bueno, si tiene o no la capacidad de tomar esas decisiones. Pero, como después hemos visto en algunos casos, que incluso se han judicializado, los propios gestores llegan a reconocer: bueno, yo no tenía formación, nos fiamos de los informes que nos pasaban. En fin, la propia estructura legislativa favorecían que los órganos de gobierno no siempre estuviesen integrados por las personas que tenían los conocimientos suficientes como para valorar las consecuencias –no solo a corto plazo, sino a largo plazo– sobre la entidad de algunas de las operaciones crediticias que allí... allí se planteaban.

Dicho eso, también hay honrosísimas excepciones. No olvidemos que CaixaBank se ha transformado porque ha querido, voluntariamente, y no ha tenido que acudir a ningún tipo de proceso de reestructuración. Luego algo habrá hecho bien, a pesar de todas las pugnas que tiene con la Comunidad Autónoma. No olvidemos tampoco que hay dos pequeñas Cajas de Ahorros que nunca se han salido de su ámbito territorial, que se encuentran muy vinculadas a la ciudadanía en ese ámbito territorial, que han estado gobernadas, exactamente igual, por representantes de Administraciones públicas y que continúan teniendo su forma tradicional. De las 43 que se han transformado, también las hay que no han tenido que acudir a fondos del FROB, con lo cual, no todo se ha hecho mal ni todo se ha hecho rematadamente mal. Pero, evidentemente, no había unos criterios legales mínimos acerca de cuál es el perfil que debía de tener un gestor o un integrante de los miembros... de los órganos de gobierno.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTOS:

Gracias. Bueno, queda poco tiempo. Voy a hacerle dos o tres preguntas más. Una que sí que me... me interesa, porque he creído que usted hacía una afirmación en ese sentido, pero, para ser más claro, le quiero preguntar: sabemos, y así se ha puesto de manifiesto –de hecho, casi todos los comparecientes así lo han dicho y los periódicos de la época también lo corroboran y lo constatan–, que hubo un intento por parte de la Junta de Castilla y León –encarnado en su presidente, Juan Vicente Herrera, al alimón con el jefe de la Oposición, Óscar López, por entonces– de hacer una fusión para constituir una única Caja de Ahorros en toda Castilla y León, ¿usted cree que esa era una buena idea, era una buena solución para intentar evitar el fin de las Cajas de Ahorros o para potenciar el papel de la Caja única de Ahorros en Castilla y León?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Siempre que hubiera voluntad por parte de las Cajas de Ahorros, y yo creo que en eso Castilla y León lo hizo bien... quiero decir, plantear un proyecto no es negativo



en sí mismo, lo que veo negativo en sí mismo es el fulanismo normativo al que aludí antes: como yo quiero fusionar a las entidades, pues se lo propongo; y, si no quieren, las obligo, y meto una disposición adicional en una ley, de pasada y corriendo, y modifico la legislación. Eso, por suerte, yo creo que en esta Comunidad Autónoma no se ha vivido, cosa que sí se ha vivido en alguna otra Comunidad Autónoma. Como proyecto es respetable, es posible. Habría que valorarlo en términos económicos, qué incidencia podría tener esa... esa fusión real de las Cajas de Ahorros de Castilla y León, hasta qué punto... Uno de los problemas que planteaba la fusión autonómica de las Cajas era hasta qué punto compiten entre sí. Era más lógica o más inteligente en muchas ocasiones la fusión de Cajas de Ahorros de Comunidades Autónomas diversas, donde no compitieran entre sí, y no fusionar Cajas de Ahorros que muchas veces estaban muy presentes en el mismo ámbito territorial.

Volvemos a que uno de los orígenes de la crisis de la entidad está en la liberalización geográfica, porque, si no hubiese habido liberalización geográfica, bueno, pues cada entidad estaría vinculada a sus provincias, comarcas, municipios. Pero lo cierto es que las Cajas de Ahorros autonómicas estaban extendidas por toda la Comunidad Autónoma; con lo cual, me imagino que ese habrá sido uno de los factores que se habrán valorado y que habrán podido tener su peso en la decisión final de no... de que no se llevase a cabo la fusión proyectada.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTOS:

Muchas gracias. Y, bueno, como última pregunta -y en esto creo que sí que vamos a coincidir; bueno, de hecho coincidimos, porque también lo ha desgranado en su intervención, pero quería que volviese a repetir-: ¿qué importancia o qué papel le daba usted a las Cajas de Ahorros en Castilla y León? Porque, para nuestro grupo, han dejado una huella indeleble, ya que, para nosotros, hacían un papel esencial, especialmente también con su labor de obra social, muy arraigado a la sociedad castellana y leonesa, muy imbricada en los territorios, especialmente en el medio rural. Para nosotros ha sido un auténtico drama y una tragedia la desaparición de las Cajas de Ahorros, y quería preguntarle si usted comparte esa... esa visión.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Sí. Como he dicho antes, a instancias de otro de los intervinientes, me parece un drama para nuestra Comunidad Autónoma. En todas las Comunidades Autónomas las Cajas de Ahorros han dejado una huella indeleble. Lógicamente, al ser entidades de crédito muy vinculadas a un ámbito territorial originario, están muy imbuidas de los caracteres de esas zonas territoriales; en nuestro caso, muy vinculadas a la actividad agrícola, a la actividad ganadera, muy vinculadas a la presencia en pequeños núcleos de población -que en una Comunidad Autónoma tan despoblada y tan amplia como esta es esencial-, la presencia en círculos culturales, la promoción que realizaban, por ejemplo, de la investigación, la obra benéfico-social que realizaban en materia, por ejemplo, de tercera edad, pues es muy significativa. Y, en ese sentido, han dejado un vacío que va a ser muy difícil... -que ya se está demostrando- muy difícil de llenar. Evidentemente, podemos pedir a las entidades bancarias que cubran el vacío, pero no lo van a hacer.

Curiosamente, antes de la crisis económica -esto es un fenómeno que... al que también aludí en alguno de esos artículos que se... que se han citado-, antes



de la crisis económica, y cuando las Cajas de Ahorros representaban ya más de la mitad del sistema financiero, se popularizó entre todos los grandes bancos tener una fundación –la Fundación Banco Santander, la Fundación BBVA–, una fundación que pretendía tener presencia social y vincularse de alguna forma al interés general para intentar competir con esa marca tradicional que era la Caja de Ahorros, que generaba un gran sentimiento de cariño, de pertenencia a la población, porque era la Caja de Ahorros de su ámbito originario.

Para mí, una de las... de los mayores dramas o penas que me ha suscitado esta... este ocaso casi inevitable de la entidad ha sido, por una parte, su desaparición; pero, por otra, sobre todo el mal sabor de boca que ha dejado entre la ciudadanía. Por qué ese intento de salvarlas hasta el final ha llevado pues a decisiones que han puesto en peligro a los propios pequeños depositantes que habían confiado en ellas: las... la comercialización de las participaciones preferentes; la fusión de entidades con otras de ámbito territorial muy alejado, que no siempre han sido entendidas por la ciudadanía; los recortes en el empleo y los cambios de personal; los cierres de oficinas y de sucursales, que han ensombrecido un poco lo que es la historia tradicional de la Caja, donde –pues todos tenemos miembros en nuestra familia y conocidos mayores– confiaban en los gestores de la Caja de una manera que muchas veces no se llegue a confiar en el gestor de un Banco tradicional. Ese era el plus no regulado, pero presente en las Cajas de Ahorro, que se... que se ha perdido. En ese sentido, pues lo considero una pena, pues es una entidad de crédito con una indudable vocación social.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTOS:

Nada más. Simplemente, agradecerle su intervención. Seguiremos buscando responsables para depurar las responsabilidades políticas oportunas ante esta... drama y esta tragedia que ha acaecido con las Cajas de Ahorros. Muchísimas gracias por su intervención.

EL PRESIDENTE (SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ):

Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra, por un tiempo máximo de treinta minutos, el procurador don Óscar Álvarez Domínguez.

EL SEÑOR ÁLVAREZ DOMÍNGUEZ:

Muchas gracias, presidente. La verdad es que yo estoy encantado con la compareciente. Decíamos al principio, de manera informal, ¿no?, que posiblemente nos aportaría algunas dudas. Yo, afortunadamente, me están quedando cosas también muy claras; me ha generado alguna pequeña duda, que también, oye, pues trataré de poner encima de la mesa, pero, como vengo con una hoja en blanco para tratar de rellenarla con lo que la compareciente va diciendo... Creo que nos hacía falta desde el principio esta visión más jurídica, ¿vale?, más constreñida directamente a la norma, a lo jurídico, ¿no?, porque también tengo la percepción de que las Cajas eran unos gigantes con pies de barro, ¿no?, que en la base, en la base jurídica... Además, de la... de su intervención, creo que me estoy quedando más o menos con esta sensación, de que eran al final unos gigantes económicos, unos gigantes sociales, unos gigantes que campaban en el mundo financiero con una... unos pies absolutamente de barro, que a nada que vino un poco de... –bueno, un poco, no, la verdad es que vino mucho viento– vino un temporal y se los llevó por... y se los llevó por delante. Y, como



digo, estamos tratando también de mezclar todos los ingredientes, ¿no? Por aquí han pasado economistas, han pasado historiadores, han pasado muchas personas, que creo que, si lo ponemos todo en común y hacemos un relato, un hilo conductor, ¿no?, de todo, pues, seguramente, pues vayamos dando en el quid de la cuestión.

Se apuntaba también por aquí que el Estado, los... el Legislativo estatal, pues que no ha estado certero. También yo creo... ahora voy a las preguntas, ¿eh?, permítanme esta pequeña intervención- yo creo también que muchas veces no somos conscientes de que las cosas funcionan mal hasta que directamente suceden, ¿no? Aquí... pasó por aquí Manuel Conthe, también, que nos dejaba una... una expresión, que es la de “sesgo retrospectivo”, que es la de “en cada momento no... hemos tomado las decisiones pensando que se hacían bien, sin embargo, ahora somos conscientes del resultado final”. Si con la información que tenemos ahora hubiéramos vuelto hacia atrás, pues tomaríamos otro tipo de decisiones, evidentemente, ¿no?

Y con esto quiero decir que seguramente el legislador... -y aquí viene... y aquí viene una de las preguntas, una de las pequeñas reflexiones- el legislador yo no sé si era consciente de esta debilidad y, por lo tanto, hubiera podido acertar, porque yo sí que creo que hay una cosa que sucede, que es: cuando las cosas van bien, no se toca. Bueno, de hecho, aquí tenemos, en nuestro debate político, yo creo que las cosas se están haciendo mal y no se tocan, entonces... por parte del Ejecutivo, digo, pero... *[Murmulllos]*. *(Pero le defiendes)*. ... y, sin embargo... y, sin embargo *[murmulllos]* y, sin embargo... y, sin embargo, esto, cuando las cosas van bien, no se tocan. En este sentido, habla de que las Cajas españolas, en un momento determinado, eran, bueno, pues la referencia, el modelo a seguir, ¿no?, incluso se ha apuntado que murieron de éxito. Entonces, ¿cree que el legislador tenía la información suficiente como para hacer una reforma más sesuda, más profunda, en... con tiempo suficiente, como para evitar todo lo que... todo lo que sucedió?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Bueno, me van a permitir otra broma, pero, delante de un administrativista, no vamos a poner en duda la separación de poderes, por favor. *[Risas]*. O sea, que... aquí estamos ante el Legislativo. Bueno, vamos a ver, ha hecho unas consideraciones muy interesantes, que comparto plenamente; efectivamente, es así. Evidentemente, yo, cuando me asomo al ámbito de la investigación jurídica, tampoco llego, con veintitrés años, recién licenciada, y le digo a mi maestro, Tomás Quintana, “me voy a dedicar al apasionante mundo de la Caja de Ahorros, que plantea infinidad de cuestiones e interrogantes jurídicos”. No. Me dice “bueno, me parece interesante la institución de la Caja de Ahorros, pues ¿qué tal si realizas una... un pequeño estudio sobre la misma?”, ¿no? “Enfrentado al primer estudio, ¿por dónde empiezo?”. “Pues haz un primer capítulo sobre la historia”; se convierte en un libro.

Me llega a apasionar tanto la historia de las Cajas, doy tantas vueltas a la historia de las Cajas, a los antecedentes, que llego a descubrir que los pósitos todavía estaban en vigor, todavía existía alguno con depósitos. Puesto en conocimiento del Ministerio de Economía, aprobó la orden correspondiente para ya finiquitarlos. Quiero decir, se convierte en algo apasionante en lo que uno va entrando, dedica un año completo, y dice “pues va a ser interesante...”. Y tampoco podía intuir entrar en esta indefinición, intentar ver qué es la Caja; cosa que también pensé que iba a ser el primer capítulo de mi tesis doctoral, y, si se dan cuenta, me han salido dos



libros de lo que iba a salir... o ser el primer capítulo de una tesis doctoral. Con lo cual, evidentemente, no. O sea, un legislador que tiene sobre la mesa infinidad de expedientes en infinidad de cuestiones y que hoy legisla sobre Cajas de Ahorros y mañana sobre educación y pasado sobre agricultura, pues no necesariamente tiene todos los mimbres.

Por eso, he incidido varias veces en esa frase de que causas hay muchas, y culpables, también muchos. A mi modo de ver, uno de los principales es el Banco de España, porque el Banco de España no tiene que alertar acerca de “es necesaria cambiar la ley básica de Cajas de Ahorros y definir lo que es”, pero sí que es el primero que tiene que alertar acerca de lo que una estudiosa de Derecho, sin muchos conocimientos de economía, ya es capaz de vislumbrar en el dos mil dos. Y es que el propio régimen jurídico lleva un crecimiento que pone las costuras en... en peligro. Entonces, bueno, las Cajas de Ahorros se han enfrentado a esto cíclicamente, varias veces a lo largo de su historia. La liberalización operativa y la liberalización geográfica responden a eso, ha crecido tanto... Bueno, de hecho, el nacimiento de la Caja de Ahorros responde a eso: el Monte de Piedad ha acumulado tantísimo dinero que “¿qué hacemos con el dinero del Monte de Piedad?”. Pues constituir una Caja de Ahorros y que dé préstamos. O sea, y ya empezamos a popularizar los ahorros y créditos no a través del crédito pignoraticio, sino crédito normal.

La liberalización operativa y geográfica responde a eso. La regulación en el dos mil dos de la cuota participativa responde a eso, a través de la ley financiera, a que ya se veían señales de que estaban creciendo tanto tanto tanto que “qué vamos a hacer con ellas”. Las Comunidades Autónomas veían la posibilidad de fusionar y crear una Caja autonómica, pero en algunas Comunidades Autónomas... en Asturias es Cajastur. Punto. Bueno, “¿qué hacemos con ellas, cómo van a crecer, cómo va a ampliar su capital?”. Claro, cabía realizar fusiones entre ellas, cosa que a las Comunidades Autónomas les horrorizaba porque suponía perder la vinculación social tradicional con el territorio de origen –efectivamente, eso es así–, territorio de origen que ya habían perdido muchas veces, porque el territorio de origen era municipal, comarcal, provincial, nunca la Comunidad Autónoma.

Ante eso, se regula la cuota participativa –mal regulada, claro–, y, al no ser una regulación atractiva, pues cuando las Cajas de Ahorros llega el momento que ya no tienen muy bien por dónde tirar, entre la sobreexposición al crédito inmobiliario y la comercialización de otros productos que eran mucho más interesantes para el depositante y más fáciles de autorizar –puesto que no conllevaban derechos políticos, como eran las participaciones preferentes–, se optó por seguir esas dos vías. Eso es lo que tenía que haber detectado el Banco de España.

La Caja de Ahorros está llegando a un... a un límite en donde su saneamiento está en riesgo porque tiene un crecimiento donde ya entramos en una zona roja, y las líneas por las que está yendo –la participación preferente, la sobreexposición, el porcentaje de créditos inmobiliarios– es excesivo, y eso lo tendría que haber detectado el supervisor. Llamadas de atención claras por parte del supervisor bancario habrían puesto al legislador sobre la pista, claro, evidentemente; no solo al legislador, a los poderes ejecutivos. Las Comunidades Autónomas habrían sido las primeras en reclamar del Estado una legislación básica que permitiera dar salida y evitar poner en riesgo a estas instituciones. Pero, claro, si esas llamadas de atención no existen y el legislador no es consciente de la gravedad de un régimen jurídico indeterminado, todo lo contrario, le ve ventajas, porque al ser indeterminado, al ser muy ambiguo, al



ser muy abierto, pues permite un poco llevar las Cajas de Ahorros en cada Comunidad por un derrotero u otro, en función de las particularidades del territorio, bueno, pues lo que funciona no se toca. Y, evidentemente, funcionaba, porque su éxito económico es incontestable, hasta fechas bien recientes.

EL SEÑOR ÁLVAREZ DOMÍNGUEZ:

Muy bien. Muchas gracias. Sí, la verdad es que en esta primera fase de la Comisión se... también tratábamos de discernir perfectamente la... digamos, el... bueno, pues las competencias jurídico-competenciales, ¿no?, de cada uno, ¿no? Y aquí sí que nos ha faltado una pata, que yo espero que podamos resolver, que es el Banco de España. El Banco de España no ha pasado todavía por aquí, como tal, como Banco de España, y espero que podamos resolver esto, porque sí que nos falta. Yo creo que se han hecho un poco... se han hecho un poco los locos y creo que tenemos... que tiene mucha responsabilidad también.

En cualquier caso, también anteriores comparecientes nos han apuntado a que seguramente la supervisión de las Comunidades Autónomas fuera más jurídica, fuera más normativa, y la... que la supervisión del Banco de España era completamente financiera, ¿no?, o debía ser así; esto es así, ¿no?, directamente.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Efectivamente, las Comunidades Autónomas están al cargo de la inspección de los aspectos normativos, y por eso he incidido mucho en que sus competencias casi siempre son de autorización; y autorización con un control de legalidad, no de oportunidad. Con lo cual, evidentemente, si la operación llega y la tiene que autorizar la Junta, pero ya viene con los requisitos legales, es una potestad reglada, no es una potestad discrecional; la Comunidad Autónoma no se puede negar cuando es un control de legalidad. Otra cosa es que el expediente no estuviese completo, que no viniese con los requisitos que marca la legislación, pero, en la medida en que sí lo hace, el control va a ser meramente de legalidad. En ese sentido, podríamos hacer la distinción en esos términos que usted apunta: competencia normativa, control financiero. Sí.

EL SEÑOR ÁLVAREZ DOMÍNGUEZ:

Muy bien. No... sí... sobre todo para... nos ayuda a nosotros también a centrar... a centrar también pues las responsabilidades de cada uno.

Y por último, antes de dar también la palabra a mi... a mi compañero, que tiene también alguna... alguna pregunta, quiero referirme al origen fundacional, ¿no?, o al origen como entidad privada. Porque llama poderosamente la atención, ¿no?, que normativamente, que legalmente, sean entidades privadas, sin embargo que tengan una influencia pública tan grande. De hecho, cuando aquí se intenta poner en marcha la fusión, la fusión de Cajas, ha habido comparecientes que han pasado antes por aquí que han apuntado a la falta de profesionalización de los miembros de los consejos de administración -que, probablemente, era una de las mayores debilidades de las Cajas-, y que las sucesivas reformas legales que ha habido también incidían mucho en este aspecto, en intentar, pues profesionalizar de alguna manera, pues las Cajas y los consejos de administración o los órganos de dirección de las Cajas.



Pero, como digo, aquí hubo un intento –yo creo que importante– previo a que nos llegara el gran temporal que se llevó por delante todo... todo el sector, y, como digo, pues no solo la profesionalización, sino que algún compareciente también hablaba de... cómo lo diría, de... pues de localismos, ¿no?, de reservas provinciales, o incluso locales, ¿no?, que fueron los que realmente impidieron que se... que saliera adelante esa fusión. Yo, me gustaría que incidiera un poquito más en este origen o este... no origen fundacional, sino en la normativa que define a las Cajas como entidades privadas, porque yo creo que se difumina todo un poquito; el interés público, cuando hay corporaciones locales, cuando hay representantes públicos y, sin embargo, es una entidad privada, bueno, pues yo creo que se mezcló todo ahí un poco, y de ahí, pues el cariño que se les tenía, pero... pero, en fin, eran... estaban sometidas al derecho... al derecho privado, ¿no?, en sus decisiones.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Ha hecho muy bien en dudar, porque duda hasta el Tribunal Supremo. Bueno, la dificultad del régimen jurídico y de la calificación privado/público, origen fundacional o no de las Cajas, deriva, precisamente, de sus propios orígenes, porque –si se me permite el coloquialismo– surgen como champiñones, en el sentido de... en muchas ocasiones, casi siempre, van a salir... van a surgir vinculadas a Montes de Piedad que tenían excesos por los créditos pignoratícios que realizaban, y que deciden, bueno, pues constituir una Caja de Ahorros a... siguiendo el modelo de lo que ya se había hecho en algún otro país europeo. Y es que las primeras Cajas, como tal, surgen... bueno, se duda mucho cuál es la primera, pero se suele decir que a finales del siglo XVIII en Alemania; con lo cual, aquí surgen con un retraso considerable.

Pero no solamente surgen vinculadas a Montes de Piedad, en ocasiones surge como iniciativa ya constituir una Comunidad Autónoma; estamos en plena época, digamos, del reformismo, siglo XIX, intelectuales, y va a haber, por una parte, un cierto paternalismo benéfico, ¿no?, de ayudar a las clases más menesterosas, de ayudar a los menos pudientes, etcétera, que hace que en ocasiones las Cajas de Ahorros surjan vinculadas a la Iglesia, vinculadas de manera específica pues a parroquias, a monasterios muchas veces... la Caja de Ahorros de Madrid pues debe su origen al padre Piqué, con lo cual, claramente, un origen eclesiástico.

En otras ocasiones el origen de las... de las Cajas va a estar vinculado a lo que serían los intelectuales –podemos decir– más progresistas de la época, lo que en aquel entonces se conocía como sociedades de amigos del país; bueno, pues la idea un poco de intentar favorecer. Una idea que, como ya expongo en la obra donde estudio los orígenes de las Cajas de Ahorros, a veces era interesada, ¿eh? Porque, por ejemplo, en el origen de La Caixa en Barcelona, expresamente en el acta fundacional se dice que el que no tiene nada tiene tendencias revolucionarias, y que el que tiene algo tiene más reticencias a salir a la calle e incitar a la revolución. Con lo cual, era una forma indirecta de decir: bueno, vamos a hacer... si ayudamos aquí a los más necesitados y les pacificamos estas tendencias un poco anarquistas y de inestabilidad política y revolucionarias que anidan en pleno siglo XIX español.

Y otras veces van a surgir vinculadas a la iniciativa, en algún caso, de alguna diputación o, sobre todo, de algún municipio concreto, de algún ayuntamiento.

Con lo cual, el origen es muy diverso: entidades públicas, entidades privadas. Dentro de las entidades privadas, a veces asociaciones, a veces un aristócrata con-



creto, un marqués, un conde, que en Jerez promueve la creación de una Caja de Ahorros. Y en otras ocasiones, pues entidades propiamente públicas o Administraciones públicas.

Debido a que carece la Caja de Ahorros de un régimen normativo en ese momento, pues surgen, así, libremente, sobre la base de unos estatutos, así es como vamos a funcionar, siguiendo un poco el modelo del Monte de Piedad, separándose en algunos aspectos. Y eso va a continuar así hasta mil ochocientos cincuenta y tres, de tal manera que en esos veinte años, podemos decir, escasos, surgen muchísimas Cajas de Ahorros, cada una con un particularismo estatutario muy marcado, y, cuando se produce el primer intento de regularlas en el cincuenta y tres, lo que hay es una oposición frontal por parte de las Cajas de Ahorros. Le dicen a la reina: esto no lo vas a regular tú, porque hemos surgido nosotros, funcionamos bien, no vamos a aplicar esa norma y no vamos a adaptar nuestros estatutos. Y, en la práctica, la mayor parte de las Cajas ni siquiera adaptan sus estatutos a la Real Orden de mil ochocientos cincuenta y tres. Imaginaos lo que sería hoy en día decir: pues no, vamos a seguir funcionando como hemos funcionado siempre. Y eso va a seguir así, sobre todo, hasta mil novecientos treinta y tres, aunque haya ahí un pequeño estatuto en el veintinueve, algún intento en el veintisiete; hasta el treinta y tres.

Claro, implica que estas entidades, muchas de ellas, ya están próximas al siglo de vida; con lo cual, ahí, el legislador ya no se plantea entrar como... pues a hacer grandes obras de ingeniería normativa, o ingeniería financiera, o ingeniería social, sino "vamos a dar carta de naturaleza a lo que existe". Entonces, de alguna forma, viene a regular lo que existe, viene a dar carta de naturaleza a reconocer la autonomía estatutaria de las distintas Cajas, y, sobre todo, lo que aporta de esencial esta norma es el Artículo 6, cuando dice que todas las Cajas de Ahorros, independientemente de por quién hayan sido fundadas, van a tener una naturaleza jurídica unitaria y un mismo régimen jurídico. Eso va a ser esencial, porque si en ese momento se vinculara la Caja de Ahorros a su origen y se dijera "las Cajas de Ahorros creadas por municipios y diputaciones van a ser entidades públicas y fondos públicos, y, sin embargo, las vinculadas a la Iglesia van a ser entidades benéficas, y las vinculadas a asociaciones van a ser Bancos", hubiese cambiado el devenir de la institución. Pero lo que hace es decir: como hay unos rasgos comunes en todas, la naturaleza jurídica va a ser común en todas y el tratamiento normativo también tiene que ser común en todos.

Y, a partir de ese momento, aunque no lo diga con estos términos de manera expresa, es muy claro en toda la normativa que regula las Cajas de Ahorros que son entidades privadas y de naturaleza fundacional, y operan, a todos los efectos, como fundaciones. A ello contribuye, en otras cosas, que son consideradas entidades benéficas; hasta... hasta los años setenta tienen la consideración legal de entidades benéficas, y eso implica que se les aplica toda la normativa que se aplica a las fundaciones. Cuando realmente comienza esto a hacer un poco aguas es en el año setenta y siete, cuando, precisamente por su crecimiento crediticio, se plantea la posibilidad... -y por las quejas de los Bancos, porque las veían como competidoras- la banca, que originariamente orilla y olvida a las economías domésticas -y que no saben ni lo que es la pyme, porque no había surgido-, pues de repente se da cuenta que las Cajas de Ahorros están tan implantadas en las familias que se están haciendo con todo el mercado de la economía doméstica, de las pymes y el mercado hipotecario.



Entonces, claro, ahí hay un embate clarísimo por parte de la banca de decir: son operadores económicos privilegiados, porque tienen un régimen privilegiado; hay que equipararlas a la banca, y que operen igual que nosotros. Claro, cuando se cede a esa equiparación sin cambiar su naturaleza institucional, se las está condenando a esta especie de... de carrera sin frenos al crecimiento y a intentar buscar siempre otra vía para continuar creciendo. Porque la institución está abocada a crecer o morir, y, de hecho, ese ha sido su evolución: ha crecido hasta que ha muerto. Pero la naturaleza fundacional está ahí desde el comienzo, y son privadas.

Para mí es una pena que esto no lo haya visto así -otros de los culpables de la institución- los propios tribunales españoles. Comienzo por el Tribunal Constitucional, con pronunciamientos muy poco clarificadores, escasamente contundentes -intenta contentar a todos, al Estado, a las Comunidades Autónomas-; admite las distintas normativas que se le van presentando, muchas veces aprobadas a modo de parche para taponar las vías de agua que se abren en la embarcación; dando una cabida, a veces exagerada, a las competencias autonómicas, pero que después vamos a ver que son güeras, porque lo que es realmente estabilidad del sistema financiero está en manos del Estado. Con lo cual, es una jurisprudencia muy confusa, muy particularizada, que no contribuye a clarificar el régimen jurídico de la institución. Y que encima, ya, cuando dice "son fundaciones, pero no; son empresas, pero no", acaba de complicar la situación.

Si nos vamos al Tribunal Supremo -tampoco vamos a decir que toda la culpa es del Tribunal Constitucional-, tengo una sentencia que tuve que leer tres veces -y se la voy a leer textualmente, porque sigo sin dar crédito-, que es del diecisiete de enero del dos mil seis, en donde dice que la legislación se debe de interpretar conforme a su sentido teleológico -la legislación en general, siempre la finalidad del legislador-, y que, en ese sentido, hay que entender que, a efectos de la Ley General de Telecomunicaciones, las Cajas de Ahorros son entidades públicas -así de claro, pero con esos términos-, y dice: "... permitirá que las Cajas, en sus relaciones económicas, den prioridad a objetivos no siempre coincidentes con los que vendrían determinados por la simple aplicación de las reglas de libre mercado, lo cual, en un campo como el de las telecomunicaciones, produciría un grave quebranto en un sistema regido por normas de competencia", por lo tanto son entes públicos. Es decir, que siempre que una entidad privada dé cabida a criterios que no sean estrictamente los de la libre competencia sería una entidad pública; cualquier asociación de interés público es una entidad pública, cualquier fundación es una entidad pública. No sé, me llama poderosamente la atención que el Tribunal Supremo, para resolver un caso concreto, coja el martillo y diga "hay que meter, a martillazos, la Caja de Ahorros en la etiqueta de pública"; y, sin embargo, para otras cosas, no, la Caja de Ahorros es privada.

La Caja de Ahorros es clarísimamente privada y una entidad de origen fundacional, a la que, lamentablemente, no se le ha aplicado la legislación de fundaciones; que no es perfecta, pero que hubiese dado respuesta a muchos de los problemas que tenía la institución.

EL SEÑOR ÁLVAREZ DOMÍNGUEZ:

Pues muchas gracias. Un placer, y la verdad es que encantado de haberla tenido por aquí. Doy la palabra a mi compañero José Ignacio Martín Benito.



EL SEÑOR MARTÍN BENITO:

Gracias, Óscar. Y también mi agradecimiento a la compareciente, a la señora Casares Marcos, por su didáctica a la hora de que intentemos conocer mejor el pasado de las Cajas de Ahorros, porque siempre en el pasado están muchas de las respuestas de... del presente, ¿no?, y, en este caso, pues qué duda cabe que las Cajas de Ahorros son... son hijas de esa historia de España, donde el interés social general, benéfico, siempre ha estado presente, y así, al menos los que tenemos ya una mediana edad, pues lo hemos vivido dentro de nuestro entorno familiar, con nuestros padres y abuelos, donde la única referencia siempre fueron las Cajas, y jamás –en aquel momento, al menos– eran los Bancos.

Al hilo de su última intervención, en la que ha abundado ya también con... con otros temas suscitados en su primera intervención, he anotado una frase que... que sí me llama la atención, dice: las Cajas estaban destinadas a crecer o a morir. Porque hablaba antes, en la primera intervención, usted de las tres fases por las que han pasado las entidades, ¿no?, esa primera fase de una etapa benéfica, una etapa social y una tercera etapa a partir de la década de los setenta, y sobre todo a la entrada en vigor de la Ley de Fuentes Quintana, en la que empezaron a equipararse, a intentar identificarse con los Bancos, ¿no? Y en esa... en esa carrera hacia el crecimiento, hacia parecerse a los Bancos, podría decirse entonces que ese proceso de bancarización... es decir, fue la bancarización la que fagocitó a las... a las Cajas de Ahorro, en lugar, a lo mejor, de a crecer o a morir, es crecer para morir, sabiendo... sabiendo que sí, que tenían que crecer. Fue una especie de carrera de supervivencia: tenemos que sobrevivir, tenemos que correr, tenemos que equipararnos a los Bancos, pero sabiendo que ese gigante de la bancarización va a ser nuestra... nuestra muerte en un tiempo futuro. Y así fue, efectivamente, cuando vino ese temporal, esa crisis de dos mil ocho, la que se llevó por delante todo esto.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Sí, sí. Lo ha resumido perfectamente. De hecho, hasta la década de los setenta, en la doctrina *ius* administrativista cabe apreciar diferentes corrientes sobre la discusión de la naturaleza jurídica de las Cajas; lo que decíamos, ¿son privadas, son públicas? Pues hay algunos autores, minoritarios, pero que defienden todavía que son públicas. O sea, hay algunos autores que dicen: bueno, en la medida en que han surgido vinculadas a municipios o a diputaciones, han puesto dinero público, claro, ¿quién va a ser el fundador y quién rige los destinos de la... de la institución?, la diputación. Es que deben ser consideradas públicas. Claro, a partir de los años setenta, ya no ha lugar al debate, porque se hace una equiparación total.

Yo creo que no es consciente... seguramente no entra en el ánimo del legislador el... el acabar con ellas, pero no es consciente de la gravedad de la decisión que adopta cuando las aboca a competir con la banca sin igualdad de instrumentos, sin igualdad de herramientas. Entonces, en la medida en que la Caja de Ahorros había ido creciendo mucho y tenía mucha presencia en la economía doméstica, los Bancos reclamaban que estuviesen sujetos al mismo régimen jurídico que los Bancos. Y se trata de una aspiración que puede ser lógica desde la perspectiva de la banca, que las ve como competidoras, pero que debería de haber sido canalizada adecuadamente por el legislador, bien similar en algunos aspectos, pero distinto en otros.



Lo que hace el legislador al equiparar es equiparar la actividad, la operativa, pero el aspecto institucional sigue estando muy lastrado por las peculiaridades históricas, institucionales, tradicionales de la entidad. No se acompaña de “pues bien, las vamos a publicar y, cuando necesiten crecer, podrán acudir a los fondos públicos para ampliar su capital”; no se acompaña de “pues bien, no va a haber acciones ni va a ser una sociedad, pero habrá un símil, como la cuota participativa, donde el cuota-partícipe pueda tener voz y voto en los designios de la entidad”. Esto, en esa época que la población estaba tan identificada con la Caja, pues hubiese podido tener también su salida, ¿por qué no?

Nadie se plantea el aspecto institucional, con lo cual, pequeñas entidades de naturaleza fundacional se ven obligadas a competir –porque se ven obligadas a competir con la banca en igualdad de condiciones–. La mejor manera de competir con la banca y no sucumbir en el intento es ampliarse hacia nuevas operaciones; ya tenemos nuestro mercado copado en cuanto a lo que nosotros podemos hacer, si ahora me equiparan con la banca a todos los efectos y la banca va a venir a competir conmigo en la cartilla infantil, en la cartilla de la tercera edad y en el crédito hipotecario, pues yo tendré que abrirme hacia las operaciones que está haciendo la banca y que yo no suelo hacer. Eso enfrenta a las Cajas a un ámbito operativo al que no están acostumbradas. Y segundo, ¿cómo consigo crecer ante esa competencia con la banca? Expandiéndome territorialmente. Claro, el Banco está en todo el territorio, pues yo también necesito expandirme, porque no voy a poder competir con unas pocas sucursales en mi provincia frente a un Banco que tenga implantación autonómica o nacional.

Claro, ahí tenemos un balón de oxígeno, porque, mientras voy aumentando en operaciones y voy aumentando en presencia o implantación territorial, es fácil crecer; el problema llega cuando el crecimiento se completa y los Bancos, pues en la década del dos mil, más o menos, acuden a ampliaciones de capital, se fusionan entre sí y compiten a base de ampliar capital. Las Cajas de Ahorros no se pueden fusionar entre sí, salvo que sean Cajas de Ahorros de la misma Comunidad Autónoma, porque las fusiones entre Comunidades Autónomas encuentran infinidad de problemas prácticos, por la oposición de las Comunidades Autónomas, etcétera, etcétera. Tampoco pueden ampliar el capital, con lo cual, nos enfrentamos al problema. Claro, en esa década, lo fácil es acudir a aquel sector económico que ofrecía una rentabilidad inmediata inusitada, como era el ladrillo; es cuando decimos la sobreexposición a los créditos del ladrillo, porque no habían fallado y me permitían el crecimiento de capital que yo necesitaba hacer; de hecho, cumplían con los coeficientes de inversión y con los recursos propios sin ningún problema.

El problema viene en el momento que ese crecimiento se agota y la Caja de Ahorros se ve incapaz de aumentar su capital, y encima los créditos sobre los que estaba fundado el capital no se devuelven; con lo cual ya necesito ampliar y no lo consigo, pero es que, encima, el capital con el que yo contaba se me desploma. Eso arrastra a todo el sector como un castillo de naipes, de tal manera que acaba con... con lo que es el sector en su... en su práctica totalidad.

EL SEÑOR MARTÍN BENITO:

Sí. Otra pregunta que quería hacerle tiene que ver con el contexto internacional, al que aludía usted cuando comentaba que si algo cabe imputar a las Cajas es que se



han muerto de éxito, a pesar de que eran un marco de referencia por parte de otros países. Precisamente me interesa también lo que... lo sucedido en otros países, lo ha tocado usted por encima, pero me gustaría si pudiera profundizar un poco más, ¿no? Si las Cajas de Ahorros españolas, y también, por lo tanto, la de nuestra Comunidad, son consecuencia... su desaparición es una consecuencia de la globalización, ¿no?, que no puede sustraerse tampoco a lo ocurrido, quizá, en Gran Bretaña, en Italia, en Francia. ¿Fallaron también allí los controles, en Gran Bretaña, en Francia, en Italia? ¿Falló también el legislador? Porque todo este castillo que conformaban las Cajas de Ahorros, con la denominación que tengan en cada país, pues hoy hemos visto que, salvo las alemanas, que están circunscritas a un ámbito muy concreto, muy local, el resto, el... las fortalezas de... respectivas se han venido... se han venido abajo, ¿no? Me gustaría que... si podía comentar, a pesar de que ya casi me he quedado... me he quedado sin tiempo.

Y, bueno, le iba a preguntar por el músculo financiero de Castilla León, pero, debido a que tenemos ya muy poco tiempo, solo le hago esta pregunta. Nada más. Muchas gracias.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Pero, aunque se haya quedado sin tiempo, puedo responder, ¿no? Fenomenal. *[Risas]*. Digo, es una pregunta muy interesante. Bueno, realmente, la lucha de las Cajas de Ahorros españolas -también... también quiero dejarles con esta sensación, ¿eh?; no me quiero ir y que todo el mundo piense: Dios mío, porque no ha habido una legislación adecuada se han muerto-, su permanencia y su pervivencia era compleja de por sí, eso hay que tenerlo muy claro.

Este tipo de instituciones surgen en muchísimos países, no solamente en España; en algunos, con algunos rasgos o particularidades más similares, y en otros, con caracteres absolutamente distintos. La evolución de todas las Cajas de Ahorros ha sido muy dispar; es que incluso en países como Estados Unidos ha habido antecedentes, entidades, que podríamos clasificar como Cajas de Ahorros. Básicamente, a nivel internacional, lo que se considera como clave -por decir de alguna forma- para definir a una Caja de Ahorros como tal es la naturaleza, que en el ámbito internacional se dice mutualista -o sea, una naturaleza que no sea propiamente una sociedad anónima, ¿no?-, pero, claro, a partir de ahí, las hay que son entidades públicas, fundaciones, asociaciones; tienen naturalezas distintas, pero se busca que no sean sociedad anónima capitalista. Y, en segundo lugar, una vinculación a un interés social, a un interés general, un fin benéfico, algo similar.

Los orígenes son muy distintos, su legislación es muy diferente, pero ciertos rasgos, y la filosofía, sobre todo, es común a todas ellas. La ventaja con la que cuenta -me parece a mí- en su momento el legislador español es que las Cajas de Ahorros españolas surgen tarde, es la primera ventaja con la que cuenta; con lo cual, va, digamos, con unas décadas de ventaja respecto a las Cajas de Ahorros internacionales en la propia evolución. Pero no solamente surgen tarde, es que, además, tienen muchísimo más éxito aquí de lo que tienen en otros países; equiparable, quizá, a Italia o a Alemania, pero otros muchísimos Estados -como he dicho, Estados Unidos, Gran Bretaña, Noruega-, bueno, pues hay ejemplos de Cajas de Ahorros, pero no alcanzan la imbricación ni la presencia social que tienen aquí.

El problema va a ser siempre común: la forma institucional. Como la forma institucional no es societaria, la entidad no puede crecer en capital, y eso siempre



va a plantear problemas. Con lo cual, ¿qué solución adoptamos? Bueno, ahí, en el ámbito... en el ámbito internacional, vemos diferentes soluciones comparadas. La más drástica, seguramente porque son muy pragmáticos, es la... de la... el Reino Unido -Inglaterra-, que en un determinado momento se plantea: bueno, esto es imposible de mantener, cualquier remedio que queramos aquí introducir se va a ver abocado al fracaso porque se va a plantear de nuevo el problema del crecimiento en un tiempo, la suprimimos. Y punto.

Este... esta supresión de Cajas de Ahorros ya tuvo lugar hace décadas y se siguen arrastrando gravísimas consecuencias económicas. Reino Unido es un Estado con una presencia muy fuerte de migración extranjera y se encuentran con que hay grandes capas de la población con exclusión financiera; es decir, entidades bancarias que directamente no... no les atienden. O bien que no pueden ellos acceder a ellas, porque las comisiones que se cobran por los servicios bancarios, simplemente por el mantenimiento de la cuenta corriente, por realizar en ellas ingresos, por realizar transferencias, superan los ingresos que puedan tener; con lo cual, es población que está excluida del sistema financiero. Por no hablar también de otra cosa que ha salido aquí, que es zonas rurales sin presencia de sucursales. Esto también se ha visto en el caso concreto del Reino Unido.

De ahí que el resto de los países europeos, que ven la experiencia, digan: tenemos que hacer algo por intentar salvar las Cajas de Ahorros. Claro, en el caso alemán, como nacen muy vinculadas a las Administraciones públicas, desde el principio están -entre comillas- "publicadas", y se avanza en esa línea, la publicación, de tal manera que hoy en día están claramente vinculadas; también tienen un origen muy local -como es el caso español-, pero nunca llegan a esa identificación con el *länder* -con los *länder*- que se hace aquí con la Comunidad Autónoma. Su origen es municipal, parecido comarcal a lo que serían nuestras diputaciones a veces, y siguen en ese ámbito. Al seguir en ese ámbito, es fácil avanzar en la publicación vinculado al municipio, a la comarca, correspondiente. Pero, claro, los poderes públicos responden; "yo autorizo las operaciones, yo me siento en los órganos de gobierno, yo decido en qué se invierte, pero, efectivamente, yo respondo económicamente de los depósitos de la Caja de Ahorros"; con lo cual, ahí hay una responsabilidad más que política o jurídica, y hay una responsabilidad financiera clara desde los presupuestos públicos.

El otro modelo claro es el italiano, es el modelo de privatización de las Cajas. Hay una serie de Estados europeos que siguen el ejemplo del Reino Unido de suprimirlas. Claro, no implica expropiarlas y que desaparezcan. ¿Cómo se suprime una Caja de Ahorros? Convirtiéndola en sociedad por acciones, vendiendo las acciones y ya está, se convierten en Bancos. Italia se plantea que no quiere publicarlas al modo alemán, pero tampoco quiere suprimirlas. Vamos a buscar una tercera vía; y la experiencia italiana juega un poco en esa línea de separación entre la función fundacional y la función crediticia, separa lo que es la entidad de crédito de lo que sería la actividad de interés general. Lo cierto es que, años después, no sé si porque no se adoptaron -en la doctrina italiana es bastante crítica con esto- las medidas restrictivas oportunas, las Cajas de Ahorros caen, o sea, sucumben de una manera importante, porque lo que es el... la actividad crediticia queda en manos de un Banco -que es sociedad por acciones-, la fundación es titular del cien por cien del Banco, pero, poco a poco, la fundación va vendiendo; cuando no va vendiendo es objeto de OPAS hostiles, se producen fusiones con Bancos, y, poco a poco, la fundación se queda en titular residual de una parte muy reducida de lo que sería el capital.



Aun así, hay una parte de la doctrina científica italiana que dice que el modelo es positivo porque, aunque la fundación sea titular de una parte reducida de capital, sigue percibiendo dividendos y realizando obra social en su ámbito reducido de actuación territorial. Con lo cual, dicen: ante la perspectiva de que desaparezca, por lo menos algo queda. Pero sí que se ha producido una privatización y paulatina desaparición. Conservan el nombre; digamos que es una marca comercial, pero operan, en la práctica, como Bancos privados.

EL PRESIDENTE (SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ):

Bien. Muchas gracias. *[Murmullos]*. Dale las gracias, si quieres.

EL SEÑOR MARTÍN BENITO:

No, no, que... muchísimas gracias, que me quedo con ganas de preguntar mucho más, pero el tiempo ya se nos ha terminado. Gracias.

EL PRESIDENTE (SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ):

Gracias. Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra, por un tiempo máximo de treinta minutos, el procurador don José Manuel Fernández Santiago.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTIAGO:

Bien. Pues, créame, yo no voy a agotar, ni mucho menos, los treinta minutos, y, además, empezaré por el principio, es darle las gracias por la claridad, por la nitidez, desde el punto de vista jurídico -yo también soy jurista-, de los conceptos que ha expresado aquí, hasta el punto de que no vea como una falta de cortesía el que yo no le pregunte más, porque es que prácticamente ha dado respuesta a la totalidad de las cuestiones que reiteradamente se han venido suscitando y que son la clave, yo creo, de una Comisión de Investigación de esta naturaleza; que, aunque nos... a veces nos entusiasmos con hablar de una forma genérica, se circunscribe a aquellas Cajas de Ahorros que tienen su sede social en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y, en ese sentido, aunque hemos aprendido mucho, yo creo que la mayor parte de las cuestiones han sido -insisto- claramente resueltas.

Pero sí es verdad que hay, ¿cómo no?, algunas que a mí me parece de extraordinaria calidad -de sus respuestas, me refiero-. La principal, quizá, es que, bueno, pues yo comparto -y aquí ha habido varios expertos que han compartido- que España fue capaz de crear un modelo propio, casi de empresa social, apegado al territorio, que era muy querido por la gente, que formaba algo que era extraordinariamente valioso, y que eso, efectivamente, pues ya no lo tenemos, al menos esa es mi percepción; por eso la inmediata es: hay que investigar para buscar responsabilidades.

Y también eso lo ha contestado, con una claridad en el que yo quiero insistir en un aspecto que quizá no se ha tocado. Todo lo que se ha tocado no voy a insistir, no voy a reiterar, porque sería cansino, pero la singularidad de la naturaleza jurídica de las Cajas. Nunca he oído, con tanta claridad -aunque aquí se ha hablado mucho-, ¿eh?, la doble versión -que nunca se ha aclarado, por cierto- entre su capacidad fundacional y su necesidad al final de dar crédito, ¿no? Esa tensión, que yo creo que está en el origen, utilizando, como decía Conthe, ese sesgo retrospectivo -sabiéndolo ahora, que resulta relativamente fácil-, a mí me parece que se podría concretar esa



singularidad de la naturaleza jurídica en dos cuestiones –en muchas más, pero en dos cuestiones–: una, que la estructura de gobernanza era muy rígida, era muy compleja, y que no favoreció en absoluto cuando hacía falta, cuando llegó la crisis, cuando –aquí se ha dicho– de verdad vino el problema de la... acercamiento al crédito hipotecario, al ladrillo, pues no hubo manera de transformar rápidamente esa gobernanza, y eso fue tremendo; y luego, la que todos sabemos, que es las restricciones estructurales para obtener recursos propios de máxima calidad por... por su deficiente método. *[Murmillos]*.

Sí, la segunda es la... lo que todos sabemos, la restricciones estructurales para obtener recursos propios, la dificultad que tenían para salir fuera, porque su deficiente... su método de capitalización era deficiente. De esas cuestiones –y ya no digo más–, ¿qué importancia ve usted... podría haberse salvado de alguna manera si hubiéramos sido capaces de cambiarla rápidamente, de la gobernanza, o tampoco hubiera sido posible de esta manera? Porque aquí se ha dicho que todo lo demás, la falta de profesionalidad de los técnicos y tal, pero estas dos cuestiones; la gobernanza, ¿cómo afectó la dificultad a la rigidez de la gobernanza en que finalmente las Cajas no pudieran sobrevivir?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Sí. Bueno, lo hemos tocado de pasada y... incido sobre ello otra vez. Uno de los problemas claves es la falta de legislación básica estatal adecuada, pero sobre todo que la existente es muy rígida para las Comunidades Autónomas. Hay una fórmula de gobierno y de administración que es esa, y de la que resulta muy difícil salirse por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Si el Tribunal Constitucional hubiese dicho que las Cajas de Ahorros son un tipo peculiar de fundación –que encaja en el Artículo 34–, las competencias autonómicas en materia fundacional habrían permitido regular el aspecto fundacional, con el gobierno, la supervisión, el patronato, el protectorado de la fundación de la Caja; al decir que no es fundación, la Comunidad Autónoma queda coja en las competencias fundacionales.

Si el Tribunal Constitucional hubiese concluido que se trata de una empresa y que goza de libertad de empresa, la Comunidad Autónoma habría podido, en el ejercicio de sus competencias económicas, quizá no los aspectos crediticios que afectan a la estabilidad del sistema financiero, pero sí otros aspectos económicos en la toma de decisiones, incidir con su regulación. Pero, claro, al quedar en tierra de nadie y constituir las en una institución absolutamente peculiar que no encajan en ningún título competencial más que en el 149.1.11 a efectos de legislación básica del Estado –desarrollo Comunidad Autónoma, nos encontramos con que podríamos completar desde la Comunidad Autónoma aquellos aspectos –que sí que lo ha dicho el Tribunal Constitucional– de la legislación básica que no estuvieran regulados por el Estado.

Pero es que lo que ya regulaba nos cortaba mucho, porque, incluso en algún artículo lo he llegado a analizar, digo: yo soy crítica con el hecho de que no se haya regulado la vertiente fundacional de las Cajas. Y, efectivamente, alguna ley autonómica de Cajas de Ahorros las tilda expresamente de fundaciones. ¿Y qué más da, si no se les puede aplicar la ley de fundaciones y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido clara y el modelo de gobierno y gobernanza de las Cajas tiene que ser el de la LORCA? Eso ata muchísimo de pies y manos a las Comunidades Autóno-



mas, en mi opinión. Por eso soy muy crítica con el hecho de que la legislación básica ha sido insuficiente; además de insuficiente, muy rígida, y el Tribunal Constitucional no ha ayudado en nada, de tal manera que ahí no queda más que aceptar el modelo de gobierno que establece la propia LORCA, con las variaciones que permite el Tribunal Constitucional, que es jugar con las horquillas, que es introducir algún grupo más, pero, desde luego, no cambiar asamblea general, consejo de administración, comisión de control, las decisiones y funciones y competencias que tiene cada una. Todo lo que viene en la legislación básica del Estado es de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas.

¿Se hubiese podido salvar el sector de las Cajas de Ahorros con otro modelo de gobernanza? Yo quiero pensar que sí. En el ámbito internacional, la experiencia nos demuestra que tienden a desaparecer por sus dificultades institucionales, pero es que las Cajas españolas habían conseguido lo imposible, que era crecer hasta ser la mitad del sistema financiero. Con lo cual, con otro sistema de gobernanza donde hubiesen quedado vinculadas a lo que realmente hacían, que era la economía doméstica, la economía familiar, la pyme, vinculadas a su ámbito territorial propio –sin esa experiencia de los últimos años de encontrarse Caja Badajoz en La Laguna o cosas de este tipo–, su ámbito territorial de actuación, sus operaciones de toda la vida, pero con un modelo de gobernanza que les hubiese dotado de un poco de estabilidad, hubiese sido posible.

¿Cuál era el segundo problema? La dificultad para salir al mercado y conseguir recursos propios. Con un modelo claro de gobernanza que las hubiese dotado de una mayor estabilidad, yo creo que la cuota participativa era un buen instrumento, pero con un régimen jurídico mejor. Primero, se recoge en un real decreto de mil novecientos noventa y cuatro, claramente insuficiente, no establece una regulación, hay una Caja de Ahorros interesada en emitir cuotas participativas y el propio Banco de España la disuade diciendo: esto es un experimento con gaseosa.

La Ley Financiera del dos mil dos, ya viendo que hay alguna dificultad en alguna Caja, la regula de manera más pormenorizada. Es que para entonces ya era tarde, ya en el dos mil dos es tarde, primero, porque muchas Cajas de Ahorros ya tienen dificultades, y no es lo mismo salir al mercado sin dificultades que con dificultades, no se genera la misma confianza en el inversor; segundo, se había competido hasta tal punto con la banca y equiparado hasta tal punto con la banca que se había perdido buena parte de esta equiparación social tradicional con la Caja. ¿Qué diferencia había entre Fundación Banco Santander y Caja Badajoz, que opera en León?, por decir un ejemplo, ¿no?, como que se pierde parte de esa imagen social. Y eso también perjudica la cuota participativa, porque su fuerte estaba –en los años ochenta, noventa– en la vinculación tradicional al pequeño depositante. Con lo cual, yo quiero pensar –bucólicamente– que hubiese sido posible salvar a las Cajas con otro modelo de gobierno, de gobernanza, más fundacional y con una mejor regulación de la cuota participativa, para que la ampliación de recursos propios no fuera consecuencia de la crisis, sino prevención de crisis.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTIAGO:

Pues comparto la respuesta, porque yo creo que fue una de las claves.

En otro orden de cosas, respecto al proceso de fusión, y muy brevemente. Y se han dicho aquí muchísimas cosas, pero, a su juicio, ¿cuáles fueron las princi-



pales razones de la no integración en Castilla y León? Ya hemos... doy por supuesto todo lo que ya se ha dicho, pero hubo un momento en que se quiso y no se pudo, ¿cuáles fueron las principales razones?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Bueno, yo, esto... por supuesto, opino como espectadora externa; al no estar vinculada a ninguna Caja, tampoco a la Administración autonómica o a diputación provincial o ayuntamiento alguno, el conocimiento que pueda tener del régimen jurídico aplicable y de las cosas que salen en prensa, ¿no? Mi impresión es que desde algunas Administraciones locales muy vinculadas a algunas de las Cajas de Ahorros se percibió mal el intento de realizar una fusión, y había cierto temor a la pérdida de control sobre la entidad resultante. Eso es lo que en un primer momento parece que me llega a mí a través de la prensa o es un poco la sensación que hay, ¿no?, el temor, sobre todo, de las... de los pequeños ámbitos territoriales que están originariamente vinculados a las Cajas.

Para mí es significativo que la fusión haya sido precisamente entre Caja España y Caja Duero, porque, si se dan cuenta, son dos Cajas de Ahorros bastante grandes que habían surgido a su vez de fusiones de pequeñas Cajas; digamos que esa reticencia inicial ya había desaparecido. Valladolid, León, Salamanca, Soria ya habían perdido su pequeña Caja a favor del... de la creación de una institución o de una entidad más grande. Sin embargo, aquellas otras entidades que todavía estaban muy vinculadas a ámbitos territoriales muy muy muy concretos y específicos, en un determinado momento, no ven con buenos ojos ese modelo y temen ser fagocitadas por las dos entidades que son más grandes. Al menos esa es mi impresión, como digo, de... de desconocedora absoluta y total, a raíz de lectura en prensa, y entiendo que, seguramente, haya estado un poco en la base.

Porque tampoco se aprecian dificultades de reestructuración inmediatas que hubiesen podido suponer dificultades por parte del Banco de España. No... no preveo ahí ningún tipo de objeción del Banco de España a esa posible operación, tampoco por parte de la Consejería como control de legalidad. Es decir, si cumple los requisitos, las propias entidades lo solicitan, pues se producirá la fusión. Lo que no puede la Comunidad Autónoma es imponerla; la puede sugerir, pero no imponer; si las entidades no llegan al acuerdo o si llegan al acuerdo con entidades de otras Comunidades Autónomas... Hay que tener en cuenta, además, que a nivel nacional, en un determinado momento, se suprimen las autorizaciones de las Comunidades Autónomas a fusiones interautonómicas, con lo cual, llega un momento que las Comunidades Autónomas también pierden el control sobre la posible integración de entidades de su ámbito territorial en otros SIP o fusiones con otras Comunidades Autónomas.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTIAGO:

Voy cambiando, porque los temas se han... se han tocado todos, pero en este otro asunto es... y yo creo que la Comisión se circunscribe a un período determinado, por tanto, yo creo que, fuera de él, no voy a hacer ningún tipo de comentario. Pero es verdad que, cuando se han venido a buscar culpables -ha dicho usted- o responsabilidades en la desaparición de las Cajas con sede social en Castilla y León, se han dicho muchas cuestiones. Yo voy a plantear dos: primero, respecto a la regulación, todas tenían la misma regulación, ¿cómo se explica que unas sí y otras no,



unas se contaminaran más por la burbuja inmobiliaria, otras no?, y la regulación era la misma. Y, si sirve –para no ser cansado–, la segunda cuestión, y es que, efectivamente, todas... los órganos de gestión eran parecidos y, en cambio, unos sí y otros no, ¿cómo se explica esto, en el contexto de las Cajas de nuestro país?

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Bueno. Ahí, como he dicho yo, aprecio la concurrencia de varios –entre comillas, entiéndanme bien– “culpables” en lo que sería la caída de la institución. Sí me llama poderosamente la atención que no ha habido una reflexión detenida ni pausada en el legislador estatal acerca del modelo de Cajas, pero tampoco en la prensa económica, tampoco en la sociedad, hasta que ha sido demasiado tarde. Entonces, ahora todos somos expertos en Cajas de Ahorros y todos tenemos nuestra opinión personal acerca de quién es el culpable concreto de la caída del sector.

Lo cierto es que el sector es muy complejo, como... como... he querido un poco transmitir mis conocimientos –que seguramente tengo muchas carencias–, pero es complejo en cuanto a su naturaleza institucional, su regulación, su régimen jurídico, y eso va a hacer que haya varios flancos que confluyen simultáneamente en la caída. Aparte de estas dificultades que hemos dicho, su naturaleza institucional, la dificultad de salir al mercado en busca de recursos propios, para mí los responsables se circunscriben a dos ámbitos claros: poderes públicos, de un lado, y las propias entidades, de otro. Estamos siendo muy paternalistas, como casi todo en derecho administrativo; yo soy una firme defensora del Estatuto del Ciudadano: el ciudadano tiene derechos, pero tiene obligaciones y deberes; y las entidades tienen derechos, pero también tienen obligaciones y deberes. Estamos siendo muy paternalistas dando por sentado que todos han matado a las Cajas; la Caja algo habrá tenido que hacer al respecto también, no... nadie ha venido con un cuchillo a clavárselo, algo habrá hecho la propia entidad.

Comenzando por los poderes públicos, ya no voy a insistir más, pero sí citar: la responsabilidad –para mí– del legislador estatal es clave por el abstencionismo, no porque la regulación sea mala –que también, porque es muy rígida en órganos de gobierno–, pero sobre todo por el abstencionismo. La Ley del ochenta y cinco está bien en el ochenta y cinco, quiero decir, es un buen ejercicio de “esta entidad ha crecido mucho, tiene una vocación social, hay que buscar una fórmula de gobierno que se adapte”, pero en cuanto se ve que esa fórmula es rígida o que no responde, esa ley tendría que haber sido modificada con una mayor flexibilidad y con una mayor reflexión acerca de hacia dónde había que llevar las Cajas.

Además del legislador –sobre todo estatal, como digo, porque el autonómico está muy circunscrito–, la jurisprudencia. El Tribunal Constitucional ha ejercido un papel nefasto en la definición de lo que es la Caja, y, como esto es muy difícil, pues patadita y para adelante. El reparto competencial de las Cajas es de lo más complejo que hay, porque es muy casuístico: esto sí, esto no; hasta aquí, hasta allá. Un reparto competencial de esas características no va a funcionar correctamente en la práctica, y se ha demostrado que no ha funcionado correctamente en la práctica, porque ha realizado un reparto a modo de bisturí –muy quirúrgico– en competencias ejecutivas nada menos, y en algo que afecta a la... a la propia estabilidad del sistema financiero. Muy negativo.



El Tribunal Supremo ya remata la cuestión cuando en unas sentencias las califica de privadas, en otras de públicas, y, sin embargo, nunca aclara sobre qué base, con qué criterios determina el alcance o la concreción para un caso particular de la naturaleza pública o privada. Claro, es que no es de extrañar que la propia Unión Europea haya dirigido requerimientos reiterados a España pidiendo que clarifique normativamente la naturaleza de las Cajas, cuando nuestros propios jueces, en ocasiones, las consideran públicas. Claro, lógico que la Unión Europea considere que los créditos que dan las Cajas a determinadas empresas son ayudas públicas encubiertas; si nuestra propia jurisprudencia las califica a veces de públicas, a veces de privadas.

No olvidar tampoco el papel de su... de los supervisores, el Estado, principalmente. El Estado, en forma de Ministerio de Economía y Hacienda, claudica estrepitosamente ante las reivindicaciones, cada vez mayores, de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, y, bueno, pues "esto tú, esto yo", total que no lo hace nadie, queda en manos exclusivas del Banco de España. Nunca antes un sector económico con tantos supervisores había sido tan poco supervisado. Tenemos cuatro supervisores estatales y uno más en la Comunidad Autónoma, y, sin embargo, nadie ha sido capaz de detectar el problema a tiempo. Las Comunidades Autónomas tienen también su responsabilidad; pero, para mí, el supervisor que falla, fundamentalmente, es el Banco de España. No me extraña que tengan dificultades para sentarles aquí, pero sí que han reconocido ya, por escrito, esa responsabilidad; o sea, han entonado un *mea culpa* importante a la hora de reconocer su responsabilidad en no detectar a tiempo los problemas de las Cajas.

Pero todo ello –que está muy bien y ha ido saliendo y lo he intentado sistematizar aquí– se tiene que completar necesariamente con la responsabilidad de las propias entidades. Y la responsabilidad es de la entidad, no es de quien representa a otro en la entidad; es de la entidad: es la asamblea general, es el consejo de administración, es la comisión de control quien toma las decisiones. Y ahí habrá representantes de distintas entidades –municipios, diputaciones, Comunidades Autónomas, universidades, sindicatos, empresarios–, pero cada entidad toma sus decisiones. Y si en alguna ocasión la entidad no está lo suficientemente profesionalizada, no cuenta con los mimbres adecuados, con el conocimiento, con la información suficiente, es más que posible que se lance a aventuras que puedan ser políticamente rentables o que puedan ser especulativamente rentables a corto plazo, pero que, finalmente, pues acaben por ser letales para la propia institución.

En ese sentido, no cabe duda que han fallado los controles públicos, pero los controles de las propias entidades sobre sí mismas, tanto el control interno –la comisión de control– como los controles externos –las auditorías que las propias entidades pagaban–, han fallado. O sea, muchísimas de estas Cajas de Ahorros tienen auditorías realizadas por auditores muy famosos, de mucho prestigio, un año o dos antes de su caída, diciendo que todo estaba estupendamente. No olvidemos que la salida al mercado de Bankia viene con el aval no solo del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Han fallado supervisores externos e internos a la propia entidad, y eso lo hemos sabido –como dice Conthe– después. Claro, es más fácil valorar estas cosas después que antes.

EL SEÑOR FERNÁNDEZ SANTIAGO:

[El inicio de la intervención no quedó registrado en la grabación]. ... pero, en ese sentido, ha quedado muy claro, y yo lo tenía también. Pero se ha explicado por



parte de algunos otros intervinientes lo que representaba -respecto a la Junta- el control de legalidad. El modelo es el de un registrador de propiedad: no hay fusión si no lo registra el señor registrador, pero él no es responsable de... Exactamente así. Ese es el control que tenía, y no de oportunidad, en ningún caso, al amparo de la legislación. Pues muy importante y si... yo le agradezco muchísimo las respuestas, y dejo que mi compañera... pues el resto.

LA SEÑORA BLANCO LLAMAS:

Sí. Muchas gracias por comparecer aquí. La verdad es que ha sido una comparecencia muy interesante y muy instructiva. Yo solo quería hacer una pregunta, o una reflexión, que también ha salido un poco en todas las comparecencias, y yo esta reflexión se la he hecho a más comparecientes. Están, por un lado, los Bancos, por otro, las Cajas Rurales -de las que no hemos hablado aquí-, y en medio estaban las Cajas, que eran de todos, no eran de nadie, eran públicas, eran privadas, y mi pregunta va encaminada hacia la parte que no hemos hablado, hacía las Cajas Rurales. ¿Cree que están ocupando el lugar de las Cajas de Ahorros? ¿Y cree... -es una suposición o un pronóstico o una reflexión- cree que puede pasar en algún momento lo mismo que ha pasado con las Cajas de Ahorros respecto a las Cajas Rurales, o la naturaleza jurídica que tienen ahora mismo y el ordenamiento jurídico actual no hace posible o no facilita que pudiera pasar lo mismo? Gracias.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Bueno, aunque en España no haya ocurrido, evidentemente, toda entidad de crédito está subordinada a riesgo, a riesgo por buenas/malas decisiones, buenas/malas operaciones crediticias y financieras que pudiera acordar. En ese sentido, decir "no van a caer las Cajas Rurales...". Evidentemente, por sus propias acciones pueden caer, pero no adolecen del mismo problema institucional de las Cajas de Ahorros, puesto que las Cajas Rurales son cooperativas de crédito, y en el momento que una entidad... Bueno, pues, en ocasiones, con algún amigo constitucionalista, se ríe, porque dice: los administrativistas estáis muy obsesionados con la naturaleza jurídica de las cosas. Pero es que la naturaleza jurídica es esencial, porque de la naturaleza se deriva el régimen jurídico. Si sabemos que la Caja Rural es cooperativa de crédito, se le va a aplicar la legislación de cooperativas, con todas las matizaciones necesarias porque además es una entidad de crédito; luego no es una cooperativa normal, como una cooperativa para producir vino, tiene especificidades por el hecho de ser entidad de crédito.

El problema de la Caja es que es una fundación, que además es entidad de crédito, pero... ¿qué es? Ahí no hay nada, ahí no se regula nada, se dice que no es nada y queda en la indeterminación; luego no existe el mismo riesgo. Que el sector pudiera acabar por desaparecer por otro tipo de consideraciones, bueno, pudiera ser, claro, igual que un Banco; pero, en la medida que el Banco es sociedad anónima y la Caja Rural es cooperativa de crédito, tiene un régimen jurídico estable, que podrá ser perfeccionado, mejor, peor, pero, de alguna forma, está definido. Si vienen a ocupar el lugar, pues, curiosamente, sí, porque, claro, muchas Cajas Rurales están muy vinculadas a un ámbito territorial concreto.

En ese sentido, no tienen la obligación de dedicar sus excedentes a obra benéfico social, como las Cajas de Ahorros, pero qué duda cabe que, al ser una



cooperativa y pretender favorecer a los miembros de la cooperativa, si los propios miembros, como suele ocurrir, pues son de un entorno rural o agrario muy concreto, con un ámbito territorial que está identificado, podría ser que ocuparan un poquito lo que es, sobre todo desde la perspectiva del imaginario colectivo, la imagen social de lo que era la Caja de Ahorros. Ahora, replicar la obra benéfico social como tal, no lo veo, no; porque ahí hay propietarios, claro, cosa que no había en las Cajas de Ahorros.

LA SEÑORA BLANCO LLAMAS:

Pues nada más. Agradecer su presencia aquí. Muchas gracias.

EL SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ:

Muchas gracias. Para cerrar la sesión, tiene la palabra -si desea hacer uso de ella-, por un tiempo máximo de diez minutos, doña Ana Belén Casares.

LA SEÑORA CASARES MARCOS:

Nada. Muy brevemente. Treinta segundos solamente, para agradecerles a todos la magnífica atención, la acogida. Disculpame en aquellas cuestiones que no haya sabido responder adecuadamente o que no tuviera experiencia suficiente, y espero que haya servido para clarificar y para acercarles un poco mejor el régimen jurídico administrativo de las Cajas. Muchas gracias.

EL SEÑOR MITADIEL MARTÍNEZ:

No habiendo más asuntos que tratar, se levanta la sesión.

[Se levanta la sesión a las trece horas].