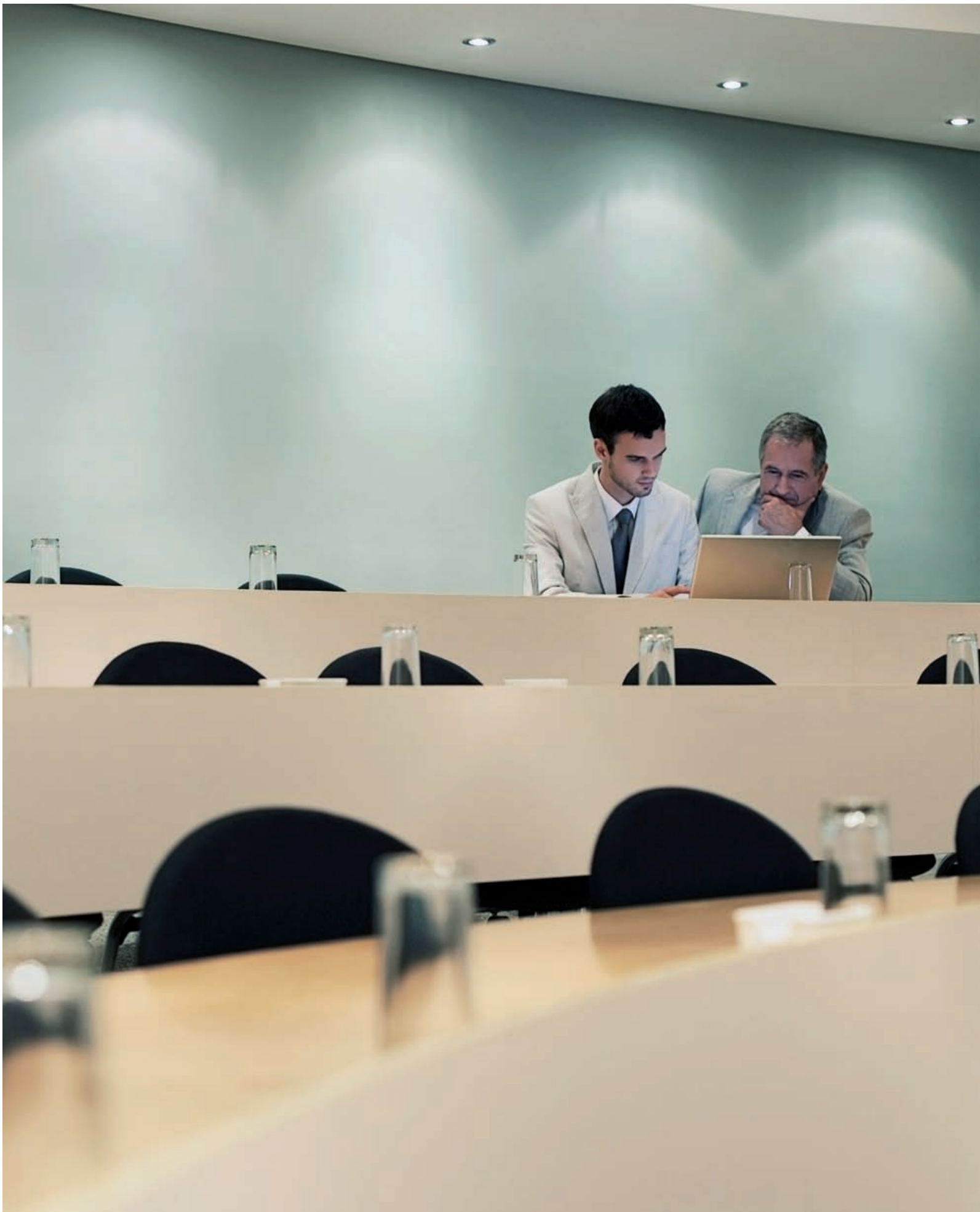


La reestructuración de las Cajas de Ahorros y la reforma de su regulación



Índice

Resumen Ejecutivo	5
<hr/>	
1.- Introducción	7
<hr/>	
2.- La evolución del proceso de reestructuración de las Cajas	9
<hr/>	
3.- Distorsiones de la distribución de competencias sobre regulación y supervisión de las Cajas de Ahorros	15
<hr/>	
4.- Retos planteados por la próxima regulación de solvencia bancaria	19
<hr/>	
5.- Retos de gobierno corporativo	25
<hr/>	



Resumen ejecutivo

El sector bancario español se enfrenta a importantes retos en cuanto a su rentabilidad, liquidez y solvencia, que se derivan del crecimiento de la morosidad, el estrechamiento de los márgenes, la caída de la actividad y el acceso a la financiación. A estos factores se ha unido en las últimas semanas el empeoramiento del riesgo país, que supone un aumento directo del coste de la financiación mayorista de las entidades de crédito -y de cualquier prestatario público y privado - e, indirectamente, un aumento del coste de la financiación minorista de las entidades al aumentar la competencia para captar depósitos.

Dos consecuencias del escenario financiero mencionado parecen claras: hay un exceso de capacidad significativo en el sector bancario, que se estima **próximo al 30%**, y el sector necesita una recapitalización, con apoyo público, que podría oscilar, en un primer momento, entre 30.000 y 50.000 millones de euros. El marco regulatorio de ayuda pública a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) tiene un presupuesto máximo de 99.000 millones de euros, aunque la actividad de financiación de integraciones para mejorar eficiencia y reducir capacidad no estará vigente mucho tiempo.

Los desafíos para las Cajas de Ahorros son incluso más agudos debido a su mayor expansión durante los años de bonanza, a la mayor fragmentación del sector y a su mayor exposición al riesgo inmobiliario.

En este contexto, existe una fuerte sensación de urgencia en la reestructuración del sector de Cajas, que debe suponer su saneamiento -con inyección de fondos públicos- y consolidación. Esta reestructuración no puede considerarse sólo un problema de un colectivo de entidades, ya que puede afectar a todo el sector bancario e incluso a toda la economía española.

No obstante, el proceso está siendo lento y no se está desarrollando adecuadamente, fundamentalmente por motivos políticos. Los condicionantes políticos

están dificultando las integraciones interregionales, las más adecuadas para ejecutar la reestructuración. Este retraso afecta a la recuperación de nuestra economía y acentúa nuestra vulnerabilidad al riesgo país.

Por otro lado, la crisis financiera mundial también está generando un debate regulatorio muy intenso, en el que algunas propuestas impactan muy directamente en las Cajas de Ahorros. Entre ellas, cabe destacar la exigencia de mayores niveles de recursos propios y de mayor calidad de estos. Esto supone un desafío muy significativo para las Cajas, ya que su modalidad de “capital”, las cuotas participativas, sólo ha sido emitida por una entidad y los instrumentos híbridos, que sí han sido emitidos por el sector, no computarán en el “tier 1” de las entidades.

Las recomendaciones de este informe pasan por una reforma legal que limite el peso de las instituciones políticas en los órganos de gobierno de las Cajas, que refuerce las exigencias de idoneidad para el desempeño de los puestos de administrador y alto directivo de dichas entidades, que elimine las trabas regulatorias a la emisión de cuotas participativas -potenciando la transparencia y el acceso a los mercados de capitales- y que sustituya, por razones de eficiencia y racionalidad, los aspectos más sustantivos de la regulación de las comunidades autónomas sobre las Cajas de Ahorros por una normativa estatal básica. Es decir, nos centramos en la reestructuración del sector a corto plazo, dejando para otro momento el debate sobre el modelo jurídico óptimo para las Cajas.

Concretando más, las recomendaciones pueden ser agrupadas de la siguiente forma:

Recomendaciones en el ámbito de la regulación y la supervisión de comunidades autónomas:

- Mantener sin ambigüedades la responsabilidad única del Banco de España sobre la regulación y supervisión prudenciales de las Cajas de Ahorros.

- Eliminar cualquier restricción legal a las integraciones interregionales.
- Regulación básica del Estado de cuestiones organizativas y de funcionamiento de órganos de gobierno de las Cajas.
- Con respecto a la Obra Social, el Estado debería regular, con carácter básico, algunos aspectos como, por ejemplo, los criterios técnicos para la distribución geográfica del gasto de la Obra cuando una Caja tenga presencia en varias comunidades autónomas. Por otro lado, debería encontrarse un procedimiento transparente para que las comunidades autónomas intervengan en el proceso de decisión del reparto sectorial del gasto de la Obra.
- El Banco de España debe jugar el papel fundamental en la reestructuración de las Cajas de Ahorros. Ello exige contar con un procedimiento de actuación tasado y transparente que sería deseable que contara con el mayor consenso político.

Recomendaciones sobre cuotas participativas:

- Obligatoriedad por ley de la emisión de cuotas participativas.
- Las cuotas participativas deberían poder conferir derechos políticos plenos a sus adquirentes. No obstante, para evitar la pérdida del control de una Caja, lo que permitiría su privatización, podría fijarse un límite máximo de participación de los cotapartícipes en los órganos de gobierno de las Cajas.

- En general, las condiciones de emisión de las cuotas –incluidas las reglas para su remuneración– deberían flexibilizarse, acercándolas en todo lo posible al capital de las sociedades mercantiles.

Recomendaciones en el ámbito de los órganos de gobierno:

- Refuerzo de las normas de buen gobierno de las Cajas, en la línea de lo aprobado en los últimos años, y de mejora de la transparencia al mercado.
- Disminución progresiva de los cargos en representación de las Administraciones Públicas en los consejos de administración y en la Comisión de Control de las Cajas, hasta alcanzar un máximo del 25%.
- La reducción citada en la representación de las Administraciones Públicas podría ser ocupada por tenedores de cuotas participativas.
- Eliminación de cargos públicos electos en los órganos de gobierno de las Cajas.
- Aplicación con rigor de las normas de idoneidad ya existentes para los vocales ejecutivos de los consejos de administración y los altos directivos de las Cajas.
- Ampliación de los requisitos de idoneidad a vocales no ejecutivos.
- Revisión de las competencias de la Comisión de Control, buscando su integración con la Comisión de Auditoría y garantizando su independencia de otros órganos de gobierno.

1. Introducción

Durante la crisis financiera actual se ha hablado mucho de la reforma de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA), modificada posteriormente por varias leyes, especialmente cuando se ha hecho más evidente la necesidad de reestructurar una parte significativa del sector de Cajas de Ahorros. Posiblemente, habría que haber hecho justo lo contrario: primero, modificar la LORCA y, segundo, aprobar el Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Al no hacerse así, el modelo de reestructuración aprobado se ha visto condicionado por la redacción actual de la LORCA -especialmente por el reparto de competencias administrativas- y su calendario de ejecución se está demorando en exceso. Además, durante estos últimos meses se han visto presiones políticas autonómicas para impedir fusiones o integraciones interregionales, luchas políticas para el control de algunas Cajas, decisiones basadas en el interés personal de directivos de algunas entidades, etc.

En este informe no vamos a analizar modelos jurídicos alternativos para las Cajas españolas, ya

que parece más realista centrar nuestra atención, por el momento, en alternativas de reforma legal de los factores que están impidiendo la reestructuración del sector y que pueden dificultar la adaptación de las Cajas al nuevo entorno de regulación de la solvencia de las entidades de crédito.

Comenzaremos el informe examinando la evolución del proceso de reestructuración de las Cajas de Ahorros en España. Este proceso ha puesto de manifiesto algunas disfuncionalidades del modelo de regulación/ supervisión de las Cajas por las comunidades autónomas, cuestión que es analizada posteriormente. A continuación, centramos nuestra atención en las propuestas de reforma de Basilea II y su posible impacto sobre las Cajas de Ahorros. Una consecuencia de este proceso, que es objeto de estudio posteriormente, es la necesidad de reformar la regulación de las cuotas participativas, ya que es una vía indudable de refuerzo de los recursos propios de las Cajas. Por último, el informe discute las alternativas de reforma de la regulación de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, con el objeto de minimizar las interferencias políticas y conseguir un marco de gobierno corporativo robusto, profesional e independiente.



2.- La evolución del proceso de reestructuración de las Cajas

Tras la aprobación urgente del citado Real Decreto-Ley 9/2009, resulta extraño que, nueve meses después, todavía no haya sido utilizado el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). ¿Por qué?

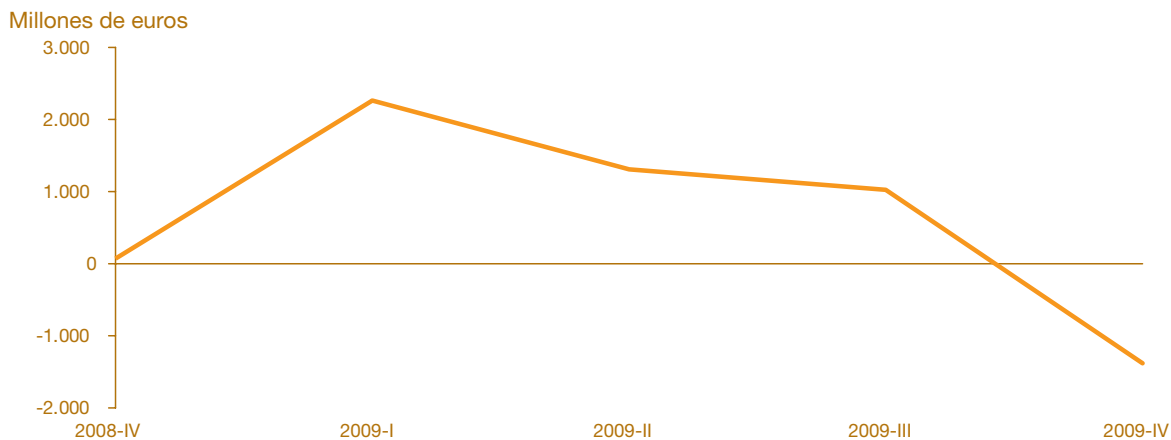
En primer lugar, hay razones económicas: las variables básicas del sector de Cajas han empeorado en los últimos años, pero todavía parecen “aguantar”. Por ejemplo, los resultados del año 2009 (gráfico 1) han sido positivos, aunque han sido sustancialmente menores que en 2008, especialmente por la mayor dotación a provisiones. Cabe destacar que el sector ha tenido un resultado negativo antes de impuestos en el último trimestre de 2009.

Tampoco parece demasiado elevada la tasa de morosidad. A enero de 2010, la tasa de morosidad del sector se situaba ligeramente por encima del 5%, muy por debajo del máximo alcanzado en la crisis económica de 1993-1994, un 9%, siendo además esta última menos severa que la actual (véase el gráfico 2).

Otro factor económico relevante ha sido que los calendarios de vencimientos de las operaciones mayoristas de las Cajas están distribuidos razonablemente a lo largo de varios años.

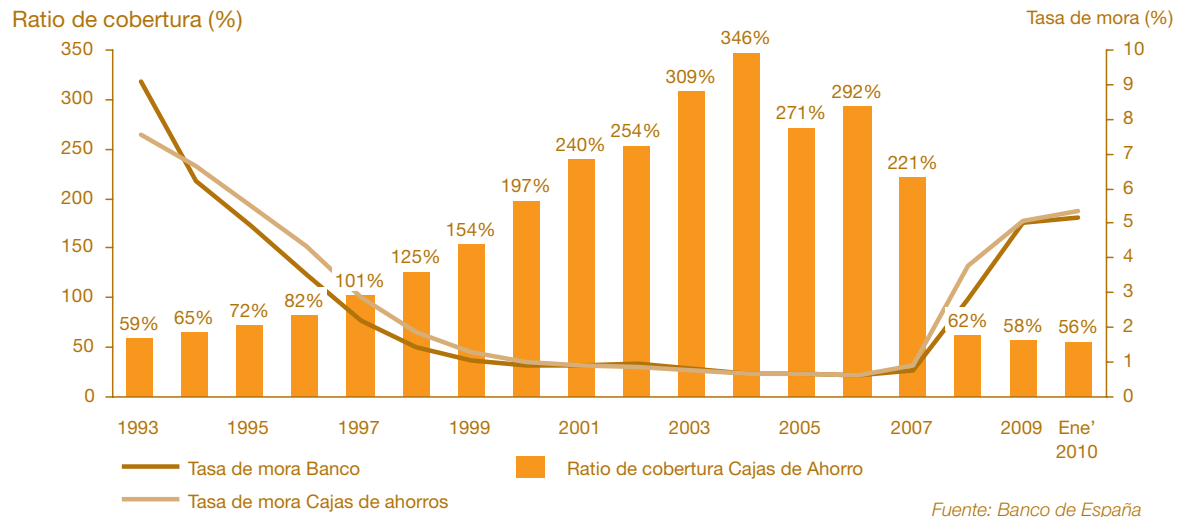
En segundo lugar, hay razones políticas: las comunidades autónomas prefieren, en general,

Gráfico 1: Beneficio de Cajas antes de impuestos



Fuente: Banco de España

Gráfico 2: Morosidad y ratio de cobertura



fusiones regionales, y algunas de estas pueden ser problemáticas por razones de solvencia. El Banco de España ha entendido, hasta el momento, que las integraciones son una solución a los problemas de las Cajas (artículo 9 del Real Decreto-Ley), no resultando necesarias las intervenciones de las entidades para su saneamiento (artículos 6 y 7 del Real Decreto-Ley). Por último, la Comisión Europea ha tardado en

autorizar el FROB, ya que no se ajusta plenamente al modelo usual de reestructuración bancaria, especialmente la financiación de integraciones de entidades solventes (artículo 9 citado).

¿Qué perspectivas hay a corto plazo? El reajuste parece inevitable y así lo está transmitiendo el Banco de España:

Gráfico 3: Diferencial Euribor 3-12 meses

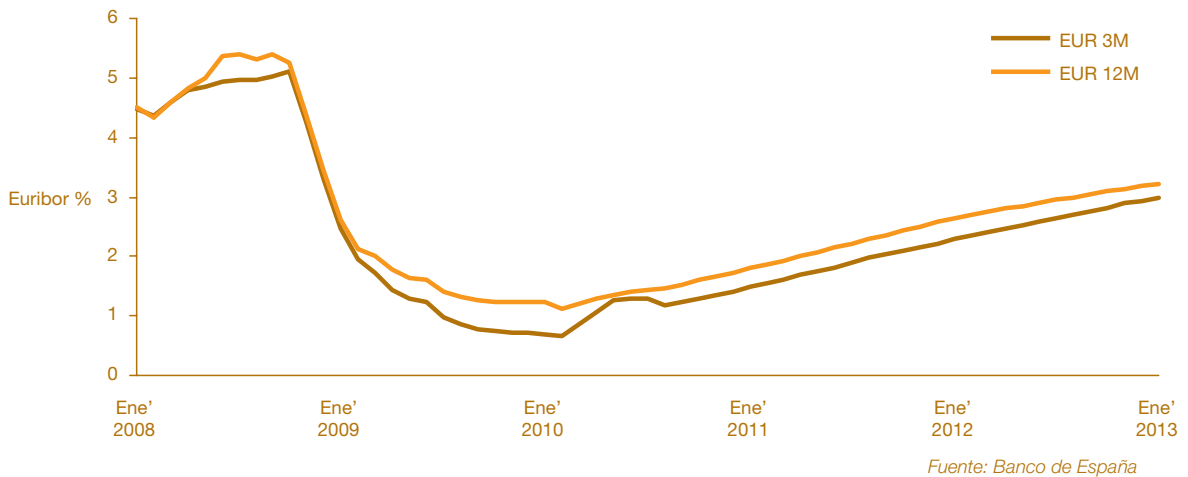
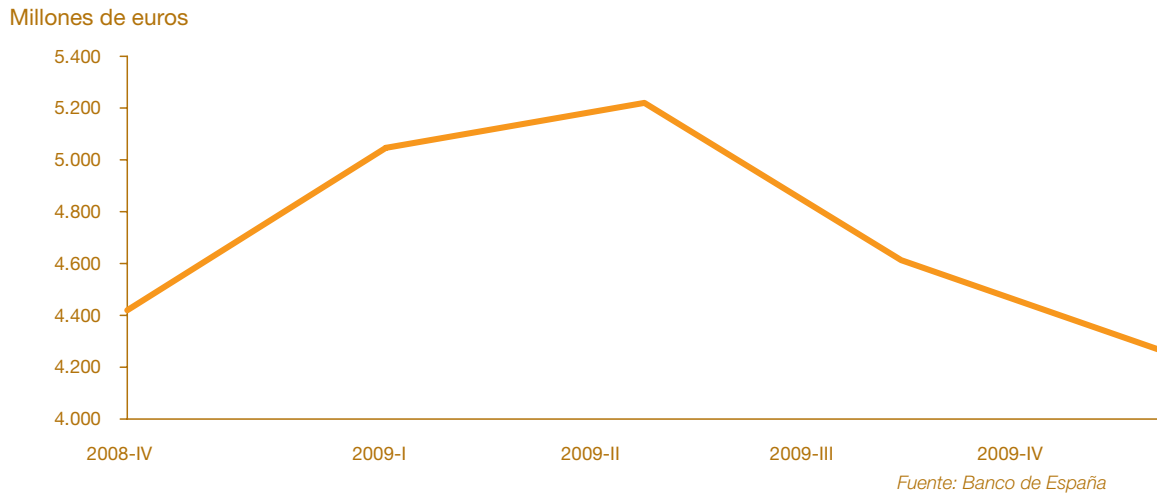
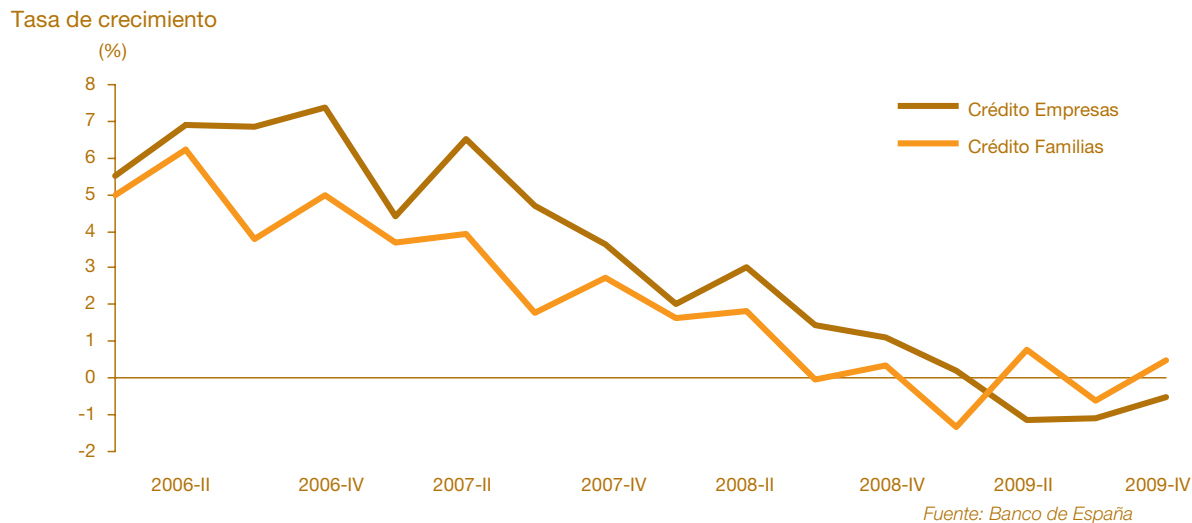


Gráfico 4: Margen de intereses de Cajas



- El crecimiento de los márgenes registrado en el primer semestre de 2009 no es sostenible, y ello se debe a la diferente velocidad en el ajuste de activos y pasivos a la bajada de tipos de interés (los pasivos bancarios se ajustaron primero y posteriormente lo están haciendo los activos). Las perspectivas de evolución del diferencial de tipos que se observa en el gráfico 3 confirman la evolución del margen de intereses (gráfico 4).
- El descenso de la actividad crediticia acentúa la presión sobre los márgenes (gráfico 5).
- Tal y como se observa en el gráfico 2, las provisiones están creciendo y lo van a seguir haciendo en los próximos trimestres.
- La financiación en mercados mayoristas se está dificultando y encareciendo.

Gráfico 5: Créditos del sector bancario a empresas y familias



La mayor o menor urgencia de la reestructuración financiera está ligada a las expectativas sobre la recuperación económica española. Hay dos escenarios macroeconómicos alternativos para el próximo futuro. En el primero, nuestra economía se recuperaría rápida y vigorosamente. La morosidad se contendría y, poco a poco, iría disminuyendo. En el segundo, nuestra economía mantendría una tasa de crecimiento muy débil en 2010 y 2011, permaneciendo el desempleo en niveles cercanos al 20%. ¿Cuál de los dos escenarios es el más probable? La mayoría de expertos, nacionales y extranjeros, nos dirían que el segundo. En este escenario, las Cajas y, por ende, el resto del sistema bancario afrontarían unas dificultades económicas crecientes.

También hay cierto consenso en considerar que la gravedad de la crisis inmobiliaria española y la insuficiencia del ajuste producido en dicho sector arroja dudas sobre la rentabilidad presente y futura de importantes elementos del balance de las entidades bancarias españolas y, en especial, del crédito promotor concedido. Si la rentabilidad de los activos inmobiliarios adjudicados se ve muy deteriorada por el tiempo transcurrido desde el vencimiento de la deuda y la venta del activo, qué vamos a decir de los préstamos para desarrollos inmobiliarios que podrían estar finalizados y vendidos dentro de muchos años.

Aunque hay en marcha algunas fusiones regionales y varias integraciones interregionales, se observan ciertos riesgos:

- Puede empeorar el escenario económico y financiero en 2010: endurecimiento de la política del Banco Central Europeo, retraso en nuestra recuperación económica, posible endurecimiento de la posición del Banco de España en provisiones, etc.
- La nueva regulación, especialmente la relativa a los recursos propios de las entidades, va a presionar a estas, incluso aunque se aplase su entrada en vigor.
- Las ayudas del FROB, si se retrasan, podrían ser consideradas ayudas de Estado por la Comisión Europea. La ventana de oportunidad para acceder a financiación del FROB estará

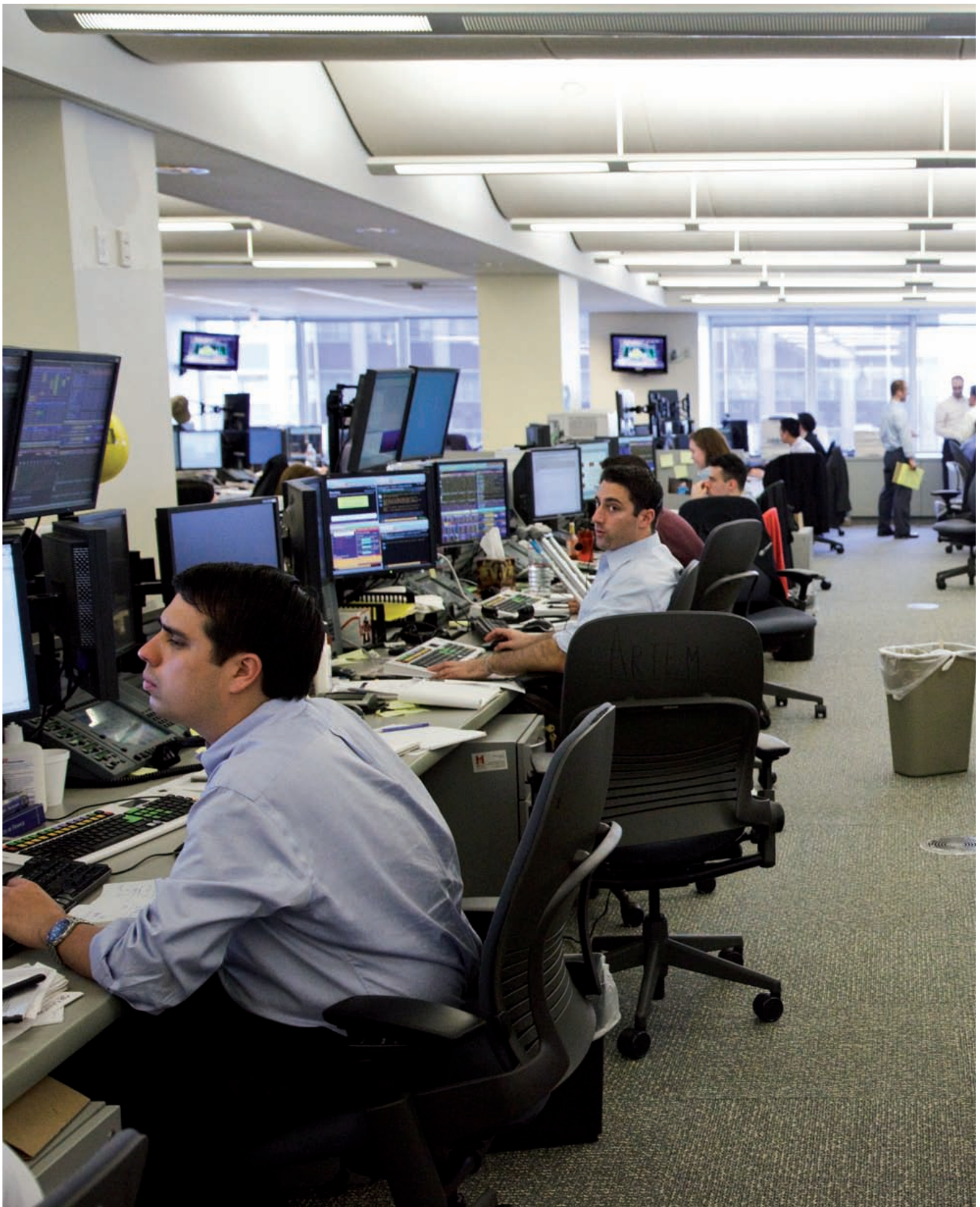
abierta, en principio, hasta junio de 2010, aunque previsiblemente se ampliará su vigencia hasta finales de este año.

- Sanear cuando la banca europea ya esté sana y Bruselas analice el marco de ayudas de forma más restrictiva no va a favorecer este proceso.
- La falta de reestructuración puede conducirnos a un escenario de bastantes Cajas “zombies” -sin margen para prestar por el peso de sus activos improductivos-. Mientras permanezcan en los balances esos activos, cada año la cuenta de resultados se verá fuertemente presionada; se dedicarán ingentes recursos a la recuperación de dichas deudas, es decir, a minimizar el impacto de los problemas del pasado; la valoración negativa de los mercados y analistas exigirá a las entidades mayores ratios de solvencia y dificultará su financiación en dichos mercados.
- Se puede deteriorar la imagen del sector bancario español en su conjunto, lo que generaría incluso costes explícitos -por ejemplo, mayores diferenciales en operaciones crediticias y emisiones-. Además, es probable que, ante refuerzos de la solvencia de las entidades que reciban apoyo público, el mercado exija mayores niveles de capital también al resto de entidades, como ha sucedido en Europa.
- Los procesos de consolidación de Cajas no necesariamente van a dar como resultado la solución más eficiente: los condicionantes políticos van a dificultar las integraciones interregionales y en los casos en que se produzcan éstas, previsiblemente tendrán lugar a través de los llamados Sistemas Institucionales de Protección (SIP). Estos sistemas, incluso en su versión más reforzada, requieren el mantenimiento de órganos de gobierno, sedes y competencias en las comunidades autónomas de origen de cada Caja.
- Será necesario mantener una vigilancia para que los procesos en los que se recurra a financiación del FROB no produzcan distorsiones en la competencia: habrá que evitar políticas comerciales agresivas por parte de las entidades que reciban fondos y que las entidades que hayan recibido la ayuda no puedan aducir tal

circunstancia como una ventaja competitiva frente a sus rivales.

La conclusión es que los procesos de integración deberían acelerarse, aunque tienen que ser muy rigurosos, ya que los fondos del FROB son reembolsables y los tipos de interés aplicables, de mercado.

En las páginas siguientes vamos a ver cómo este proceso, que debe ser acelerado, por razones de estabilidad financiera, está siendo frenado por motivos políticos, en concreto, por el resultado de la distribución de competencias de regulación sobre las Cajas entre el Estado y las comunidades autónomas.



3.- Distorsiones de la distribución de competencias sobre regulación y supervisión de las Cajas de Ahorros

3.1.- Introducción

Hay dos rasgos básicos de las Cajas de Ahorros que están en la base del “conflicto competencial” sobre dichas entidades por parte del Estado y de las comunidades autónomas:

- Las Cajas son entidades que desarrollan una actividad financiera básicamente similar a la desarrollada por los bancos.
- Su actividad bancaria ha tenido un vínculo territorial muy significativo que, no obstante, con su crecimiento se ha ido difuminando.

El primer rasgo obliga a una regulación prudencial homogénea del sector bancario, con independencia de la personalidad jurídica de sus integrantes, siendo dicha regulación básicamente una transposición de normas europeas.

El segundo rasgo ha motivado que la autorización de la creación de una Caja, así como de algunas operaciones básicas –fusiones y liquidaciones-, resida en los órganos de gobierno de la comunidad autónoma en la que nace la Caja, pero, como ya hemos comentado, justo esa característica es la que se difumina a medida que la entidad crece.

3.2.- Competencias actuales de las comunidades autónomas

Las comunidades autónomas tienen competencias sobre Cajas de Ahorros en materias tales como su creación y fusión, aprobación de sus estatutos y reglas de gobierno, nombramiento de miembros de

sus órganos de gobierno, protección de la clientela, operaciones vinculadas, expansión territorial, aprobación del presupuesto de la Obra Social, publicidad de sus actividades y productos, etc. Las competencias de una comunidad autónoma se extienden tanto a las Cajas que son originarias de esa comunidad como a las actividades de las Cajas que tengan su domicilio social fuera de la comunidad. El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas se estableció en la LORCA, pero su Disposición Adicional Primera, que especificaba las competencias del Ministerio de Economía y Hacienda y del Banco de España, fue declarada inconstitucional por la Sentencia 49/1988, de 22 de marzo. En cambio, sigue vigente la disposición de la LORCA que establece que “las Comunidades Autónomas ejercerán las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas de Ahorros en su territorio, y para las actividades realizadas en el mismo, en las materias que sean de su competencia”. Aunque posteriormente se diga que las competencias de las comunidades autónomas se circunscriben a las Cajas de Ahorros que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad y para las actividades realizadas en dicho territorio, la semilla del conflicto competencial está puesta.

De hecho, la autoridad del Banco de España no se ha cuestionado en el día a día de su supervisión, pero el refuerzo del poder regulador de las comunidades es, tras la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía y de algunas leyes autonómicas específicas, ha supuesto un desafío claro a la autoridad del Banco de España, especialmente ante una de las pocas actuaciones estratégicas que pueden

desarrollar las Cajas en situaciones de crisis: las fusiones. En el caso concreto de una fusión entre Cajas de Ahorros que tengan sus sedes sociales en diferentes comunidades autónomas, según la LORCA, debe autorizarse conjuntamente por los gobiernos de las comunidades autónomas afectadas -en ese acto se determinará la proporción que corresponderá a las Administraciones Públicas y Entidades de Derecho Público de cada comunidad en los órganos de gobierno de la Caja de Ahorros resultante.

En otros ámbitos tampoco ha sido suficiente una regulación básica estatal, por ejemplo, en el de los órganos de gobierno de las Cajas. Las comunidades autónomas, en el marco de la normativa básica del Estado, pueden regular, entre otros, aspectos del funcionamiento de dichos órganos tales como:

- Desarrollo de procedimientos para elegir y designar a los miembros de la Asamblea General y el Consejo de Administración, en particular, el procedimiento de selección de las corporaciones municipales y el proceso electoral de representantes de los impositores.
- Aprobación de normas y requisitos para la renovación, reelección y provisión de vacantes de los miembros de la Asamblea y del Consejo de Administración.
- Condiciones de funcionamiento de la Asamblea.
- Funcionamiento de la Comisión Ejecutiva como órgano delegado del Consejo de Administración.

3.3.- Discusión de las competencias autonómicas

¿Por qué se regula de manera estricta la actividad bancaria? Porque, ante la pérdida de confianza en una o varias entidades de crédito, podría haber una fuga de depósitos que llevara a la quiebra a las entidades afectadas y acabara contagiándose a otras perfectamente sanas. Al final, la intervención pública, especialmente si hay grandes entidades en el sistema, llevaría a que el contribuyente pagara, al menos, una parte de la factura.

¿Qué sentido tiene la participación de una comunidad autónoma en la regulación y supervisión de las Cajas

de Ahorros? En un sector como el financiero, en el que la confianza sobre una entidad particular es tan importante como la confianza en todo el sector, ya que un problema de liquidez y solvencia individual puede contagiarse fácilmente a otras entidades, debe haber una regulación y supervisión única sobre todas las entidades del sector. Y ello con independencia de que una Caja opere exclusivamente en el ámbito geográfico de una única comunidad, cosa que, como hemos visto anteriormente, ocurre cada vez menos.

En Alemania hay regulación regional para las Cajas, pero tienen restringido su ámbito geográfico de actuación. Además, para minimizar el riesgo de contagio señalado, soportan fuertes limitaciones a sus actividades: operativa por cuenta propia, adquisición de participaciones industriales, aseguramiento de emisiones, etc.

La referencia a la regulación alemana es relevante, en particular, para ilustrar uno de los problemas fundamentales de las competencias de las comunidades autónomas sobre las Cajas: el interés “regional” de su actividad crediticia e inversora ha llevado, en algunos casos, a una elevada concentración de riesgos o a unas participaciones empresariales ruinosas de las Cajas.

Asimismo, hay otro factor que justifica la regulación y supervisión únicas: el dinero para sanear una Caja de Ahorros, en caso de necesidad, procede del Fondo de Garantía de Depósitos de dichas Cajas o del FROB, es decir, de fondos aportados por todo el sector de Cajas o por el Estado. Si, por ejemplo, la fusión de unas Cajas regionales impulsada y autorizada por una comunidad autónoma fracasara y la nueva entidad fuera intervenida dentro de unos años por el Banco de España, ¿quién pagará la factura si no tiene dotación suficiente el Fondo de Garantía de Depósitos? ¿El gobierno autonómico o los contribuyentes de esa comunidad autónoma? Evidentemente, no.

Lo mismo podría decirse de otras competencias de las comunidades autónomas, por ejemplo, la regulación de las reglas de funcionamiento de los órganos de gobierno de las Cajas. No parece necesario establecer reglas diferentes en cada comunidad autónoma para el ejercicio de las funciones de consejero o alto directivo de una Caja o aprobar diferentes reglas para el funcionamiento de

las comisiones ejecutivas o los procedimientos para elegir miembros de las Asambleas o de los consejos de administración.

Puede hacerse un último comentario sobre un valor que cada vez más los mercados y las instituciones financieras internacionales exigen de los supervisores financieros nacionales: su independencia respecto al Gobierno. En el examen realizado en 2006 por el Fondo Monetario Internacional del grado de autonomía del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, supervisores básicos del sistema bancario español, se obtuvo una buena nota. No parece que este atributo pueda aplicarse a los supervisores financieros autonómicos.

3.4.-Una referencia especial a la Obra Social

Con respecto a la Obra Social, hay una clara tendencia al predominio del punto de vista de las comunidades autónomas en el diseño de los planes y presupuestos de dicha Obra, así como en la priorización de sus actividades tradicionales y la introducción de nuevas: microcréditos, mejora del acceso a la vivienda de ciertos colectivos, financiación de residencias para la tercera edad, etc. En momentos de restricciones presupuestarias, estas presiones previsiblemente se acentuarán. En este contexto, poco margen les queda a las entidades para intentar integrar, en alguna medida, las decisiones de gasto en la Obra Social con su estrategia corporativa general.

Una distorsión que hay que mencionar surge de la exigencia de las normas autonómicas a las Cajas de Ahorros que operan en una comunidad autónoma determinada, pero están domiciliadas fuera de ella, de la correspondiente inversión de la Obra Social en esa comunidad autónoma. El problema es que en algunas normas regionales el criterio que se utiliza

es el peso relativo de los recursos ajenos captados en esa comunidad con respecto al total, mientras que en otras el criterio utilizado es el de los créditos concedidos.

3.5.- Recomendaciones

Las recomendaciones en este ámbito son:

- Mantener sin ambigüedades la responsabilidad única del Banco de España sobre la regulación y supervisión prudenciales de las Cajas de Ahorros.
- Eliminar cualquier restricción legal a las integraciones interregionales.
- Regulación básica del Estado de cuestiones organizativas y de funcionamiento de órganos de gobierno de las Cajas.
- Con respecto a la Obra Social, el Estado debería regular, con carácter básico, algunos aspectos como, por ejemplo, los criterios técnicos para la distribución geográfica del gasto de la Obra cuando una Caja tenga presencia en varias comunidades autónomas. Por otro lado, debería encontrarse un procedimiento transparente para que las comunidades autónomas intervengan en el proceso de decisión del reparto sectorial del gasto de la Obra.
- El Banco de España debe jugar el papel fundamental en la reestructuración de las Cajas de Ahorro. Ello exige contar con un procedimiento de actuación tasado y transparente que sería deseable que contara con el mayor consenso político.

Estas recomendaciones, además, entroncan con la tendencia prevaleciente en Europa y en las principales jurisdicciones de evitar la fragmentación de los mercados financieros.



4.- Retos planteados por la próxima regulación de solvencia bancaria

4.1.- Medidas en discusión

En los documentos a consultas para la reforma del Acuerdo de Basilea se apuesta por una mayor cantidad y calidad de los recursos propios básicos -capital y reservas- de las entidades y un menor peso de los instrumentos híbridos -participaciones preferentes y deuda subordinada.

Este enfoque regulatorio busca una mayor estabilidad del sector financiero, reconociendo que provocará un menor crecimiento de la actividad y de los ingresos de las entidades bancarias. Es decir, menor crecimiento, pero más estabilidad.

En consecuencia, la crisis económica española y las propuestas regulatorias para el sector bancario van en una misma dirección: menores perspectivas de crecimiento de los ingresos de las entidades, lo que impedirá el necesario crecimiento en las reservas de las Cajas, que es el único instrumento para incrementar sus recursos propios que ha funcionado en la economía española -no considerando las emisiones de participaciones preferentes y deuda subordinada por las entidades.

Las aportaciones al fondo fundacional de las Cajas que, en teoría, podría ser el equivalente al capital social de las sociedades anónimas, dan derechos políticos y económicos muy diferentes a los típicos de un accionista de dichas sociedades anónimas. Por un lado, no dan derecho a una participación en los beneficios o excedente de las Cajas. Por otro lado, los órganos rectores de las Cajas son elegidos mayoritariamente basándose en criterios distintos a los de la titularidad del fondo fundacional. De todo esto se desprende la escasa operatividad y flexibilidad de ese fondo como elemento integrante de los recursos propios de las Cajas.

Parece necesario, por tanto, plantear el debate sobre la regulación de un instrumento que podría reforzar los recursos propios básicos de las Cajas, pero que, por diversas razones, ha fracasado hasta el momento: las cuotas participativas.

4.2.- Regulación actual de las cuotas participativas

Las cuotas participativas están reguladas por la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros -en la redacción dada en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero- y el Real Decreto 302/2004, de 20 de febrero, sobre cuotas participativas de las Cajas de Ahorros.

4.2.1.- Características generales

Las cuotas son valores negociables, cuya emisión es autorizada por la Asamblea General o, por delegación, por el Consejo de Administración de la Caja, que representan aportaciones dinerarias de duración indefinida, que pueden ser aplicadas en igual proporción y a los mismos destinos que los fondos fundacionales y las reservas de la entidad.

Estos instrumentos financieros están desprovistos de derechos políticos y forman parte de los recursos propios básicos -“tier 1”- de la entidad. En concreto, forman parte del “tier 1” el llamado Fondo de Participación -que es igual a la suma del valor nominal de las cuotas participativas emitidas- y el denominado Fondo de Reservas de los Cuotaparticipes -que es una modalidad de reservas igual al beneficio correspondiente a las cuotas participativas que no ha sido utilizado para remunerar efectivamente a los cuotaparticipes ni se ha destinado a nutrir el llamado

Fondo de Estabilización, que puede constituirse para evitar las fluctuaciones excesivas en la retribución de las cuotas participativas.

Aunque sólo el Fondo de Participación y el Fondo de Reservas de Cuotapartícipes tienen la consideración de recursos propios básicos, esos dos Fondos más el Fondo de Estabilización, si se ha constituido, podrán aplicarse a la compensación de pérdidas de la entidad.

Las cuotas participativas cotizarán en mercados secundarios organizados. No obstante, ninguna persona, natural o jurídica, o grupo económico, podrá ostentar, directa o indirectamente, cuotas participativas por importe superior al 5% de las cuotas totales vigentes –esta limitación no es aplicable en operaciones de refuerzo de la solvencia o reestructuración de entidades en una situación de especial gravedad.

Está prohibida la adquisición originaria de cuotas participativas por parte de la Caja emisora o su grupo económico. No obstante, sí se podrá realizar una adquisición derivativa siempre que el valor nominal de las cuotas que obran en poder de la entidad o su grupo consolidable no exceda del 5% de las cuotas totales emitidas.

El volumen de cuotas participativas en circulación no podrá superar el 50% del patrimonio de la Caja. Con respecto a su precio de emisión, las cuotas no podrán emitirse por un valor inferior a su nominal y deberán hacerlo con prima cuando sea necesario para evitar la dilución de los derechos preexistentes sobre el patrimonio y los excedentes futuros -la prima se asignará a las reservas generales de la Caja y al Fondo de Reservas de los Cuotapartícipes en la proporción que determine el acuerdo de emisión-. El objetivo de la norma es que el precio de emisión se acerque lo más posible al valor económico real de las cuotas.

Por último, el acuerdo de emisión incluirá al menos:

- El valor nominal y el número máximo de cuotas a emitir.
- El porcentaje inicial del excedente de libre disposición que será atribuido a los

cuotapartícipes, una vez suscrita la emisión.

- El momento a partir del cual los cuotapartícipes tendrán derecho a participar en el excedente de libre disposición.
- Las estimaciones del valor económico de la Caja y del importe de la prima de emisión.
- La constitución, en su caso, del Fondo de Estabilización y su dotación prevista, así como la aplicación de sus recursos a la retribución de las cuotas.

4.2.2.- Remuneración

Las cuotas participativas confieren a sus titulares el derecho a participar en el reparto del excedente de libre disposición de la Caja en la proporción que el volumen de cuotas en circulación suponga sobre el patrimonio total de la Caja –incluido el citado volumen de cuotas.

El porcentaje de retribución efectiva de las cuotas participativas tendrá un máximo –el 50% sobre su parte en el excedente de libre disposición- y un mínimo –el porcentaje que se atribuya a la Obra Social sobre la parte del excedente de libre disposición que no corresponda a las cuotas participativas-. No obstante, el Banco de España podrá autorizar, a solicitud de la Caja, porcentajes de retribución superiores al citado 50%, siempre que dichas decisiones no debiliten de manera apreciable la solvencia de la entidad.

Al poder diferir los porcentajes del excedente de libre disposición de los cuotapartícipes destinado a sus retribución efectiva y del excedente de libre disposición atribuido a la Caja destinado a la Obra Social, la relación entre el volumen de cuotas en circulación y el patrimonio de la Caja podrá verse alterado, variando el porcentaje de participación de los cuotapartícipes en el excedente de libre disposición del ejercicio siguiente. Las Cajas podrán adoptar medidas destinadas a atenuar el efecto de las diferencias citadas.

Cuando la Caja de Ahorros o grupo consolidado al que pertenezca presente un déficit de recursos propios sobre el mínimo legalmente exigido, se destinará al Fondo de Reserva de Cuotapartícipes

el 100% del excedente anual correspondiente a las cuotas y la retribución de los cuotapartícipes con cargo al Fondo de Estabilización requerirá autorización previa del Banco de España.

4.2.3.- Sindicato de cuotapartícipes

La decisión de crear un sindicato de cuotapartícipes podrá adoptarse en el acuerdo de emisión o en un momento posterior. Su creación podrá acordarse por la Asamblea General o, si tiene delegada la facultad, por el Consejo de Administración de la Caja.

El presidente tendrá la representación legal del sindicato y podrá ejercitar las acciones que a este correspondan. Asimismo, el presidente será el órgano de relación entre la Caja y el sindicato y, como tal, podrá asistir con voz y sin voto a las Asambleas de la Caja, informar a esta de los acuerdos del sindicato y requerir de ella los informes que interesen a los cuotapartícipes. El Consejo de Administración de la Caja convocará al menos una asamblea anual de cuotapartícipes, en la que la Caja informará, entre otros, sobre su evolución económica reciente, el excedente de libre disposición obtenido en el ejercicio precedente y el acuerdo de reparto de este

4.2.4.- Diferencias con la regulación de las participaciones preferentes y de la deuda subordinada

Las participaciones preferentes forman parte de los recursos propios básicos -“tier 1”- de una Caja de Ahorros, siempre que se hayan emitido conforme a lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/1985 -aprobada por la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales.

Básicamente, las participaciones generan un derecho a percibir una remuneración predeterminada -fija o variable- de carácter no acumulativo, aunque su devengo estará condicionado a la existencia de beneficios distribuibles en la entidad emisora. No pueden otorgar a sus titulares derechos políticos ni pueden otorgar derechos de suscripción preferente respecto de futuras nuevas emisiones.

Las participaciones podrán ser aplicadas a la compensación de pérdidas, tanto en la liquidación de la entidad como en su saneamiento general, una vez agotadas las reservas y reducido a cero el capital ordinario. Por otro lado, en los supuestos de liquidación o disolución de la entidad, las participaciones darán derecho a obtener exclusivamente el reembolso de su valor nominal junto con la remuneración devengada y no satisfecha y se situarán, a efectos del orden de prelación de créditos, inmediatamente detrás de todos los acreedores, subordinados o no, de la entidad emisora y delante de los cuotapartícipes.

Las participaciones tienen que tener carácter perpetuo, aunque se pueda acordar la amortización anticipada a partir del quinto año desde su fecha de desembolso, previa autorización del Banco de España. Asimismo, deben cotizar en mercados secundarios organizados.

En el momento de realizar una emisión, el importe nominal en circulación no podrá ser superior al 30% de los recursos propios básicos de la entidad -en el caso de cuotas participativas, el límite es el 50% del patrimonio de la Caja.

Por otro lado, la deuda subordinada es un instrumento de renta fija emitido con vencimiento superior a cinco años y características inferiores a las emisiones normales, principalmente porque su titular queda por detrás de todos los acreedores comunes en preferencia de cobro. También hay emisiones perpetuas.

Son recursos propios de las Cajas:

- Las financiaciones subordinadas recibidas por la entidad cuyo plazo original sea de, al menos, cinco años; si no hubiere sido fijada la fecha de su vencimiento, deberá estar estipulado para su retirada un preaviso de, al menos, cinco años.
- También las financiaciones subordinadas de duración indeterminada que establezcan la posibilidad de diferimiento de intereses, y de aplicación de la deuda y los intereses pendientes de pago a la absorción de pérdidas sin necesidad de proceder a la disolución de la entidad.

- En determinadas situaciones, las financiaciones subordinadas cuyo plazo original sea de, al menos, dos años, y en las que ni el principal ni los intereses puedan ser pagados cuando exista un déficit de recursos propios

La financiación subordinada forma parte de los recursos propios de segunda categoría -“tier 2”-, aunque en algún caso estaría en los recursos propios auxiliares.

Las financiaciones subordinadas emitidas con duración superior a cinco años, durante los cinco años anteriores a su fecha de vencimiento, reducirán su cómputo como recursos propios a razón de un 20% anual, hasta que su plazo remanente sea inferior a un año, momento en el que dejarán de computarse como tales.

Las financiaciones subordinadas no podrán contener cláusulas de rescate, reembolso o amortización anticipada, salvo en caso de liquidación de la entidad emisora, y sin perjuicio de que el Banco de España pueda autorizar al deudor su reembolso anticipado si con ello no se ve afectada la solvencia de la entidad. La emisión de financiación subordinada, que no sea de duración indeterminada y que no fije la posibilidad de aplazamiento del pago de intereses en el caso de pérdidas y de aplicación de la deuda y los intereses pendientes de pago a la absorción de pérdidas, está limitada al 50% de los recursos propios básicos totales.

4.3.- La necesidad de la reforma de la regulación de las cuotas participativas

Dado el escaso éxito de la oferta de estos instrumentos (sólo una Caja ha emitido), parece necesario analizar las causas de ese fracaso. En principio, las características de estos instrumentos son parecidas a las de las acciones de los bancos, pero sin los derechos políticos conferidos por estas a sus adquirentes.

Es claro que las Cajas no han emitido cuotas participativas porque han tenido alternativas para alcanzar los recursos propios básicos exigidos sin la necesidad de emitir un instrumento con características peculiares en el mercado español: un instrumento de renta variable sin plenos derechos

políticos. Por un lado, la evolución económico-financiera de las Cajas ha sido excelente en la última década, lo que ha permitido incrementar sus reservas de manera sostenida; por otro, la emisión de participaciones preferentes ha debido plantear menos reservas en las Cajas, ya que es un instrumento con el que estas están más familiarizadas.

Desde el punto de vista de la demanda de esos valores, la falta de derechos políticos es especialmente relevante para otras entidades bancarias e inversores institucionales.

Aunque ha habido jurisdicciones que no han reconocido derechos de voto a instrumentos parecidos; en otras, esos instrumentos han conferido a sus adquirentes los mismos derechos de voto que la regulación ha conferido a los depositantes de las Cajas o sus adquirentes han podido elegir a uno o más representantes en el Consejo de Administración de la Caja emisora.

La experiencia de Noruega es ilustrativa: aunque los propietarios de unos certificados parecidos a las cuotas tienen derecho de voto, en conjunto, no pueden superar el 25% de los votos emitidos en un órgano de gobierno de la entidad. Por otro lado, los tenedores de dichos valores son sólo propietarios del capital aportado y de los equivalentes al Fondo de Reservas de los Cuotaparticipes y al Fondo de Estabilización de nuestra regulación. Es decir, no serían propietarios de las reservas ordinarias de la entidad.

Por otro lado, parece claro que la falta de derechos políticos en las cuotas participativas, además de limitar la captación de recursos propios básicos, dificulta el funcionamiento de la disciplina del mercado en relación a la gestión de dichas entidades.

4.4.- Recomendaciones

Las recomendaciones sobre cuotas participativas son:

- Aunque ya hay y va a haber razones regulatorias y de mercado para la emisión de cuotas participativas, esta debería ser obligatoria por Ley.

- Las cuotas participativas deberían poder conferir derechos políticos plenos a sus adquirentes. No obstante, para evitar la pérdida del control de una Caja, lo que permitiría su privatización, podría fijarse un límite máximo de participación de los cuotaparticipes en los órganos de gobierno de las Cajas. Otras formas de limitar el poder político de los cuotaparticipes, por ejemplo, la prohibición de su adquisición a determinados colectivos de inversores –por ejemplo, los institucionales-, parecen menos recomendables.
- En general, las condiciones de emisión de las cuotas –incluidas las reglas para su remuneración– deberían flexibilizarse, acercándolas en todo lo posible al capital de las sociedades mercantiles. Por supuesto, también habría que equiparar los requisitos de transparencia al mercado.



5.- Retos de gobierno corporativo

5.1.- La regulación actual de los órganos de gobierno de las Cajas

La administración, gestión, representación y control de las Cajas de Ahorros corresponde a la Asamblea General, al Consejo de Administración y a la Comisión de Control.

Al ser los perceptores de parte de los beneficios empresariales de una Caja un grupo amplio, pero difuso, de personas, aparecen problemas potenciales de gobierno corporativo. En una sociedad anónima, los beneficios de su actividad se reparten entre sus propietarios y estos eligen los órganos de gobierno de la sociedad. En el caso de las Cajas, esa correspondencia clara se diluye, ya que es un establecimiento mercantil con fines benéfico-sociales. De aquí la regulación pública y el intento de incluir en los órganos de gobierno a representantes de diversos colectivos sociales.

5.1.1.- La Asamblea General

En la Asamblea General, que presidirá el presidente del Consejo de Administración, estarán representados, al menos: las corporaciones municipales en cuyo término tengan abierta oficina la entidad, los impositores de la Caja, las personas o entidades fundadoras y sus empleados. El número de miembros de la Asamblea será fijado por los estatutos de cada Caja.

A los efectos de su representación en los órganos rectores de las Cajas, el porcentaje de representación asignado al grupo de impositores oscilará entre un mínimo del 25% y un máximo del 50% del total de los derechos de voto en cada uno de los órganos de gobierno. El porcentaje de representación del grupo de empleados oscilará entre un mínimo de un 5% y un máximo de un 15%.

Cuando las Cajas de Ahorros tengan abiertas oficinas en más de una comunidad autónoma,

la representación en la Asamblea General de los distintos grupos, con excepción de los que, en su caso, representen a las comunidades autónomas, deberá ser proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes comunidades autónomas en que tengan abiertas oficinas.

Las corporaciones municipales designarán a sus consejeros generales, excepto cuando una corporación sea fundadora de una Caja que opere total o parcialmente en el mismo ámbito de actuación que otra Caja, en la que no podrá nombrar representantes. Sin perjuicio de disposiciones de comunidades autónomas, los consejeros en representación del grupo de los impositores de una Caja serán elegidos por compromisarios de entre ellos y el personal elegirá a sus consejeros generales, por sistema proporcional, a través de sus representantes legales.

Los consejeros generales serán nombrados por un periodo que no podrá ser superior a seis años, prorrogable hasta un máximo de doce, sea cual sea la representación que ostente. Cumplido el mandato de doce años de forma continuada o interrumpida, y transcurridos ocho años desde dicha fecha, podrá volver a ser elegido.

La Asamblea General desarrollará las siguientes funciones:

- El nombramiento de los vocales del Consejo de Administración y de los miembros de la Comisión de Control de su competencia, así como la adopción de los acuerdos de separación del cargo que correspondan.
- La aprobación y modificación de los Estatutos y del Reglamento.
- La disolución y liquidación de la entidad o su fusión con otras.

- La definición de las líneas generales del Plan de actuación anual de la entidad, para que pueda servir de base a la labor del Consejo de Administración y de la Comisión de Control.
- La aprobación, en su caso, de la gestión del Consejo de Administración, memoria, balance anual y cuenta de resultados, así como de la aplicación de estos a los fines propios de la Caja de Ahorros.
- La creación y disolución de obras benéfico-sociales, así como la aprobación de sus presupuestos anuales y de la gestión y liquidación de los mismos.

5.1.2.- El Consejo de Administración

El Consejo de Administración es el órgano que tiene encomendada la administración y gestión financiera, así como la de la Obra benéfico-social de la Caja de Ahorros, para el cumplimiento de sus fines.

Los vocales del Consejo de Administración tendrán, como máximo, 70 años en el momento de la toma de posesión. Los consejeros con funciones ejecutivas deberán poseer, además de honorabilidad, los conocimientos y experiencia suficientes para el ejercicio de sus funciones.

El número de vocales del Consejo de Administración no podrá ser inferior a 13 ni superior a 17, debiendo existir representantes de corporaciones municipales, impositores, personas o entidades fundadoras y personal de la Caja.

El nombramiento de los vocales representantes de las corporaciones municipales que no tengan la condición de entidad pública fundadora de la Caja de Ahorros se efectuará por la Asamblea General a propuesta de los consejeros generales representantes de estas corporaciones. La designación podrá recaer entre los propios representantes de las corporaciones en la Asamblea o en terceras personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad y sin que estas últimas puedan exceder del número de dos.

El nombramiento de los vocales representantes de los impositores se efectuará por la Asamblea General entre los miembros de ese grupo en dicha Asamblea.

No obstante, se podrá designar hasta un máximo de dos personas que reúnan los adecuados requisitos de profesionalidad y no sean consejeros generales.

Los vocales representantes de los empleados de la Caja de Ahorros y de las personas o entidades fundadoras serán designados, por la Asamblea General, entre los consejeros generales de esos grupos y a propuesta suya.

Los vocales del Consejo no podrán pertenecer al Consejo de Administración u órgano equivalente de más de cuatro sociedades mercantiles o entidades cooperativas, sin que se computen algunos puestos en empresas en los que tenga una participación accionarial reducida. En cualquier caso, el número total de puestos no será superior a ocho.

Los vocales de los consejos, así como sus cónyuges, ascendientes o descendientes y las sociedades en que dichas personas participen mayoritariamente en el capital, bien de forma aislada o conjunta, o en las que desempeñen los cargos de presidente, consejero, administrador, gerente, director general o asimilado, no podrán obtener créditos, avales ni garantías de la Caja respectiva o enajenar a la misma bienes o valores de su propiedad o emitidos por tales entidades sin que exista acuerdo del Consejo de Administración de la Caja y autorización expresa del Banco de España o de la comunidad autónoma respectiva, según proceda. Esta prohibición no será aplicable a los créditos, avales o garantías para la adquisición de viviendas concedidas por la Caja con aportación por el titular de garantía real suficiente y se extenderá en todo caso no sólo a las operaciones realizadas directamente por las personas o entidades referidas, sino a aquellas otras en que pudieran aparecer una o varias personas físicas o jurídicas interpuestas.

La duración del ejercicio del cargo de vocal del Consejo de Administración será la señalada en los Estatutos, sin que pueda ser superior a seis años. En caso de reelección, la duración máxima del mandato no podrá superar los 12 años, sea cual sea la representación que ostente.

El nombramiento de los vocales del Consejo de Administración será irrevocable, siendo de aplicación las mismas salvedades que las previstas para los miembros de la Asamblea General.

Además de constituir una Comisión Ejecutiva, el Consejo de Administración constituirá en su seno una Comisión de Retribuciones, que tendrá la función de informar sobre la política general de retribuciones e incentivos para los miembros del Consejo y personal directivo. La Comisión estará formada por un máximo de tres personas, que serán designadas de entre sus miembros por el Consejo de Administración.

Asimismo, el Consejo constituirá una Comisión de Inversiones, formada por un máximo de tres miembros, que tendrá la función de informar al Consejo sobre las inversiones y desinversiones de carácter estratégico y estable que efectúe la Caja, ya sea directamente o a través de entidades de su mismo grupo, así como la viabilidad financiera de las citadas inversiones y su adecuación a los presupuestos y planes estratégicos de la entidad. Los miembros de la Comisión serán designados atendiendo a su capacidad técnica y experiencia profesional por el Consejo de Administración de entre sus miembros.

5.1.3.- La Comisión de Control

La Comisión de Control tiene por objeto supervisar la gestión del Consejo de Administración, dentro de las líneas generales de actuación señaladas por la Asamblea General y de las directrices emanadas de la normativa financiera.

Los miembros de la Comisión de Control serán elegidos por la Asamblea General entre los consejeros generales que no ostenten la condición de vocales del Consejo de Administración, debiendo existir representantes de los mismos grupos o sectores que compongan la Asamblea General, en idéntica proporción.

Podrá, además, formar parte de la Comisión un representante elegido por la comunidad autónoma donde radique la sede social de la Caja entre personas con capacidad y preparación técnica adecuadas. Asistirá a las reuniones de la Comisión con voz y sin voto.

Los miembros de la Comisión deberán reunir los mismos requisitos y tendrán las mismas incompatibilidades y limitaciones que los vocales del Consejo de Administración.

La Comisión de Control tiene atribuidas las siguientes funciones:

- El análisis de la gestión económica y financiera de la entidad, elevando al Banco de España, a la comunidad autónoma y a la Asamblea General información semestral sobre la misma.
- Estudio de la censura de cuentas que resuma la gestión del ejercicio y la consiguiente elevación a la Asamblea del informe que refleje el examen realizado.
- Informar a la Asamblea sobre los presupuestos y dotación de la Obra Social, así como vigilar el cumplimiento de las inversiones y gastos previstos.
- Informar al Ministerio de Economía y Hacienda y a la comunidad autónoma en los casos de nombramiento y cese del director general.
- Proponer la suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración de la entidad cuando entienda que vulneran las disposiciones vigentes o afectan injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados o al crédito de la Caja de Ahorros o de sus impositores o clientes.
- Vigilar el proceso de elección y designación de los miembros de los órganos de gobierno.

5.2.- Justificación de una reforma

En los últimos años se han tomado medidas que van en la buena dirección:

- El mandato de los cargos públicos en los consejos de administración de las Cajas es irrevocable durante su período de vigencia. En concreto, en tanto no se haya cumplido el plazo para el que fueron designados, y fuera de los casos de renuncia, defunción o declaración de fallecimiento o ausencia legal, el nombramiento de los consejeros será irrevocable salvo, exclusivamente, en los supuestos de incompatibilidad sobrevenida, pérdida de cualquiera de los requisitos exigidos para la designación y acuerdo de separación adoptado por la Asamblea General si se apreciara justa causa.

- Todas las Cajas que emitan valores que sean negociados en mercados secundarios organizados deben aprobar anualmente, para su envío a la CNMV, un informe de gobierno corporativo, con información sobre aspectos organizativos de los órganos de gobierno y sobre la política crediticia de las Cajas, incluidos los partidos políticos.
- Las Cajas tienen que tener una Comisión de Retribuciones y una Comisión de Inversiones.
- La representación de las Administraciones Públicas y entidades y corporaciones de derecho público en sus órganos de gobierno, incluida la que corresponda a la entidad fundadora cuando esta tenga la misma naturaleza, no podrá superar en su conjunto el 50% del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos.
- Quienes hayan ostentado la condición de miembro de un órgano de gobierno de la Caja no podrán contratar con ella obras, suministros, servicios o trabajos retribuidos durante un período mínimo de dos años, contados a partir del cese en el correspondiente órgano de gobierno.

No obstante, la inexistencia de una estructura clara de propiedad y la presencia de diversas instituciones públicas en los órganos de gobierno de las Cajas favorece las interferencias políticas tanto en sus procesos de decisión sobre créditos e inversiones como en operaciones estratégicas muy relevantes, como son las integraciones con otras Cajas. Por otra parte, surgen unos indudables conflictos de interés en el ejercicio de las diferentes funciones que desarrollan las comunidades autónomas -no hay que olvidar que tienen facultades de regulación de aspectos sustantivos del funcionamiento de las Cajas, de nombramiento de representantes en sus órganos de gobierno y, al final, de control de su actividad.

También se ha puesto de relieve con frecuencia la existencia de interferencias políticas en los órganos de gobierno a través del nombramiento y actuaciones de los representantes de impositores y empleados.

No es de extrañar, por tanto, que en diversos ámbitos políticos y económicos se haya planteado la necesidad de reformar la regulación de sus órganos

de gobierno, buscando una mayor profesionalización e independencia de sus integrantes. En unas Cajas modernas esos conceptos generan más valor para todas las partes involucradas en esas entidades -depositantes, trabajadores, ayuntamientos, comunidad autónoma, etc.- que su representación en los Consejos de Administración. Además, la situación actual es incluso más anómala cuando una Caja tiene una amplia actividad fuera de su comunidad autónoma de origen.

En línea con los movimientos existentes en otras jurisdicciones, el Banco de España debería aplicar con el máximo rigor el requisito de idoneidad de consejeros ejecutivos -básicamente, conocimientos y experiencia-, lo que mejoraría mucho los consejos de administración de las Cajas.

Una cuestión técnica que debería abordarse también en la reforma es la definición clara de competencias de la Comisión de Control, su posible fusión con la Comisión de Auditoría y el establecimiento de procedimientos de elección de sus miembros que garanticen la independencia y cualificación de sus miembros.

5.3.- Recomendaciones

Las recomendaciones en este terreno son:

- Refuerzo de las normas de buen gobierno de las Cajas, en la línea de lo aprobado en los últimos años -véase el apartado 5.2-, y de mejora de la transparencia al mercado.
- Disminución progresiva de los cargos en representación de las Administraciones Públicas en los consejos de administración y en la Comisión de Control de las Cajas, hasta alcanzar un máximo del 25%.
- La reducción citada en la representación de las Administraciones Públicas podría ser ocupada por tenedores de cuotas participativas.
- Eliminación de cargos públicos electos en los órganos de gobierno de las Cajas.
- Aplicación con rigor de las normas de idoneidad ya existentes para los vocales ejecutivos de los

consejos de administración y los altos directivos de las Cajas.

- Ampliación de los requisitos de idoneidad a vocales no ejecutivos.
- Revisión de las competencias de la Comisión de Control, buscando su integración con la Comisión

de Auditoría y garantizando su independencia de otros órganos de gobierno.

Estas recomendaciones son coherentes con la cada vez mayor importancia concedida por las normas europeas y españolas al papel del Consejo de Administración de una entidad de crédito en la gestión de riesgos que tiene que afrontar.

