

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de las cooperativas de crédito y cajas de ahorros en la cohesión territorial-propuestas para un marco adaptado de regulación financiera»

(Dictamen de iniciativa)

(2015/C 251/02)

Ponente: Carlos TRIAS PINTÓ

El 10 de julio de 2014, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

«El papel de las cooperativas de crédito y cajas de ahorros en la cohesión territorial-propuestas para un marco adaptado de regulación financiera».

La sección especializada Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero del 2015.

En su 505º pleno de los días 18 y 19 de febrero de 2015 (sesión del 18 de febrero de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 153 votos a favor, 2 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En la transición hacia nuevos modelos de negocios bancarios y no bancarios en el ámbito de las finanzas, el CESE considera imprescindible preservar la «biodiversidad» del sistema financiero, sin que ello suponga la arbitrariedad en la aplicación de las normas ⁽¹⁾.

1.2. Los bancos *shareholders-value* (SHV) deben complementarse eficientemente con los bancos *stakeholder-value* (STV) a través de sus actividades mayoristas, minoristas y de inversión. Solo de esta forma será posible conseguir un ecosistema financiero estable y eficaz, que contribuya plenamente al desarrollo de la economía real.

1.3. El CESE apoya decididamente el esfuerzo realizado por parte de la Comisión Europea al considerar en la nueva regulación financiera la especificidad de las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros evitando las consecuencias indeseables de la uniformidad en la aplicación de las normas prudenciales y el posible exceso de cargas administrativas.

1.4. No obstante, el principal problema sigue siendo la adecuada aplicación del **principio de proporcionalidad** en la nueva regulación bancaria (especialmente en cuanto a la **Directiva sobre requisitos de capital —DRC IV—** y el **Reglamento sobre requisitos de capital —RRC—**), que el Comité de Basilea sugirió que se aplicara de forma proporcional, de acuerdo con los tratados de la Unión Europea. Eso supone que deberían aplicarse los requisitos más estrictos a los bancos globales, unos requisitos rigurosos a los paneuropeos (de carácter sistémico en Europa) y requisitos más flexibles a los nacionales y locales (garantizando un nivel adecuado de protección al consumidor).

1.5. No se trata de conceder gratuitamente privilegios a determinadas familias del sector financiero. El CESE siempre ha apostado por unas condiciones de competencia equitativas y aboga en consecuencia por hacer uso de parámetros objetivos que justifiquen una regulación específica para cada modelo de negocio. Estos son, básicamente, el desempeño económico y financiero, la contribución a la economía real, la gestión del riesgo y la gobernanza. El CESE propone a las autoridades financieras incentivar a los actores que mejor cumplan estas condiciones.

1.6. A la vez que el CESE pretende valorizar el modelo bancario que representan las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros, enfatiza su repulsa hacia determinados comportamientos del sector financiero, que incluyen a algunas entidades de este sector, y aboga por reforzar las normas deontológicas y los códigos de buen gobierno, para el conjunto de la industria financiera, condición *sine qua non* para recuperar la confianza perdida.

⁽¹⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 45.

1.7. El CESE enfatiza los efectos dramáticos que puede tener para el futuro de la Unión Europea la continuidad en el estancamiento y el encarecimiento del crédito a las pymes y a las familias. Se hace también eco de la reciente crítica desde el Parlamento Europeo a la posición del Comité de Basilea por cuestionar los instrumentos específicos de carácter europeo para financiar a las pymes.

1.8. Si Europa quiere encarar con éxito los retos futuros y ser agente de cambio (y no soportarlo pasivamente), habrá de adoptar urgentemente una diversidad de medidas en el ámbito financiero que conduzcan al efectivo cumplimiento de la Estrategia Europa 2020, las Actas del Mercado Único I y II, el Small Business Act, el programa Cosme, la Iniciativa en favor del Emprendimiento Social, etc. Reforzar el papel de las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito en el sistema financiero europeo va a resultar clave para la consecución de estos objetivos.

2. Cooperativas de crédito y cajas de ahorros en el entorno financiero europeo

2.1. Las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito han desempeñado históricamente un papel clave en el desarrollo de la economía, en particular en el apoyo a la agricultura, a la pequeña industria y al comercio. Actualmente representan en torno al 40 % del sector financiero de la Unión Europea (alcanzando el 70 % en Francia y el 60 % en Alemania), con significativas diferencias en su configuración entre unos y otros países. En el caso de las cajas de ahorros, la concentración sectorial en países como España y Finlandia contrasta con la fuerte atomización de Alemania o Austria.

2.2. En general, la reestructuración bancaria ha derivado en un mapa más reducido y saneado, pero menos incluyente, ya que ha privado en los últimos años de financiación a las pymes y a las familias, lo que ha venido acompañado de la disminución paulatina de la red territorial de oficinas y de numerosos puestos de trabajo. Este fenómeno se puede exacerbar si se expulsa del mercado a la banca local.

2.3. Como modelo de negocio de banca minorista, las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros aportan elementos diferenciales muy significativos: su vinculación con el tejido productivo local, su anclaje territorial, la capilaridad de sus redes comerciales, la proximidad al cliente, la financiación de sectores específicos, su cercanía a los intereses locales y a los agentes sociales y su solidaridad.

2.4. La configuración estructural de cajas de ahorros y cooperativas de crédito induce a estas entidades, como norma general, a disponer de estructuras patrimoniales saneadas y con una asunción de riesgos razonable, orientando sus procesos de inversión y capitalización de acuerdo con las políticas de desarrollo territorial endógeno.

2.5. Desde el punto de vista conceptual, conviene establecer los rasgos distintivos entre las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros:

- las cooperativas de crédito son de carácter privado con una doble condición: son sociedades cooperativas y entidades de crédito cuya finalidad principal es la prestación de servicios financieros a sus socios/propietarios y clientes. Los principios cooperativos que sirven de base para su gobierno son los de decisión democrática y participación (una persona, un voto), y una parte significativa de sus resultados va a fondos de reserva y fondos sociales de dotación obligatoria,
- las cajas de ahorros son de carácter fundacional privado con una dualidad esencial: actividad financiera y vocación social. La singularidad del modelo consiste en la ausencia de propietarios expresos, aunque también coexisten otras configuraciones, como las de sociedades públicas o sociedades anónimas. En la forma fundacional, los órganos de gobierno emanan de una asamblea general en la que están representadas corporaciones locales y regionales y también, según los países, los clientes, las entidades fundadoras o los empleados. El beneficio obtenido se destina a reservas y obras sociales.

2.6. Los datos de las cooperativas de crédito son muy elocuentes en tiempos de crisis: ninguna ha entrado en concurso de acreedores en la UE. Tienen aproximadamente un 20 % de cuota de mercado de los depósitos, en países como Italia, Francia, Alemania o Países Bajos financian entre un 25 y un 45 % de los préstamos a las pymes y han incrementado su cuota de depósitos de forma constante en los últimos años, lo que constituye una importante señal de confianza hacia esta figura.

2.7. Por su parte, las cajas de ahorros han mantenido una elevada participación en el sistema financiero de la UE. Así, en Alemania alcanzan una cuota de mercado de depósitos del 43 % y del 39 % en crédito y, en España, del 41 y 42 %, respectivamente.

2.8. También el Fondo Monetario Internacional ⁽²⁾ destaca el papel esencial de las cooperativas de crédito. Estas entidades, menos dependientes de las expectativas de los accionistas, cubren de manera fiable y segura las necesidades de crédito de las pymes y de muchos hogares.

2.9. Aun así, hemos podido observar excepciones: algunas cajas de ahorros y cooperativas de crédito han abandonado los objetivos propios y han irrumpido en actividades especulativas y apostado por expansiones desmedidas en otros territorios, causa de desprestigio, lo cual ha motivado que en algunos países se hayan implementado medidas regulatorias que en cierta manera han desvirtuado este modelo de banca.

2.10. En resumen, reforzar el capital, alcanzar una dimensión adecuada, preservar la territorialidad y mantener los altos niveles de protección del consumidor deben ir de la mano del mantenimiento de los atributos básicos de un modelo empresarial singular. En ese proceso, el CESE demanda el reconocimiento y apoyo de las instituciones de la Unión Europea.

3. Desafíos para el desarrollo del negocio de banca minorista

3.1. Las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros incorporan las características propias de un modelo de negocio de banca minorista: proximidad al cliente, arraigo territorial, cooperación, vocación social, etc. Sin embargo, diferentes factores condicionan el desarrollo de sus potencialidades ⁽³⁾:

- la competencia creciente ha supuesto un progresivo recorte de los márgenes de intermediación financiera,
- la distribución multicanal exige una fuerte inversión en tecnología,
- un tamaño insuficiente implica, en determinados casos, la necesidad de alcanzar alianzas estratégicas entre entidades o fusionarse,
- los fenómenos de concentración no están exentos de riesgos y pueden llevar aparejadas deseconomías de escala, y
- la banca de proximidad es difícil de conjugar con la diversificación geográfica en los mercados internacionales.

3.2. No obstante lo anterior, las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros siguen desempeñando un papel muy relevante en la consecución de la Estrategia Europa 2020 a través de sus funciones financiera, social y territorial, complementándose con las formas de financiación no bancaria (*crowdfunding*, capital riesgo, *business angels*, etc.) surgidas por la fuerte restricción del crédito bancario (*credit crunch*) y las elevadas garantías exigidas.

3.3. El CESE opina que las autoridades económicas y monetarias deben reforzar las medidas para facilitar el acceso de fondos a las pymes e impulsar la financiación a largo plazo, fomentando la diversidad de formas de empresa ⁽⁴⁾ y el reparto de riesgos en el sector de los servicios financieros.

4. Función social al servicio de las economías locales

4.1. En las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros, las funciones financiera y social están fuertemente entrelazadas en su apuesta por la cohesión territorial. El compromiso social y el interés por la comunidad son las características más visibles para el público ⁽⁵⁾.

4.2. El excedente obtenido se distribuye en beneficio de la cultura, la asistencia social y sanitaria, la educación e investigación, el patrimonio histórico y artístico, la sostenibilidad medioambiental, etc., y en el caso de las cajas de ahorros el dividendo social representa varios miles de millones de euros anuales.

⁽²⁾ FMI, *Redesigning the contours of the future financial system*, nota de posición de los servicios del FMI, 16 de agosto de 2010 (SPN/10/10).

⁽³⁾ Banco de España, *Cooperative and savings banks in Europe: nature, challenges and perspectives*, abril de 2011; Asociación Europea de Banca Cooperativa, *EACB answer to the green paper on territorial cohesion turning territorial diversity into strength*, febrero de 2009; WSBI-ESBG, *200 years of savings banks: a strong and lasting business model for responsible, regional retail banking*, septiembre de 2011; CESE: *La economía social en la Unión Europea*, 2014.

⁽⁴⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

⁽⁵⁾ Castelló, E., *El liderazgo social de las cajas de ahorros*. FUNCAS, Madrid, 2005.

4.3. Ante la necesidad de crear valor para las economías locales el enfoque STV está adquiriendo cada vez más importancia. Concretamente, la banca social facilita la inclusión financiera y la cohesión territorial, fomentando el emprendimiento y la puesta en marcha de proyectos de microfinanzas y de inversión socialmente responsable.

4.4. Las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros desempeñan un papel relevante como intermediarios de los instrumentos y programas de la UE. El CESE apuesta por facilitar el papel de intermediación de los instrumentos financieros del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) a los bancos cooperativos más pequeños, mediante la simplificación de los requisitos administrativos, cuestión clave para la consecución del plan Juncker. También es imprescindible que puedan reforzar su papel en la aplicación de la iniciativa en favor del emprendimiento social.

5. Efectos de la reestructuración en el sector de la banca social

5.1. En Europa, las cajas de ahorros se han visto sometidas en los últimos tiempos a una intensa reestructuración, lo que ha supuesto en algunos países la transformación de su naturaleza fundacional.

5.2. Posteriormente, debido a la crisis financiera global, ha habido procesos de rescate y saneamiento, fusiones y adquisiciones, nacionalizaciones e incluso bancarización de las cajas de ahorros españolas.

5.3. Los problemas de gobernanza corporativa, los mayores requisitos de la nueva regulación financiera y la necesidad de ajustar el tamaño del sector a un mercado menguante han provocado determinados fenómenos de concentración bancaria. Frente a las dificultades de internacionalización de estas entidades para ganar tamaño, el CESE pone de relieve que la asunción de riesgos suele ser mayor en los grupos multinacionales.

5.4. En el otro extremo, sobre la base del informe de 2012 del grupo Liikanen y para hacer frente a los problemas que comportan para el bolsillo del contribuyente los bancos «demasiado grandes para quebrar», la Comisión ha lanzado un Reglamento sobre medidas estructurales para aumentar la resiliencia de las entidades de crédito de la UE, documento sobre el cual este Comité ya ha emitido un dictamen ⁽⁶⁾, apoyado por amplia mayoría.

5.5. En determinados artículos de esta propuesta de Reglamento se prevén excepciones a los requisitos de capital y derechos de voto en el caso de cooperativas de crédito o cajas de ahorros, por tener estas una estructura económica y de propiedad muy específica.

5.6. El CESE considera que determinadas normas en relación con la separación entre banca comercial y de inversión podrían desvirtuar el sistema de funcionamiento de los bancos locales de menor tamaño y su presencia cotidiana en el territorio para ayudar a la economía real y, por tanto, resultar desproporcionadas.

5.7. Las consecuencias de estos cambios no son neutras para el ciudadano europeo: se traducen en una reducción de la capacidad instalada (oficinas y plantillas), con su impacto en el empleo y la financiación a particulares y pymes.

5.8. En definitiva, el CESE considera que, sin cierta flexibilidad para el cumplimiento de las nuevas exigencias regulatorias, se corre el riesgo de que las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros se «bancaricen» y, consecuentemente, se desnaturalicen, de modo que la sociedad perdería un gran activo social construido durante siglos.

6. Opciones estratégicas frente a los retos de futuro

6.1. Las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros han contribuido a proporcionar al sistema bancario europeo estabilidad, solvencia y competencia. Sin embargo, las nuevas exigencias del mercado requieren hacer frente a los siguientes retos:

- consolidar el modelo de banca minorista de proximidad,
- profundizar en el ámbito de la cooperación empresarial,
- mejorar sus sistemas internos de gestión de riesgos,
- adaptarse a las nuevas medidas regulatorias, de supervisión y resiliencia,
- apuntalar la profesionalidad de sus cuadros directivos,

⁽⁶⁾ DO C 451 del 16.12.2014, p. 45.

- reforzar la eficiencia en la gestión,
- proteger su nivel de capital para evitar la insolvencia, y
- fomentar la transparencia y el buen gobierno corporativo.

6.2. El capital relacional es un activo intangible de vital importancia en el negocio bancario, por lo que las entidades financieras de la economía social deben aprovechar sus redes de contacto y de apoyo interno. Por su parte, las autoridades financieras deben reconocer el valor de esos fondos de solidaridad entre cooperativas de crédito a la hora de aplicar las normas prudenciales.

6.3. Asimismo, deben vigilar los niveles de morosidad, las situaciones de incertidumbre originadas por los riesgos geopolíticos y las innovaciones tecnológicas (agenda digital), que plantean un nuevo ecosistema para el sistema financiero donde habría que observar las futuras interacciones de cuatro actores: la banca tradicional, los nuevos jugadores digitales, el regulador y los consumidores.

6.4. Precisan combinar su fortaleza como modelo de proximidad (desde el conocimiento de las personas y su compromiso hacia los proyectos comunitarios) con el empleo de las TIC, para apoyar nuevas iniciativas en favor de la recuperación de la economía productiva.

6.5. Deben mejorar su gobierno corporativo, incorporando estructuras apropiadas de formación, gestión y control de la actividad. Concretamente, habrá que establecer códigos de conducta estrictos para garantizar la profesionalidad y ética en la representación diversa de intereses en los órganos de gobierno.

6.6. El CESE propone crear un nuevo modelo de supervisión interna de las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito que integre a los empleados, a representantes de pymes y a otros grupos de interés.

6.7. Como nuevo desafío, deberán hacer frente a la competencia no bancaria para —en respuesta a las nuevas demandas ciudadanas— poder crecer en paralelo y establecer alianzas con las plataformas de *crowdfunding* y las aplicaciones de consumo colaborativo.

7. Mejora de la resiliencia y supervisión de la banca europea

7.1. El CESE aboga por completar los sistemas de regulación y supervisión financiera, y dotar a las entidades financieras de la capacidad suficiente para resistir ante futuras crisis.

7.2. En este contexto, la Comisión Europea ha promulgado un Reglamento Delegado⁽⁷⁾ que, sobre la base de los proyectos de normas técnicas de la Autoridad Bancaria Europea, regula aspectos relativos a los requisitos de fondos propios considerando que los instrumentos de capital de las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros son diferentes. De especial relevancia son las cuestiones relativas a la limitación del reembolso de los instrumentos de capital de nivel 1 en el caso de las cooperativas de crédito.

7.3. Otro pilar básico para completar la unión bancaria es el «mecanismo único de supervisión» y la gestión del fondo destinado a costear eventuales rescates bancarios. En opinión del CESE, este instrumento fortalecerá la respuesta de la banca ante futuras crisis⁽⁸⁾.

7.4. Frente a la necesaria mutualización de riesgos, el CESE apoya que, a la hora de determinar la contribución de cada entidad al futuro Fondo Único de Resolución, se tenga en cuenta su modelo de riesgo y llama la atención de la Comisión para que realice una aplicación de los indicadores que fija la Directiva sobre la reestructuración y resolución de entidades de crédito⁽⁹⁾. A su vez, el CESE se congratula de que se haya tomado en consideración la pertenencia a un sistema institucional de protección⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Reglamento Delegado (UE) n° 241/2014 de la Comisión, de 7 de enero de 2014.

⁽⁸⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 58.

⁽⁹⁾ Véase la Directiva 2014/59/UE.

⁽¹⁰⁾ Véase el Reglamento Delegado (UE) n° 2015/63 de la Comisión Europea.

7.5. En este nuevo escenario financiero, el CESE reclama un auténtico impulso de la responsabilidad social de las empresas, la ética y la transparencia en las finanzas, y un esfuerzo pedagógico de los organismos supervisores para la mejora de la cultura financiera ⁽¹¹⁾, en particular en lo que respecta a las fórmulas de la economía social, todavía muy desconocidas. A este respecto, es imprescindible otorgar mayor protagonismo y visibilidad a las redes que las representan: la Asociación Europea de Banca Cooperativa (EACB, por sus siglas en inglés), la Federación Europea de Bancos Éticos y Alternativos (FEBEA) y la Agrupación Europea de Cajas de Ahorros (ESBG, por sus siglas en inglés).

7.6. En opinión del CESE, es muy positivo que se conciban nuevos instrumentos financieros que mejoren la actual gobernanza, pero hay que dar cabida en su regulación a la diversidad de actores financieros implicados y dotarlos de estabilidad, a la vez que se limitan las cargas para las entidades financieras con menos recursos. Se trata, en definitiva, de legislar mejor.

8. Potenciar el modelo de banca socialmente responsable

8.1. Recuperar el tejido productivo, fortalecer las economías locales y abordar los problemas sociales debería ser prioritario para la UE. Por ello, el CESE demanda a las instituciones, mediante foros de diálogo permanente, que potencien los modelos bancarios que enraízan el sistema financiero en la economía real, aportando estabilidad y riqueza al territorio.

8.2. La tendencia de ir a bancos cada vez más grandes derivada de los procesos de reestructuración causa preocupación por el riesgo sistémico que comporta. En consecuencia, se hace un llamamiento al retorno del negocio tradicional (*back to basics*) en el marco de una mayor diferenciación de las entidades que se especializan en banca comercial frente a las que combinan el desarrollo de su negocio con la banca de inversión. La experiencia ha demostrado que la diversidad, la dispersión y el reparto de riesgos son buenos para el sistema financiero europeo.

8.3. La vitalidad y el desarrollo de las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros se apoyan en la gestión democrática y la libertad de elegir responsablemente el destino de sus excedentes. La potenciación de la intermediación financiera al servicio de la economía real es lo que garantiza su continuidad futura en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas en el horizonte de 2015 y la propia declaración de Naciones Unidas de 2012 sobre cooperativas.

8.4. Por ello, las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito merecen un tratamiento específico en la aplicación de las normas prudenciales, habida cuenta de que estas entidades configuran el modelo de banca que demanda la ciudadanía europea, basado en una gestión responsable y solidaria ⁽¹²⁾ asentada en los principios y valores de la economía social.

Bruselas, 18 de febrero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

⁽¹²⁾ DO C 100 de 30.4.2009, p. 84.