

EL NUEVO PAPEL DE LA CECA Y LAS CAJAS ANTE LAS MAYORES EXIGENCIAS DE FINANCIACIÓN DEL ESTADO (1957-1963).

Francisco Comín Comín

Universidad de Alcalá de Henares

Introducción.

Este período es básico en el mundo del ahorro pues cambió el ministerio protector de las Cajas de Ahorro, que dejaron de depender del Ministerio de Trabajo para colocarse bajo las tutela del Ministerio de Hacienda en 1957. Los saldos acumulados por las Cajas y, sobre todo, la potencialidad de las mismas para movilizar el ahorro de los españoles, movieron a Navarro Rubio a arrebatar las Cajas al Ministerio de Trabajo. El traspaso sólo afectó, empero, a la actividad financiera de las Cajas, pues la Obra social siguió bajo el control del Ministerio de Trabajo, en particular los recursos destinados al Fondo Social Nacional. Este cambio institucional revela que las Cajas fueron llamadas a cumplir función financiera para apoyar la política económica del Gobierno. Los nuevos ministros tecnócratas advirtieron el potencial financiero de las Cajas, cuyos depósitos crecían rápidamente, y quisieron controlarlas para desviar los recursos que captaban hacia la inversión pública. Desde entonces, las Cajas dejaron de ser unas instituciones especializadas en la beneficencia (por ello habían dependido del Ministerio de Trabajo) para convertirse en unos organismos esencialmente financieros; su función social pasó a un segundo plano ante su creciente importancia financiera; por ello pasaron a depender del Ministerio de Hacienda. Pero el control externo, a través de la legislación sobre las Cajas, no era suficiente. Para que las Cajas fuesen un instrumento eficaz de la política oficial, el Gobierno quería controlarlas desde dentro; y los instrumentos para ello fueron la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) y, fundamentalmente, el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros (ICCA). En efecto, al poco tiempo de ocupar el Ministerio de Hacienda y de haberse asegurado el control financiero de las Cajas desde el Ministerio de Hacienda, Mariano Navarro Rubio colocó al frente de la Confederación, como Director, a Luis Coronel de Palma, un hombre de su confianza. El Presidente de la Confederación siguió siendo José Sinués y Urbiola, pero el relevo del Director, pues Miguel Allué Salvador cedió la plaza a Coronel, cambió las relaciones de poder en el mundo del ahorro. El Director dejó de ser una figura secundaria y se convirtió en el actor principal durante este período. Como veremos, Coronel imprimió un nuevo carácter, una nueva estrategia y un nuevo dinamismo a la Confederación y a las Cajas de Ahorros¹.

¹ Este texto es una nueva versión muy resumida del capítulo 8 de la memoria de investigación, todavía inédita, que he realizado en colaboración con Eugenio Torres Villanueva, presentada a la Confederación Española de Cajas de Ahorros, titulada Historia de la cooperación entre las Cajas. La Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1928-2003. Toda la información original contenida en este trabajo está extraída de las “Actas de las Sesiones de la Comisión Permanente”, contenidas en los Libro(s) de Actas de la Comisión Permanente de la Confederación Española de Cajas de Ahorros Benéficas correspondientes a los años 1957 a 1963. Agradezco a los directivos de la CECA las facilidades

Las cuestiones que se analizan en este trabajo se organizan en tres secciones. En la primera se estudia el nuevo papel financiero que la política económica del Plan de Estabilización atribuyó a las Cajas; en la misma se hace referencia a la nueva doctrina del Ministerio de Hacienda con respecto a las Cajas; a los coeficientes de inversión obligatoria, en la forma de obligaciones del INI y renta fija privada así como a los préstamos complementarios para la vivienda. En la sección segunda se analiza la “Nueva Ordenación del Crédito” de 1962 y los cambios que la misma introdujo en las Cajas, la Confederación y el ICCA, con las siguientes subsecciones: la creación de un banco central y la especialización del sistema bancario; la nueva configuración de las relaciones de las Cajas con el Gobierno a través del ICCA; la resistencia de las Cajas a las presiones del Gobierno y el papel secundario de la Confederación frente al protagonismo del ICCA. En la sección tercera se examina las funciones asociativa y representativa de la Confederación, que se resumen en los siguientes puntos: la Confederación trató de cambiar algunos aspectos de la reforma tributaria de Mariano Navarro Rubio y de mantener los privilegios fiscales de las Cajas para favorecer el ahorro y la obra social; asimismo luchó para que las Cajas gozaran de autonomía para controlar la Obra Benéfico Social Nacional; busco la igualdad de las entidades financieras intentando acabar con la discriminación operativa frente a la Banca y defender la marca Caja de Ahorros; finalmente, tramitó la demanda de la expansión de oficinas por parte de las Cajas. Cierran el artículo unas breves conclusiones.

1.- La política económica del Plan de Estabilización y el nuevo papel financiero de las Cajas.

En esta etapa, la colaboración forzada de las Cajas fue fundamental para la financiación de la nueva política económica del Gobierno surgido en 1957; en contraprestación, las Cajas entraron a formar parte del sistema bancario y pudieron expandirse con menos restricciones. Para mejor controlar la reforzada misión financiera de las Cajas, el Ministerio de Hacienda pasó a ser el protector. Desde entonces, primó la actividad económico-financiera sobre su función social, que siguió bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo. A las Cajas se les encomendaron nuevas funciones. En primer lugar, se impuso a las Cajas la obligación de financiar al INI y sus empresas, con el 65 % del incremento de sus recursos ajenos; esto se aprobó como una medida transitoria. Cuando el INI ralentizó el ritmo de sus emisiones, las Cajas fueron obligadas a financiar empresas privadas, previamente seleccionadas por la Junta de Inversiones. El ICCA concentró la contratación de esas inversiones, aumentando el poder negociador de las Cajas con las empresas emisoras. Las Cajas se resistieron al nuevo coeficiente de inversión, que no sustituía, sino que se añadía, al de valores públicos establecido en 1951, que ya absorbía el 60 % de los recursos de las Cajas. Esto levantó una discusión entre el presidente Sinués, que se oponía a la centralización de las decisiones en el ICCA, y el director Coronel de Palma, que en este episodio hizo una demostración de su poder, tras lo cual se erigió en el patrón de las Cajas. En segundo lugar, las Cajas

que me han dado para la realización de esta investigación y los valiosos comentarios que han contribuido a mejorar el texto, particularmente a Juan Quintás y Manuel Lagares.

tenían que destinar otro 10 % de sus incrementos de recursos ajenos a las financiación de la vivienda; las Cajas no tenían libertad para conceder los préstamos a cualquier tipo de vivienda protegida, sino sólo a las del Grupo II; además, el 50 % de los fondos destinados a estos préstamos habían de dedicarse a vivienda cuyos promotores tuvieran una clara finalidad social. En tercer lugar, dentro de la política social del franquismo, en 1961 se aprobó una ley encaminada a que las Cajas concediesen préstamos a los trabajadores para que pudiesen adquirir acciones de las empresas en las que trabajaban; la Confederación negoció que el reglamento de la ley asegurase que las Cajas podrían reclamar las garantías necesarias a los prestatarios y un interés remunerador en esos préstamos que intentaban difundir en España el “capitalismo popular”.

1.1.- La nueva doctrina del Ministerio de Hacienda con respecto a las Cajas.

La nueva era de las Cajas empezó en la sesión de la Comisión Permanente del 11 de diciembre de 1957, que se celebró bajo la presidencia de Luis Coronel de Palma, a la sazón Subdirector general de Ahorro e Inversiones, del Ministerio de Hacienda, al que se había encomendado, poco antes, el protectorado de las Cajas de Ahorros. En esta visita, Coronel de Palma adelantó cuáles eran los planes económicos del nuevo Gobierno de Franco, formado aquel mismo año, y el papel que, a partir de entonces, les sería encomendado a las Cajas de Ahorros. Aquel Gobierno que sacaría a España de la autarquía, y cuyo equipo económico contaba con destacados miembros del Opus Dei, tenía una estrategia para acabar con los dos desequilibrios básicos de la economía española: la inflación y el déficit exterior reflejado en la desaparición de las existencias de divisas en el IEME. En 1957 y 1958, ese Gobierno puso en marcha las llamadas medidas preestabilizadoras que adelantaron las medidas posteriores del Plan de Estabilización de 1959. Para luchar contra la inflación y favorecer la formación de ahorro y los créditos a largo plazo, el nuevo Ministro de Hacienda, Mariano Navarro Rubio, había decidido reclamar la colaboración de las Cajas de Ahorros; precisamente, había sido su contrastada y creciente importancia como captadoras de ahorro lo que había llevado al Gobierno a transferir el control de las Cajas desde el Ministerio de Trabajo hacia el de Hacienda, con el fin de que los recursos ajenos de las mismas pudieran ser utilizado para las “financiaciones” a largo plazo. El Subdirector del Ministerio de Hacienda señaló también la nueva función que correspondería a la Confederación, que habría de ser, desde entonces, la correa de transmisión de los objetivos planteados por el Ministerio de Hacienda; la Confederación habría de aleccionar a las Cajas con las nuevas funciones que de ellas iba a reclamar la política económica. Aquí se inició la etapa en la que la función de las Cajas pasó a ser fundamentalmente económico-financiera; su función social, aun siendo importante, pasó a un segundo plano para el Ministerio de Hacienda, que dejó la Obra social en manos del Ministerio de Trabajo. Intuyendo que en esta cuestión estaban en juego los intereses contrapuestos de dos “familias” del régimen franquista, uno puede imaginar que el reparto de las dos vertientes de las Cajas entre ambos ministerios tuvo que proceder de la consabida estrategia salomónica del Caudillo. De hecho, desde entonces se plantearon varios litigios entre ambos ministerios, y más tarde, entre el Ministerio de

Hacienda con los Sindicatos Verticales, en torno al control de las Cajas. El conflicto inicial más bronco fue el contencioso referente a la Obra Social Nacional. Puede pensarse que, probablemente, el Ministerio de Hacienda tuvo que estar detrás del órdago que las Cajas lanzaron al Ministerio de Trabajo, negándose a contribuir con el 15 % de su Obra social al Fondo Nacional; pero, el Ministerio de Hacienda no mantuvo su apoyo hasta el final, y las Cajas no pudieron recuperar la autonomía de decisión de la Obra social, que siguió en manos del Ministerio de Trabajo. En consecuencia, el Ministerio de Hacienda se ocupó sólo de regular la actividad financiera y los coeficientes de inversión de las Cajas; y esto favoreció a la larga al sector del ahorro, porque permitió, poco a poco, su inclusión en el sistema bancario y su equiparación con los Bancos.

En la Comisión Permanente del 11 de diciembre de 1957, Coronel de Palma aprovechó para sentar la nueva doctrina del Gobierno sobre el ahorro y la beneficencia. Dijo que esperaba una estrecha colaboración entre las Cajas y el Protectorado (es decir, el Ministerio de Hacienda) que había tenido en cuenta, para la mayor efectividad de la política monetaria y de crédito, la gran importancia de las Cajas de Ahorros Benéficas en la economía nacional; las Cajas tenían que dirigir su trayectoria en servicio del bienestar del país, de manera cada vez más eficiente, ya que el concepto de Ahorro y Beneficencia “no se puede entender hoy igual que en el siglo XIX”. Añadió Coronel algunos comentarios que gustaron a los representantes de las Cajas en la Comisión Permanente: 1) que era preciso evitar toda “interferencia” con las Cajas de Ahorro de otras entidades mercantiles en operaciones que no eran propias de éstas; y, 2) que no había otras entidades que interviniesen eficazmente en la “formalización de créditos a medio y largo plazo, que son más bien propias de las Cajas que hacen verdadero ahorro, y no depósitos de tesorería”. El Subdirector general siguió diciendo palabras que halagaban los oídos de la Comisión Permanente, como que el Ministerio no se proponía ejercer un dominio sobre las Cajas, sino un verdadero protectorado “para defenderlas donde fuese preciso”; el Ministerio sería “el portavoz y mandatario de ellas, debiendo prestarle con este objeto estrecha colaboración y proporcionarle ideas para llevarlas a la práctica”. Coronel expresaba su satisfacción por el aumento de los saldos y por el crecido número de los depositantes de ahorro, ya que las Cajas contaban “entre ellas a la tercera parte de los españoles”, a los que atendían “con cuidada solicitud”. Eso sí, advirtió que las Cajas habían de “modernizar en todo lo posible su actuación”. En 1957, la principal preocupación del Ministerio de Hacienda era “conseguir la estabilización monetaria”, que era “la base principal para acrecentar el ahorro”. Según Coronel, el problema económico más importante de todos los países y, desde luego, de España era “incrementar el ahorro”, y debían de ser “las Cajas las que, por gozar de la gran confianza que han conseguido, habían de desempeñar el principal papel en este objetivo, por ser órganos colectores del Ahorro”. Para conseguir saldos de gran importancia, las Cajas encontrarían en el Ministerio de Hacienda “toda la ayuda que sea necesaria”. Finalizaba Coronel de Palma diciendo que esperaba que aquel contacto directo que se establecía entre el Ministerio y la Confederación tuviera, en el futuro cercano, “efectos beneficiosos para las Cajas”. El Subdirector de Hacienda “fue muy

aplaudido por todos los presentes”, a quienes, evidentemente había gustado el discurso, que inauguraba, desde luego, una nueva etapa en la historia de las Cajas.

1.2.- Los coeficientes de inversión obligatoria: obligaciones del INI y renta fija privada.

En 1959 se impuso formalmente, como medida transitoria, a las Cajas la obligación de financiar al INI y sus empresas, con el 65 % del incremento de sus recursos ajenos. Pero cuando el INI ralentizó el ritmo de sus emisiones, el Gobierno decidió que las Cajas podían financiar también a las empresas privadas, previamente seleccionadas por la Junta de Inversiones. El ICCA concentró la contratación de esas inversiones, lo que dio un mayor poder negociador a las Cajas, que, en principio, se resistieron a este nuevo coeficiente de inversión, que no sustituía al de valores públicos establecido en 1951, y que ya suponía el 60 % de los recursos de las Cajas. A pesar de las peticiones de las Cajas, ni este coeficiente desapareció ni el de las obligaciones del INI fue un coeficiente transitorio. La indefinición legal a propósito de estos coeficientes permitió inicialmente a las Cajas una cierta holgura de actuación. Se les impusieron unos planes anuales de inversión a las Cajas, pero como se aprobaban con retraso, ya avanzado el año, las Cajas no sabían a qué atenerse y se veían forzadas a retrasar sus inversiones. Este asunto de los coeficientes de inversión en valores computables levantó una polémica entre Sinués, que se oponía a la centralización de las decisiones en el ICCA, y Coronel de Palma, que con este episodio mostró que tenía mejores relaciones con el Gobierno. En 1958 se tomaron varias medidas en el ámbito financiero, destinadas a asegurar la financiación de organismos autónomos y empresas públicas que, hasta entonces, se habían financiado con la emisión de deuda pública, a través de lo que se conocía como Presupuestos Generales: Estado Letra C. Se trató fundamentalmente de las cédulas de inversión, que eran una especie de deuda pública afectada a ciertos fines, que sólo podían suscribir los bancos, y de las emisiones del INI y de sus empresas, que eran colocadas en las Cajas de Ahorros y las Mutualidades Laborales. Las inversiones de las Cajas en la financiación del INI y sus empresas ya empezaron en 1958, y fueron decididas por el Ministerio de Hacienda, que ya era el Ministerio Protector, y el ICCA. Las primeras operaciones de adquisición de valores del INI por las Cajas, previas a 1959, se realizaron sin ninguna regulación especial, en cuanto a los coeficientes de inversión obligatoria. En la Confederación, esto se interpretó como una imposición, pero las Cajas negociaron cuanto pudieron y los resultados fueron, finalmente, buenos, dadas las circunstancias. En efecto, en octubre de 1958, se aprobó la operación de adquisición por las Cajas de acciones de la Empresa Nacional Siderúrgica de Avilés (Ensidesa), que había sido propuesta por la Dirección General de Banca, Bolsa y Ahorro; las Cajas consiguieron la inclusión de estas acciones dentro del cómputo del 60 % del coeficiente de inversión en valores públicos, así como la derogación de lo dispuesto en el Estatuto del Ahorro para inversiones, que impedía estas inversiones.

La obligación de invertir el 65 % de los incrementos en sus recursos ajenos en valores del INI, fue establecida a partir del 1 de enero de 1959. Esto desencadenó una amplia discusión en la Confederación y un

regateo con el Ministerio en torno a las condiciones del coeficiente de inversión obligatoria. En lo referente a las Cajas se trataba, por ahora, de que financiasen a las empresas del INI. El Director General de Banca había pedido la colaboración a las Cajas para contribuir a la solución de los problemas que se planteaban a España; dijo que el Gobierno tenía el propósito de no emitir Deuda pública, por cuya razón las Cajas habrían de realizar inversiones en aquellos valores industriales que oficialmente se determinaran, para financiar la marcha de empresas que fuesen de reconocida solvencia; el Ministerio pretendía que dicha obligación alcanzase al 80 % de los recursos ajenos de las Cajas. Ante este anuncio, los representantes de las Cajas en la reunión con el Director general plantearon diversas objeciones, pero no se llegó “a ningún acuerdo”; Sinués y Allué celebraron repetidas entrevistas con dicho Director general, del que obtuvieron algunas concesiones. La Comisión Permanente acordó que las Cajas no habían de regatear ningún esfuerzo en la colaboración con el Ministerio, pero encontraban excesivo el 80 por 100 como coeficiente de inversiones obligatorias, pues quedarían muy mermados los recursos disponibles para inversiones libres que las Cajas habían de realizar para atender la demanda de su clientela habitual y poder cumplir “la elevada misión económica y social que tenían asignada”. En enero de 1959, se aprobó por aclamación el texto redactado por la Comisión nombrada al efecto (integrada por la Presidencia y Dirección de la Confederación, y por los vocales Beñarán, Greño, Alsius y Gómez Escolar), en el que se proponía al Ministro de Hacienda lo siguiente: 1) que el 60 por 100 de los incrementos en recursos ajenos (en cuentas corrientes, libretas de ahorro e imposiciones a plazo) que se obtuviera cada año se invirtiese en fondos públicos o en valores industriales de sociedades que se hallasen “en circunstancias normales” y que fuesen designadas por el Gobierno como objeto de esta atención; 2) que el 40 por 100 restante lo destinasen las Cajas a sus inversiones propias, de acuerdo con el Estatuto de 1933; 3) aquella obligación que se imponía a las Cajas habría de tener un “carácter temporal y revisable anualmente”, por si las circunstancias especiales hubieran desaparecido, y pudieran las Cajas recuperar su tradicional forma de operar; 4) que se crease un Comité que atendiese la aplicación de estas disposiciones y las incidencias que pudieran surgir. En conversaciones posteriores con el Ministro de Hacienda se consiguió, en marzo de 1959, que la inversión obligatoria por todos los conceptos no superase el 75 por 100 de los incrementos de saldos, quedando de libre disposición los reembolsos por amortizaciones y préstamos, y que, en enero de 1960, quedase sin efectividad el Decreto de 9 de marzo de 1951 sobre inversiones obligatorias de las Cajas. Sinués estimaba satisfactoria la solución, y señaló que los puntos que quedaban por concretar serían negociados en el Comité de Enlace Permanente, en el que en representación de las Cajas estaban Sinués, Allué, Luño, Beñarán, Greño y Alsius.

A pesar de ello, algunas Cajas se negaban a admitir “la imposición” de aquella inversión obligatoria, alegando fundadas razones, como las siguientes (manifestadas, en marzo de 1959, por Bermúdez de Castro, Presidente de la Caja de La Coruña,): 1) no se tenía en cuenta que el dinero que administraban “era propiedad de los imponentes”, que podían disponer de sus fondos libremente; 2) los Consejos de las Cajas tenían la obligación y la facultad de administrar dichos fondos, y al Protectorado le correspondía “únicamente la

vigilancia de dicha administración”, cuya intervención no había sido necesaria para “la buena marcha de las Cajas durante más de 100 años”, en los que se habían ganado la confianza de millones de imponentes; 3) la nueva política respecto de las Cajas desconocía estos principios, obligándolas a adquirir valores industriales que siempre llevaban anejo un riesgo y que no tenían garantía ni facilidad de pignoración, lo que contradecía los artículos 33 y 34 de los Estatutos del Ahorro; 4) las Cajas debían gozar de libertad para la adquisición de valores en el mercado y de la libre disponibilidad de todos los recursos necesarios para atender holgadamente a las finalidades económicas y sociales para las que fueron creadas. El Presidente Sinués contestó que estas manifestaciones eran “interesantes” y que se tendrían “en cuenta en los momentos oportunos”, que no eran, precisamente, aquéllos. La postura de la Confederación fue pragmática: no había manera de esquivar las inversiones obligatorias, por lo que había que centrarse en minimizar los daños. Así, el Comité de Enlace (designado en junio de 1959) consiguió rebajar la inversión obligatoria de las Cajas al 65 % del incremento de los saldos de ahorro; además, para preservar la naturaleza temporal de las mismas (hasta que se normalizase la situación económica), se procuró evitar “la publicación de las disposiciones”. También se trató de convencer al Protectorado de que debía de respetarse la autonomía de las Cajas, porque no necesitaban “presiones de ninguna clase para colaborar en la obra del Estado”, como lo habían hecho a lo largo de su historia. También se consiguió que el INI se entendiese directamente con la Confederación y con el ICCA en las adquisiciones de valores de las empresas participadas por el mismo. Originalmente se asignó a las Cajas un cupo de 580 millones mensuales, hasta fin de año, de valores de las empresas del INI; pero se logró que la inversión efectiva dependiese del aumento de los saldos en las imposiciones, encargándose la Superioridad de cubrir esa cifra si los fondos de las Cajas no eran suficientes, como así sucedió pues, para cubrir la diferencia, el Estado hizo un anticipo al Instituto de Crédito de las Cajas Generales de Ahorro, para su entrega al Instituto Nacional de Industria, por un total de 3.428 millones de pesetas. Pero, en junio de 1959, se anunció que esta nueva obligación de inversiones se añadía a la ya existente de inversión en fondos públicos desde 1951, porque, según el Director General de Banca (que había cambiado de opinión sobre la subsistencia de aquel coeficiente del 60 %) esta situación excepcional de inversiones de las Cajas acabaría el 31 de diciembre de 1959 (plazo por el que se habían comprometido a adquirir ciertos valores), volviéndose, después, al régimen normal del 60 % de los saldos. En la Historia de España parece que no hay medidas más permanentes que aquellas que se adoptan como transitorias; lo que se cumplió en este caso, pues esa “provisionalidad” de la inversión obligatoria en valores del INI se convirtió en una obligación permanente hasta la liberalización financiera de la Democracia iniciada en 1977; es más, cuando las emisiones del INI comenzaron a flaquear, se obligó a las Cajas a suscribir valores de empresas privadas, previamente seleccionadas por la Junta de Inversiones. Con todo, ante la incertidumbre legal existente, la Comisión Permanente acordó que consideraba en suspenso, desde el 31 de diciembre de 1958, el decreto de 9 de marzo de 1951 sobre la obligación de invertir el 60 % en valores del Estado; así se comunicó a la Dirección General de Banca en septiembre de 1959. Ante las dudas planteadas,

Coronel afirmó, en febrero de 1960, que aunque no estuviera “expresamente concretado, la Confederación había hecho un pacto con el Ministerio por el cual había quedado en suspenso el Decreto de 9 de marzo de 1951, porque no podían conciliarse las obligaciones que imponía con los nuevos requerimientos de inversión obligatoria en el INI.

Desde entonces, a las Cajas les fueron impuestos unos Planes de Inversión, que se aprobaban con mucho retraso, lo que creaba incertidumbres en las Cajas. En mayo de 1960, Sinués señaló que debía hacerse presente a la Superioridad que las Cajas habían llegado ya al máximo de sus inversiones en el INI, e insistir en que no fuesen sólo las Cajas confederadas las que hubiesen de cumplir con esa obligación, que también debería imponerse a todas las entidades que usasen la denominación de Caja de Ahorros o alguna parecida; asimismo, se pediría que se pusiesen en circulación las Cédulas de inversión establecidas para la Banca. Pero un año después, la disminución de las emisiones del INI llevaría a las Cajas a un exceso de liquidez, que les creó problemas. En diciembre de 1960, se informó, como era habitual, de las emisiones de Deuda pública (aunque no se realizaban en este año, se prorrogaron por cinco años las obligaciones del Tesoro de la emisión de 1955) y obligaciones en curso y las anunciadas tanto del Tesoro como de las empresas del INI, cuyas obligaciones tenían las mismas características que las anteriores: 5,5 por 100 anual, libre de impuestos, conversión en acciones y garantía del Estado para los intereses y amortizaciones. Esto permitía asegurar al Presidente de la CECA que “los valores del INI tienen una rentabilidad que puede considerarse como beneficiosa para las Cajas”. Pero al año siguiente, las emisiones del INI eran esperadas como agua de mayo. El descenso de las emisiones y de la demanda de crédito creó problemas en las Cajas, pues, desde 1961, disminuyeron notablemente las posibilidades de inversión: la obligatoria porque las inversiones del INI eran más espaciadas y de menor volumen, y la libre porque disminuyó la demanda de crédito y la adquisición de valores en la bolsa “era muy cara”. La emisión de obligaciones de varias empresas del INI por un total de 2.790 millones originó unos pedidos de suscripción de las Cajas de más de 5 millardos de pesetas, motivo por el cual fue necesario prorratear. En febrero de 1961, se estaba produciendo un “encarecimiento de valores públicos”, porque no se realizaban emisiones de deuda pública y se estaban espaciando las emisiones del INI; el Director decía que esto podría plantear un problema a las Cajas. En febrero de 1962, Coronel informó que seguían aumentando los saldos en las Cajas y disminuyendo las posibilidades de inversión en valores del Estado; el INI pensaba limitar sus emisiones, en 1962, a 4.900 millones de pesetas, y como también podían adquirir esos valores las Mutualidades, pensaba que la parte que pudiera corresponder a las Cajas no cubriría sus demandas; como tampoco se iban a emitir cédulas de inversión, Coronel aconsejaba a las Cajas que atendiesen especialmente a la concesión de créditos para “evitar el embalse de grandes cantidades”. Como el artículo 7 del Decreto de 9 de marzo de 1951 disponía que si no podían cubrir las obligaciones necesarias para llegar al 60 %, las Cajas quedaban exentas de responsabilidad, Coronel consideraba que “de hecho, y aun de derecho, existe para las Cajas un régimen de libertad de inversión”. El problema de las inversiones continuaba siendo, en abril de 1962,

tema de preocupación primordial para las Cajas y, en general, para todos los establecimientos de crédito. No era fácil encontrar valores del Estado fácilmente asequibles, ni tampoco acudir a la Bolsa por las elevadas cotizaciones que tenían los valores que cotizaban. No se esperaban, por parte del INI ni del Estado, inversiones de cuantía importante que pudieran cambiar las expectativas. Por ello, las Cajas procuraban –ya que así lo aconsejaba la CECA- extender la concesión de créditos en lo posible, manteniéndola en los límites prudenciales para la conservación de una “fluida liquidez”; pero la demanda de crédito no era suficiente para llenar el vacío de las inversiones, ya que también se observaba “un retraimiento de la inversión privada”. En la Confederación se pensaba que era un problema de carácter general, en el que había que insistir para tratar de cambiar la coyuntura económica. La escasez de fondos públicos y de los demás valores señalados como de inversión obligatoria y la “acentuada abstención de la inversión por parte de los particulares” determinaban un notable incremento de los depósitos de ahorro, tanto en las Cajas como en los demás establecimientos de crédito. En junio de 1962, insistía Coronel en que las Cajas debían de agotar todas sus posibilidades crediticias para no dar lugar al estancamiento de dinero.

El Gobierno reaccionó ante esa situación. En 1962, ante la escasez de obligaciones del INI se decretó que el 60 % habría de cubrirse, en caso necesario, con renta fija privada, previamente autorizada por el Gobierno; además, la adquisición de dichos títulos privados habría de centralizarse en el ICCA. Aquí surgió una situación tensa entre Coronel de Palma y José Sinués, apoyado por algunas Cajas, debido al creciente protagonismo del ICCA frente a la Confederación, acompañado de un intervencionismo y centralización de las decisiones desconocidos hasta entonces. Coronel argumentaba, no sin razón, que todo ello era en beneficio de las Cajas. La Orden de 7 de agosto de 1962 del Ministerio de Hacienda disponía que los incrementos en los saldos de recursos ajenos, a partir de 1 de enero, continuarían materializándose en un 60 por 100 en fondos públicos, emitidos o avalados por el Estado. Las novedades eran dos: 1) cuando una escasez del mercado impidiera reunir el porcentaje indicado, el excedente podría ser invertido en valores industriales de renta fija, autorizados por el Ministerio; 2) por acuerdo del Consejo ejecutivo del ICCA, para acogerse a lo dispuesto en esa Orden, las Cajas debían realizar sus inversiones por conducto de éste. Coronel de Palma explicó la intención de esta Orden y confirmó la actividad y la atención del ICCA a favor de las Cajas; aunque el ICCA no podía solucionar con rapidez, como hubiera querido, todos los problemas, como el de la apertura de oficinas de las Cajas, que debía estar coordinada con la concerniente a otras entidades de crédito. Sobre las medidas de inversiones, Coronel decía, en noviembre de 1962, que, en principio, podrían parecer limitativas de la autonomía de las Cajas, pero que se habían tomado a favor de ellas, pues así se evitarían fuertes presiones en el mercado, que determinarían el alza de la cotización en los valores de renta fija e, incluso, la disminución del tipo de interés en futuras emisiones. A pesar de las críticas, aquella orden empezó a usarse pronto, y entre noviembre de 1962 y febrero de 1963, debido a la inexistencia de fondos públicos en el mercado, las Cajas habían tenido que tomar valores industriales de renta fija de los “previamente señalados oficialmente”, según Coronel, por un nominal superior a

los 2.000 millones. En febrero de 1963, Coronel insistió en que algunas Cajas habían considerado con “cierto recelo” la centralización en el Instituto de “la adquisición de valores computables”; pero dicha medida había sido adoptada “en su propio beneficio”, ya que el principal propósito que se perseguía era que las sociedades emisoras de los valores adquiribles acudiesen “al Instituto con sus ofertas para evitar que aprovechándose de la fuerte presión que puedan originar sus fuertes demandas establezcan condiciones poco ventajosas”; además, había de tenerse presente que era “misión del Instituto la de compaginar los intereses de las Cajas con los de la economía nacional”, en defensa de los cuales también debían de cooperar las Cajas, “haciendo lo posible por reafirmar la estabilización”, uno de cuyos objetivos era “que las empresas puedan obtener el dinero que necesitan, a tipos lo más bajos posibles”. Aquí surgió la voz discrepante del Presidente Sinués, quien manifestó que este criterio no era “beneficioso para las Cajas”, y que la rentabilidad de los valores industriales a cuya adquisición se veían “precisadas” debía de ser “remuneradora y no menor del 6 por 100”, de forma que pudiesen “atender a los gastos generales y de administración”; añadía que las empresas particulares que conocía “por experiencia”, obtenían “beneficios suficientes para abonar por lo menos este tipo de interés”; además, se estaba produciendo “un alza de precios, y por consiguiente, de gastos”, y no parecía que fuese “oportuno ni conveniente” tomar valores a tipos de interés tan bajos; es más, para las Cajas sería “perjudicial tomar valores de renta fija de tipo inferior al 6,25 por 100”; concluía Sinués diciendo que la obligación del Instituto era “sostener estos tipos de interés para estas inversiones”. Coronel de Palma replicó que los títulos de empresas de “reconocida solvencia” podían muy bien admitirse a un tipo más reducido, y que era importante que las Cajas aceptasen esas operaciones crediticias, para “no verse obligadas a realizar inversiones, a tipos que pudieran no exceder del 4 %, por tener exceso de tesorería”. Es decir, más valía aceptar voluntariamente estas inversiones que provocar una reacción del Gobierno que fuese más dañina para las Cajas; éste fue siempre el lema de Coronel. Un consejero reconoció la importancia del “punto de vista nacional” expuesto por Coronel de Palma, pero consideraba necesario tener también en cuenta “la vida particular de las Cajas”, a las que no les era posible “efectuar operaciones pasivas a los bajos tipos de interés a los que el Estado pueda hacerlas”, y mucho menos si les seguía “obligando a tener invertido el 65 por 100 de su cartera en valores de renta reducida”. Por ello, apoyaba la propuesta de Sinués, de que se debía de procurar “obtener en las emisiones que se controlen o regulen por el Instituto a los tipos de interés más altos posibles”. El probable enfrentamiento entre Sinués y Coronel subyacía a la discusión. Como era el Presidente, Sinués concluyó -recogiendo el criterio de la Comisión Permanente- que, como se trataba de un problema del “mayor interés” para las Cajas, era de gran importancia que la Confederación conociese “los propósitos que sobre estos particulares animan al Ministerio e Hacienda”. Consciente de su mayor poder político y de acceso al Ministerio de Hacienda, Coronel de Palma manifestó que no encontraba inconveniente en que “de poderse hacer así, se haga”.

1.3.- Los préstamos complementarios para la vivienda.

Las Cajas tenían que destinar otro 10 % de sus incrementos de recursos ajenos a las financiación de la vivienda; porcentaje que, naturalmente, quiso controlar el propio Ministerio de la Vivienda, pero que, desde la Confederación, se consiguió que fuese orientado por el ICCA. Las Cajas no tenían libertad para conceder esos préstamos a cualquier tipo de vivienda protegida, sino sólo a las del Grupo II; además, el 50 % de los fondos destinados a estos préstamos habían de dedicarse a vivienda cuyos promotores tuvieran una clara finalidad social. En febrero de 1958, el Subdirector General de Ahorro llevó a la Junta Consultiva un proyecto de distribución de las cantidades que las Cajas habían de aportar a las viviendas protegidas, con el fin de que las necesidades de las provincias deficitarias fueran cubiertas por el excedente de otras provincias. El Decreto de 22 de julio de 1958 aprobó el texto refundido de la Ley de préstamos a los inquilinos, que establecía que las Cajas de Ahorros y la Banca habrían de aportar con destino a la adquisición de pisos por sus ocupantes 700 millones de pesetas; la aportación de cada entidad no podía rebasar el 5 % de los saldos de sus cuentas acreedoras a la vista en pesetas efectivas. En octubre de 1958, la Comisión Permanente aprobó pedir que las aportaciones a la vivienda se computasen dentro del 60 % de las inversiones obligatorias. La fijación de los cupos de estos préstamos de las Cajas se retrasaba, ocasionando serios problemas a las Cajas, pues no se les concedía autorización para la construcción de viviendas por ellas mismas hasta tanto no tuvieran cubierto el cupo de préstamos complementarios; en noviembre de 1959 todavía no se habían fijado esos cupos, por lo que la Comisión Permanente aconsejó a las Cajas que siguieran invirtiendo en los préstamos complementarios para la vivienda “conforme a su prudente criterio”. En cualquier caso, desde la Confederación se evitó, en junio de 1959, la pretensión del Ministerio de la Vivienda de que los fondos destinados por las Cajas a “préstamos complementarios” se depositaran en el mismo, a fin de que fuese ese Ministerio el que otorgase directamente dichos préstamos. He aquí otro conflicto con el Ministerio de la Vivienda que pretendía hacer con los préstamos a la vivienda lo mismo que hacía el Ministerio de Trabajo con la Obra Social Nacional: controlar el dinero de las Cajas para sus propios fines. En efecto, el Ministerio de la Vivienda propuso centralizar los fondos que las Cajas habían de aportar para los préstamos complementarios en el Instituto de la Vivienda, alegando que las Cajas no cumplían lo establecido. Para deshacer ese malentendido, en febrero de 1960, Coronel pidió a las Cajas que enviasen los datos sobre los préstamos complementarios que hubiesen concedido en los años 1958 y 1959, comprobándose que habían excedido en 155,5 millones de pesetas a la cantidad que había representado el 10 % de los incrementos de saldos. Coronel negoció con el Instituto de la Vivienda para llegar a una fórmula que no resultase perjudicial para las Cajas y se llegó a un acuerdo con el Ministerio de la Vivienda, en abril de 1960, estableciendo las bases para la concesión de los préstamos complementarios a la vivienda, que se resumen en las siguientes: 1) las Cajas habrían de remitir las peticiones de préstamos al Instituto de Crédito, que, de acuerdo con la Dirección General de la Vivienda, habría de comunicar qué operaciones habían de

fomentarse dentro del Plan nacional de la Vivienda; 2) las Cajas habrían de destinar el 10 % del incremento de los recursos en 1959; 3) los préstamos habrían de concederse antes de septiembre de 1960, de manera que el Instituto pudiera distribuir el sobrante (de ese 10 por 100) de las Cajas con excedentes a las que no hubieran podido atender las peticiones recibidas; 4) las Cajas podrían, naturalmente, estudiar la solvencia de los solicitantes, así como la garantía que ofreciese la construcción de las viviendas proyectadas, pero habrían de informar al Ministerio de la Vivienda de las causas por las que no concedían el préstamo; 5) estas obligaciones de los préstamos complementarios se extenderían a las entidades que usaban denominaciones parecidas a las Cajas. La cláusula relativa a la autorización previa de los préstamos sólo duró medio año, probablemente porque la burocracia del Ministerio de la Vivienda colapsó la concesión de los mismos; en efecto, en octubre de 1960 se había dejado sin efecto lo dispuesto por telegrama circular de 17 de marzo de 1960, dirigido a las Cajas por la Dirección General de Banca, que exigía la previa autorización para la concesión de los préstamos complementarios; quedaban, por lo tanto, las Cajas en libertad para la concesión de dichos préstamos, que únicamente debían de otorgarse a los promotores de viviendas de renta limitada Grupo II, viviendas subvencionadas y viviendas de tipo social; se establecía que el 50 por 100 de las asignaciones había de aplicarse a la construcción de viviendas de los regímenes expresados, promovidas por patronatos o constructoras benéficas de carácter provincial o local. Algunas Cajas se encontraban con que no tenían solicitudes para esos grupos de viviendas y, en cambio, las tenían para el Grupo I, al cual habían destinado un volumen superior al porcentaje señalado; la consulta elevada sobre esta cuestión al Ministerio de la Vivienda no tuvo contestación en un tiempo prudencial. La Orden de 28 de febrero de 1961 señalaba, como en años anteriores, a las Cajas el cupo a destinar a los préstamos complementarios, que era el mismo 10 % del incremento habido en el ejercicio de 1960 de los recursos ajenos totales; en esta orden no fueron atendidas las peticiones de las Cajas pues se especificaba que estas aportaciones se harían con cargo a los recursos “no afectados por las inversiones obligatorias” del Decreto de 9 de marzo de 1951

2.- La “Nueva Ordenación del Crédito” de 1962 y los cambios en el papel de las Cajas, de la Confederación y del ICCA.

La Ley bancaria de 1962 afianzó el intervencionismo sobre las Cajas pero, al mismo tiempo, estableció algunos mecanismos que comenzaron la equiparación operativa con los bancos. El más destacado fue que, desde entonces, pudieron adquirir valores privados de renta fija. Por otro lado, una vez puesto en marcha el I Plan de Desarrollo se publicó el Decreto de 1964 que establecía los nuevos coeficientes de inversión de las Cajas. La política planificación del desarrollo pretendía aprovechar la creciente capacidad de las Cajas para movilizar ahorro, potenciando su actividad, planificando la creación de oficinas (por medio del ICCA) y vinculándolas con las pequeñas y medianas empresas, con la financiación de la vivienda y con los fines sociales de la política económica. Desde entonces, a través del coeficiente de inversión, las Cajas fueron un elemento fundamental en el sostenimiento

de la inversión pública y de los Planes de Desarrollo. La Ley de ordenación bancaria de 1962 quiso fortalecer a las Cajas de Ahorros con dos fines: 1) encauzar un alto porcentaje de recursos a financiar a largo plazo a grandes empresas industriales, públicas y privadas; 2) ayudar a la financiación de las inversiones agrícolas (de las cooperativas principalmente), de los artesanos, de los pequeños comerciantes e industriales, y de los modestos inversores en acciones. Es decir, las financiaciones desatendidas por los bancos privados por su problemática rentabilidad. Para que las Cajas se atuvieran a estas funciones, era preciso, por un lado, reorganizar el sistema de control de las mismas a través del ICCA, que pasó a ser un instrumento de fiscalización y control de la actividad financiera de las Cajas, al servicio del Gobierno, y, por otro, ampliar su capacidad operativa financiera, para lo que era conveniente, imprescindible, incorporarlas dentro del sistema bancario. La perspectiva de canalizar los recursos movilizados por las Cajas hacia la financiación de las empresas públicas y privadas y los sectores económicos elegidos por el Gobierno fue, sin duda, la razón por la que el Ministerio de Hacienda apoyó el crecimiento de las Cajas. Las Cajas querían expandirse, pero se resistían a pagar el alto precio que les imponía el Ministerio de Hacienda: un mayor control de sus inversiones y una mayor fiscalización a través del ICCA. En efecto, las Cajas mostraron alguna resistencia a través de la Confederación. La labor persuasiva de Coronel de Palma fue esencial pues consiguió que las tensiones iniciales entre las Cajas y el Gobierno amainaran en este contencioso, pues acabó convenciendo al sector de que era preferible colaborar voluntariamente con la política del Gobierno, que verse obligado a hacerlo compulsivamente, en un momento en que la intervención del Estado en todo el sistema financiero alcanzó sus más altas cotas. A largo plazo, la estrategia de Coronel de Palma dio resultados positivos. Hacer de la necesidad virtud fue algo que el Director General de la Confederación logró inculcar en el sector del ahorro. Evidentemente, en estos años, las Cajas protestaban por tener que dedicar gran parte de sus fondos a la compra de la deuda pública, de las obligaciones del INI, y de los valores de las empresas seleccionadas por el Gobierno, así como a la concesión de créditos a las pequeñas empresas, a los agricultores, a los promotores de viviendas y créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda. Esta actividad financiera, impuesta inicialmente a las Cajas, permitió que acumularan una enorme experiencia en ciertas operaciones de activo (cartera de renta fija, créditos hipotecarios, préstamos a pequeños empresarios), que les sería muy útil en el momento en que el sistema financiero se liberalizara; asimismo, esas operaciones compulsivas acercaron a las Cajas a muchos clientes potenciales, con los que pudieron entrar en otros negocios. Es decir, la política oficial encarriló a las Cajas hacia una especialización que le permitió crecer en este período, pero que rendiría sus mejores frutos a largo plazo.

2.1.- La creación de un banco central y la especialización del sistema bancario en 1962.

La Ley de Base de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962 alteró profundamente el sistema bancario; también afectó al sector del ahorro, al conferir un papel protagonista al ICCA y asignar nuevas funciones

financieras a las Cajas de Ahorros. El objetivo de Ley bancaria de 1962 impulsó la especialización bancaria, buscando que la financiación a medio y largo plazo, necesaria para los planes de desarrollo, sería suministrada por los bancos industriales, el crédito oficial y las Cajas de Ahorros. También potenció el crecimiento del sector, permitiendo la creación de nuevos bancos y su expansión territorial mediante la apertura de sucursales. El desarrollo de la Ley de bases de 1962 exigió la aprobación de varios Decretos (11 se aprobaron en 1962) y Órdenes. Aquí sólo examinaremos aquéllas que afectaron a las Cajas de Ahorros, como la Orden de 13 de febrero de 1963 que organizó el funcionamiento de la Central de Información de Riesgos del Banco de España y dispuso que el suministro de datos por la Banca nacional y las Cajas de Ahorro, así como sus relaciones, se instrumentaría de acuerdo con el Banco de España y los Institutos de Crédito a Medio y Largo Plazo y de las Cajas de Ahorro; el Decreto de 15 de noviembre de 1962 suprimió la Dirección General de Banca, Bolsa e Inversiones que fue sustituida por la Secretaría para Crédito y Mercado de Capitales, en la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos. Los más importantes fueron, desde luego, el Decreto-ley de 13 de junio de 1962 que reorganizaba el Instituto de Crédito de las Cajas Generales de Ahorro, y el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, sobre inversiones de las Cajas de Ahorros.

2.2.- La nueva configuración de las relaciones de las Cajas con el Gobierno a través del ICCA; la resistencia de las Cajas y el papel secundario de la Confederación.

La gestión de la ley bancaria de 1962 se inició con un Memorandum del Ministerio de Hacienda sobre la Nueva Ordenación del Crédito que fue remitido, en octubre de 1961, a la Confederación. Coronel resumió las directrices del proyecto, añadiendo que, en relación a las Cajas, sólo se decía en el Memorandum que debían de “intensificar su actuación”. Coronel argumentó que era el momento oportuno para hacer ver al Gobierno los deseos de las Cajas, sus aspiraciones, sus peticiones y los problemas pendientes de resolución. El informe de la Confederación tenía que plantear el asunto “como base para una auténtica política de ahorro”. También era la ocasión de lograr que el Instituto de Crédito tuviera mayores funciones y pudiera convertirse en Banco de las Cajas, para que éstas logaran una mayor independencia de los otros Bancos. Coronel de Palma realizó diversas visitas y gestiones -a diversos Ministros, incluido el de Hacienda, y a la Dirección General de Banca- a fin de conocer los “verdaderos propósitos” que se abrigaban con respecto de las Cajas. Obtuvo la información de que no se pretendía cambiar su situación, salvo en el Instituto de Crédito que sería objeto de “modificación en lo referente a su órgano de gobierno”. En diciembre de 1961, se le entregaron al Ministro de Hacienda unas notas sobre la reorganización del Instituto de Crédito, diciendo que las Cajas estimaban conveniente que fuese “reforzado” y que ejerciese “la tutela y ordenación de las entidades de Ahorro”; se pedía que aunque figurasen en el Comité Directivo del Instituto “representaciones oficiales”, no debía de reducirse la representación de las Cajas a menos del 50 % de sus componentes; en cuanto a la Presidencia del ICCA, la Confederación pedía su

“vinculación permanente a un cargo oficial adecuado por su categoría y funciones”, proponiéndose que lo fuera el Gobernador del Banco de España; no se consideraba pertinente modificar el sistema de los órganos de Gobierno y Administración de las Cajas, “que han estado y están presididos por personas de gran arraigo e idoneidad, que gozan de la confianza del Gobierno y de la de más de diez millones de impositores”; en el caso de que se pretendiera establecer “comisiones ejecutivas” en las Cajas que aún no contaban con ellas, la Confederación proponía que debían “en todo momento estar integradas exclusivamente por miembros de sus respectivos Consejos, sin inclusión de personas ajenas a ellos, limitándose la presencia de representantes del Estado, al Comité Directivo del Instituto de Crédito, por ser tan sólo en éste en el que en su día existieron”. La Confederación hacía constar la satisfacción de las Cajas por la idea del Gobierno de ampliar sus funciones y operaciones, estimando que también debían de prestar “su colaboración para la financiación de las empresas suficientemente solventes situadas en sus respectivas zonas de actuación”. Además de estas cuestiones concretas sobre el Memorando del Gobierno, en dicho informe de la Confederación se recogían todas las aspiraciones de las Cajas: a) facilidades para su expansión; b) ratificación de la exclusividad de su denominación, a fin de evitar la ilícita competencia que se realizaba por las distintas entidades; c) limitación de la obligatoriedad de inversión a los porcentajes necesarios para mantener la situación de liquidez y seguridad; e) obligatoriedad de igualdad en estos porcentajes para los establecimientos bancarios y entidades que utilizasen la denominación “Caja de Ahorros”; f) atención de las necesidades de tesorería de las Cajas, mediante créditos concedidos por el Instituto de Crédito de las Cajas; g) mayor libertad en la inversión de sus recursos; h) que “no se las excluyera de operaciones que, aunque consideradas de carácter comercial en el pasado, actualmente no son otra cosa que un instrumento necesario para el desenvolvimiento del crédito”; i) que se les confiaran los préstamos agrícolas, y el crédito a medio y largo plazo a empresas medianas, pequeñas, al comercio y al artesanado; j) que tuvieran facilidades para conseguir la implantación de nuevas modalidades de ahorro, siguiendo la pauta marcada por varios países, como ocurría con el “ahorro-previsión” o las “imposiciones a mas largo plazo”; k) que se les otorgase la condición de corresponsales de la Banca oficial, para que pudieran colaborar oportunamente con los establecimientos oficiales de crédito, dentro del campo de su actuación; y, l) que se equiparase a todas las entidades que entonces se encontraban al margen de las normas generales que regulaban el crédito, en lo referente a los tipos de interés pasivos que se abonaban a los depositantes.

En febrero de 1962, Sinués explicó que, en un principio, el Consejo de Economía Nacional había admitido las enmiendas presentadas en nombre de la Confederación con respecto al proyecto de Nueva ordenación del crédito, pero que posteriormente fueron alteradas “en sentido opuesto al criterio que las había inspirado”, a pesar de que el Presidente de dicho Consejo, Pedro Güal Villalbí, había prestado “todo su apoyo”. Sinués y Coronel de Palma estuvieron “en contacto permanente y directo con el Ministro de Hacienda”, el cual les había dado toda clase de facilidades, por lo que esperaban que “en las Cortes el proyecto no sufriese alteraciones, y fuesen acogidas las aspiraciones de las Cajas tal y como se formularon”; durante la discusión en las Cortes,

ambos insistieron en la defensa de los intereses de las Cajas. En lo referente a la Base 5, el Proyecto no había sufrido alteración alguna en las Cortes con respecto a la redacción sugerida por la Confederación; por tanto, el Instituto de Crédito de las Cajas desempeñaría, a partir de entonces, las funciones de alta dirección, coordinación e inspección de las Cajas, y serviría como instrumento de relación de las mismas con el Banco de España y el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, ocupando su presidencia el Gobernador del Banco de España. En el Proyecto de Estatutos del Instituto de Crédito se establecía que sus órganos de gobierno se compondrían de un Consejo de Administración y un Comité Ejecutivo, en los cuales participarían las Cajas, junto con representaciones sindicales, de la Caja Postal y de las Cajas rurales, cuya designación correspondería exclusivamente al Ministro de Hacienda. En consecuencia de ello y de la nueva personalidad del ICCA, la Comisión Permanente de la Confederación acordó, en abril de 1962, que dicho Instituto corriese con la totalidad de sus gastos propios, sin participación en los mismos de la Confederación. Ante esta información, un vocal protestó de que no se hubiese consultado suficientemente a las Cajas esta cuestión, a lo que el Presidente contestó que no se había podido tener ninguna “intervención directa” en la redacción de estos proyectos, y no había cabido otra solución que la de “aceptar lo propuesto”, si bien la Confederación había conseguido modificar “la primitiva idea” que existía de crear un Instituto de Crédito nuevo, en el cual la Cajas apenas hubieran tenido participación alguna. Por tanto, a pesar de las apariencias, la Confederación consiguió algunas de sus peticiones esenciales.

El 13 de junio de 1962 se publicó el Decreto-ley que reorganizaba el Instituto de Crédito de las Cajas Generales de Ahorro, así como un Decreto nombrando Director General del mismo a Luis Coronel de Palma. A raíz de ellos, el Instituto se reorganizó profundamente y Coronel pasó a controlar la Confederación a través de ICCA. La reorganización confirió al ICCA unas funciones mucho más amplias que las fundacionales de 1933. Concretamente, pasaron a ser de su competencia cuatro ámbitos de actuación. En primer lugar, en cuanto a la alta dirección de las Cajas de Ahorros, al Instituto se le asignaron las siguientes funciones: 1) exigir y vigilar el cumplimiento de las órdenes emanadas del Ministerio de Hacienda en materia de inversión de fondos de ahorro, de beneficios, de rendición de balances y cuentas de resultados, de constitución y materialización de reservas, de apertura de oficinas y de cualquier otra disposición o acuerdo del Ministerio referente al funcionamiento de las Cajas; 2) informar los expedientes sobre creación, fusión o liquidación de Cajas de Ahorros y apertura de oficinas; y, 3) desempeñar las funciones que le fuesen atribuidas por disposición legal o que le fuesen delegadas por el Ministerio de Hacienda. La “alta dirección” de las Cajas de Ahorros la realizó el ICCA a través de las instrucciones (dictadas con la frecuencia e intensidad que las circunstancias aconsejaban) y de la exigencia y vigilancia del cumplimiento de las órdenes “emanadas del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda”. En segundo lugar, en su función coordinadora, al ICCA le correspondían las siguientes funciones: 1) conceder préstamos de cualquier clase a las Cajas de Ahorros, empleando los recursos que éstas tuviesen voluntariamente depositados o prestados al Instituto; 2) cuando alguna Caja no pudiese completar sus inversiones obligatorias, el

porcentaje correspondiente lo entregaría al Instituto para que éste lo invirtiese adecuadamente, bien por medio de otras Cajas bien directamente, cuando así lo ordenase el Ministro de Hacienda; y, 3) en casos excepcionales, y tras autorización del Ministro de Hacienda, previo acuerdo del Consejo de Ministros, el ICCA podría conceder créditos a particulares que supliesen la labor de las Cajas en materia social con cargo a sus disponibilidades e, incluso, por cuenta del Tesoro. En tercer lugar, como funciones de inspección, el ICCA ejerció las siguientes: 1) inspecciones periódicas a las Cajas para comprobar el cumplimiento tanto de las normas legales vigentes -en relación con los balances, estructura de las cuentas, intereses aplicados- como de las generales que regulasen el funcionamiento y operaciones de las Cajas; 2) inspecciones extraordinarias sobre cualquier aspecto de las actividades de una Caja; 3) formular indicaciones sobre la actuación de las mismas; 4) proponer al Ministro de Hacienda la imposición de sanciones a que hubiere lugar, con arreglo a las normas que se dictasen sobre la materia; y, 5) recabar de las Cajas y la Confederación cuantos datos y documentos estimase oportunos para estudiar su situación. Finalmente, en cuarto lugar, para completar la labor de las Cajas, al ICCA se le encomendaron las funciones siguientes: 1) prestar su apoyo a las Cajas para solventar cualquier dificultad económica de carácter transitorio, cuando así lo aconsejase “el interés general”; 2) favorecer el concurso de las Cajas a la obra social del Gobierno; 3) facilitar por cuenta de las Cajas la adquisición y negociación de valores e inversión de fondos cuando aquéllas se lo encomendasen; 4) facilitar el giro y transferencia de fondos y libretas entre las Cajas; y, 5) oficiar como agencia de las Cajas en las imposiciones y reintegros que su clientela efectuase por conducto del Instituto. En realidad, sólo las funciones de este cuarto grupo –como “complemento” de las Cajas- se correspondían con las originales de 1933; las funciones de los otros tres grupos asignadas al ICCA en 1962 (“alta dirección”, “coordinación” e “inspección”) eran prácticamente nuevas, con la excepción de dos ya establecidas en 1933: la concesión de préstamos (ahora con los recursos que las Cajas tuvieran depositados en el ICCA) y la prestación de apoyo para solventar cualquier dificultad económica (pero ahora de carácter transitorio y si lo aconsejaba el interés general).

En 1962, además, se cambiaron los órganos del ICCA; desapareció la Asamblea general, que fue sustituida por el Consejo general, el Comité directivo fue sustituido por el Consejo ejecutivo y el Director gerente por el Director general; en 1962 se creó la figura del Presidente. Una prueba más de que el ICCA ya no estaba al servicio de las Cajas y de la Confederación, sino del Gobierno, la proporciona el que en sus órganos rectores estuvieron representados los diversos enclaves del poder económico público del franquismo: el Ministerio de Hacienda, el Banco de España, los Institutos de Crédito Oficiales, el Ministerio de Trabajo y la Organización Sindical; naturalmente que también estaba la Confederación Española de Cajas de Ahorros, cómo no, pero también estaba representada la Caja Postal de Ahorros, lo que nunca dejó de ser una paradoja (y una incomodidad) para las Cajas de Ahorros Benéficas. Del proyecto inicial se habían caído las cooperativas de crédito. La Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de octubre de 1962 disponía que las comunicaciones y peticiones de las Cajas se remitirían al ICCA, que las resolvería por sí o bien elevaría al Ministerio la oportuna

propuesta de resolución, en unión de los antecedentes necesarios; el Ministerio comunicaría al Instituto el acuerdo tomado para su ejecución y traslado a la Caja interesada. Asimismo, todos los asuntos relacionados con la Obra benéfico social de las Cajas que fuesen competencia del Ministerio de Trabajo, también se habrían de cursar por conducto del Instituto. Finalmente, se determinaba que todas las disposiciones vigentes atribuyesen al Gobierno o al Ministerio de Hacienda en materia de Banca privada serían planteados por o ante el Banco de España. Una circular recordó a las Cajas que toda la documentación referente a este particular habría de enviarse por duplicado por conducto de la Confederación, quien la daría el curso correspondiente. El 4 de octubre de 1962 se constituyeron los Consejos General y Ejecutivo del ICCA; por disposición del Ministerio de Hacienda, la representación de las Cajas en el Consejo General la seguirían ostentado los vocales del anterior Comité Directivo, “por el momento”. El Consejo Ejecutivo del ICCA celebraba sesiones semanalmente, bajo la presidencia del Gobernador del Banco de España (Conde de Benjumea), que también presidía el Consejo General. Por Decreto de 13 de diciembre de 1962 se disolvía la Junta Consultiva de las Cajas de Ahorros, pasando sus archivos y antecedentes al Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro.

Las Cajas no debieron encajar bien todos estos cambios en torno al ICCA. De hecho, la Confederación había dirigido un escrito crítico pidiendo que se fortaleciese el papel de la Confederación, en octubre de 1962, al Instituto para su remisión al Ministerio de Hacienda. La respuesta del Ministerio no tardó en llegar, por la vía de los hechos. Efectivamente, la sesión de noviembre de 1962 fue presidida por el Director del ICCA (Coronel de Palma) “en representación del Subsecretario del Tesoro y Gastos Públicos”, a pesar de la asistencia del Presidente de la Confederación Sinués. Llama la atención la ausencia en esa sesión de los dos Vicepresidentes de la Confederación, que ni siquiera excusaron su asistencia, lo que era una práctica obligada, más que habitual. Enseguida dio el Gobierno cobertura legal a esa situación; un Decreto de 13 de diciembre de 1962, lejos de fortalecer a la Confederación, disponía que el Subsecretario del Tesoro y Gastos Públicos y el Director del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro tendrían, a partir de entonces, la facultad no sólo de asistir a todas las reuniones que reglamentariamente celebrase la Comisión Permanente de la Confederación, sino también de ejercer “la presidencia en caso de asistir”. Esto desencadenó una sutil y corta crisis institucional y, sobre todo, agudizó el conflicto latente entre Sinués y Coronel. La sesión del 27 de febrero de 1963 se celebró también bajo la presidencia del Director General del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro (Luis Coronel de Palma), ésta ya con la asistencia de Sinués y de los dos vicepresidentes, Luño y Beñarán..

Las nuevas funciones de las Cajas tenían mucho que ver con los planes de desarrollo que se estaban proyectando. En efecto, el periodo analizado en este capítulo termina a las puertas del I Plan de Desarrollo, que marcará un cambio de rumbo en las inversiones obligatorias. Ante la inminencia de la aprobación definitiva del Plan de Desarrollo para 1964-1967, Coronel de Palma explicó en la Comisión Permanente la nueva doctrina económica del Gobierno; el Director encareció la necesidad del Plan de Desarrollo. Para el éxito del plan era

fundamental la colaboración de las Cajas, ya que aquél dependía del volumen de ahorro que el país fuese capaz de movilizar, y eran “precisamente las Cajas las que tenían a su cargo el cometido de recogerlo y encauzarlo”. En diciembre de 1963, Coronel ligaba la colaboración voluntaria de las Cajas con el Plan a la mayor posibilidad de expansión territorial e, incluso, de ampliación de sus operaciones. La expansión de las Cajas no tardaría en ser reconocido por las autoridades, pues ya el Decreto de 5 de julio de 1963, había establecido las normas para la apertura de sucursales y agencias bancarias; la capacidad de expansión de los bancos dependería de sus recursos propios y ajenos. Para el caso de las Cajas no había nada determinado, pero Coronel suponía que las posibilidades de expansión vendrían determinadas por las reservas y el inmovilizado. En lo referente a la ampliación de las operaciones, Coronel de Palma no era partidario de que las Cajas llegasen a adquirir el mismo carácter que la Banca, porque esto supondría la pérdida de sus especiales características y su conversión “en bancos de tercera categoría”, como decían las conclusiones de la VIII Reunión de Directores de Asociaciones Nacionales de Cajas de Ahorros, organizada por el Instituto Internacional del Ahorro, a la que acababa de asistir en París. En España, el punto esencial para evitar esa equiparación debería de ser “la supresión del uso de la libreta de ahorros por la Banca privada”. En cualquier caso, concluía Coronel, el plan de inversiones del Plan de Desarrollo daría grandes posibilidades para invertir a las Cajas.

Con dos años de desfase, el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, sobre inversiones de las Cajas de Ahorros, desarrollaba la Ley de 14 de abril de 1962. Trataba de aprovechar las posibilidades que ofrecían las Cajas de Ahorros para impulsar las inversiones previstas en el I Plan de Desarrollo, con el fin de financiar a amplios sectores de la vida económica nacional. El Decreto reguló –según la retórica oficial– “con un criterio amplio de flexibilidad los extremos concernientes al funcionamiento de las operaciones de las Cajas de Ahorros, con vista al máximo aprovechamiento de sus actividades y recursos, compaginando los intereses generales de la economía con los particulares de las Cajas de Ahorros”. Este decreto modificó el coeficiente de fondos públicos que habían de mantener las Cajas de Ahorros; la Junta de Inversiones del Ministerio de Hacienda recibió la delegación para calificar como computables, dentro del coeficiente de fondos públicos, determinadas obligaciones emitidas por empresas industriales, siempre y cuando las Cajas no alcanzaran a cubrir aquel coeficiente porque no hubiera disponibles emisiones públicas para suscribir. Con esto, el Gobierno trataba de resolver dos problemas: 1) el superávit del Presupuesto del Estado hacía innecesaria la emisión de Deuda pública y, además, las emisiones del INI o de sus empresas tenían menos amplitud, lo que creaba serios problemas a las Cajas para cubrir dicho coeficiente, ante la amenaza de que el ICCA reclamase esos fondos excedentes; y, 2) dada la pobreza del Presupuesto del Estado, se utilizaron los recursos de las Cajas para financiar, a tipos de interés privilegiados, las inversiones de los sectores y las empresas industriales estratégicos dentro de los Planes de Desarrollo. Esto constituyó una nueva imposición para las Cajas, pues hasta entonces, cuando no había fondos públicos disponibles, destinaban sus inversiones hacia donde creían más conveniente; esta opción nunca había sido aceptada oficialmente por el Gobierno,

pero era una estrategia adoptada por la Confederación, que contaba con el visto bueno del ICCA, hasta 1964. Con la misma intensidad con que la Confederación trataba de reducir esos coeficientes de inversión obligatoria, pero con mayor éxito, luchaban las grandes empresas españolas para lograr que la Junta de Inversiones del Ministerio de Hacienda calificara sus emisiones como computables en el coeficiente de inversión de las Cajas, porque así obtenían financiación con un tipo de interés inferior al de mercado. Por otro lado, aquel Decreto de 1964 reorientó los préstamos y créditos del coeficiente de regulación especial hacia la construcción de viviendas, la agricultura y la industria por medio de los préstamos sociales que tenían unos tipos subvencionados; de manera que el Estado pagaba una parte de los réditos. Desde 1964, las Cajas de Ahorros hubieron de destinar el 80 por 100 de sus recursos ajenos a todas esas inversiones obligatorias. Durante estos años sesenta, por tanto, se encomendó a las Cajas la financiación de la construcción de viviendas protegidas, de la política regional de los polos de desarrollo, y de las pequeñas y medianas empresas en la industria y la agricultura.

3.- La función asociativa y representativa de la Confederación.

La función de representación era, sin duda alguna, la principal en esta etapa, como la había sido hasta 1957; quizá ahora más, porque el Gobierno incrementó sus exigencias sobre las Cajas, particularmente en el ámbito financiero. A pesar de las visitas de los hombres de la Confederación a los despachos oficiales, las Cajas seguían sin recibir del Gobierno el mismo tratamiento que los demás establecimientos crediticios, particularmente que los Bancos. La acción representativa de la Confederación se plasmó en los siguientes asuntos. En primer lugar, como Cajas de Ahorro Benéficas tenían una serie de privilegios fiscales, que tuvieron que comenzar a defender, desde que la reforma de Navarro Rubio y las nuevas prácticas de la inspección de Hacienda los pusieron en entredicho. En segundo lugar, esa naturaleza benéfica hacía que las Cajas dependiesen también del Ministerio de Trabajo en lo referente a la Obra Benéfico Social; aquí las Cajas lucharon por recuperar la autonomía en cuanto a la gestión de la misma, particularmente, en lo referente al Fondo Social Nacional. En tercer lugar, en el aspecto operativo, las Cajas estaban claramente discriminadas frente a los Bancos; de hecho, hasta 1962, las Cajas no eran consideradas siquiera como pertenecientes al sistema bancario, tenían prohibidas unas cuantas operaciones bancarias, y se había restringido su capacidad de expansión, en mayor medida que a los Bancos; por otro lado, los Bancos y las Cooperativas de crédito utilizaban frecuentemente la denominación Caja de Ahorros, lo que estaba prohibido por el Estatuto de 1933 para aquellos establecimientos de crédito no inscritos como tales en el Ministerio protector. Pues bien, la Confederación luchó con todos los resortes legales y políticos que tenía para lograr la equiparación con las demás instituciones financieras. No reclamaba un trato privilegiado para las Cajas, sino que todos los establecimientos de crédito fuesen tratados equitativamente: tanto en los múltiples negocios bancarios derivados de la Administración,

como en lo que afectaba a las operaciones de las Cajas. En ambos aspectos, la acción de la Confederación consiguió efectos positivos desde 1962.

3.1.- La Confederación ante la reforma tributaria de Navarro Rubio: las facilidades fiscales, para favorecer el ahorro y la obra social.

Una de las funciones de la Confederación era estar al tanto de los proyectos de reformas que plantease realizar el gobierno, en los campos que afectaban a las Cajas. Y los asuntos tributarios las afectaban de lleno; tanto por las ventajas fiscales de las que disfrutaban las Cajas tradicionalmente, como entidades benéficas que eran –por cuyo mantenimiento la Confederación no cesaba de luchar- como para conseguir un tratamiento fiscal favorable para los productos y clientes de las Cajas. En una época en la que no había impuestos generales, ni directos ni indirectos, y en la que primaba la particularidad tributaria, la búsqueda de la exención y la bonificación tributaria era la norma; además, en la política económica primaban las bonificaciones fiscales, las subvenciones..., los privilegios fiscales, en suma, que eran perseguidos por todos los sujetos pasivos, individual o gremialmente. En aquel contexto, era lógico que las Cajas trataran de conseguir ventajas fiscales para sus instituciones y clientes. De hecho, una de las secciones de la Comisión Permanente que desplegaba mayor actividad era la de Tributación.

En 1957 se estudió en la Comisión permanente el proyecto de reforma tributaria de Navarro Rubio, cuya principal aportación fue dividir la Contribución de Utilidades en tres impuestos independientes, uno por cada tarifa. En la Tarifa III de la Contribución de Utilidades, que daría lugar al Impuesto sobre los beneficios de las sociedades, se conservaba el mismo tipo del 16 por 100 para las Cajas de Ahorros, y también se mantenía aparentemente la exención de las cantidades destinadas a la Obra Social y Benéfica, porque aunque el impuesto se reformaba formalmente, “para su aplicación se seguirán empleando las normas actuales”. Esta fue, en efecto, una de las características de la reforma de 1957: su pragmatismo recaudatorio. Por ello, un extremo interesante de la reforma de Navarro fueron los convenios de los contribuyentes con el Estado, de manera que los acogidos a los mismos quedarían “exentos de la actuación de la Inspección”. Esta estrategia de Navarro partía de la constatación de la existencia de un amplio fraude fiscal; los convenios lo reconocían y trataban de recaudar algo, a costa de no investigar nada. No obstante, a las Cajas no les convenía este método recaudatorio, que implicaba un gran retroceso en términos históricos, por cuanto no tenían ninguna defraudación que ocultar; se aconsejaba a las Cajas que meditasen sobre este punto, pero hasta conocer la Ley, la Sección de Tributación no creía oportuno que las Cajas se acogieran a los convenios “por cuanto su contabilidad no tiene partidas que ocultar a la intervención fiscal”.

La postura de la Confederación era que las Cajas deberían ser tratadas fiscalmente igual que el resto de las entidades financieras; como no lo eran, reclamaban sus antiguos privilegios fiscales. En estos años, las Cajas no sólo pagaban los impuestos empresariales directos e indirectos, sino que también debían de pagar una tasa al

Ministerio Protector. El Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1959 publicó las tasas que había de percibir la Dirección General de Banca, Bolsa e Inversiones de las Cajas, que mantenían las mismas bases, tipos de gravamen y tarifas vigentes previamente. Coronel de Palma informó que, en realidad, esta Dirección no había percibido hasta la fecha ninguna tasa de las Cajas, pero que parecía que existía el propósito de que en adelante se pagasen las mismas que había establecido el Decreto de 17 de octubre de 1947, que señalaba una aportación del 0,10 por 1.000 de los saldos de imposiciones para el sostenimiento de la Junta Consultiva del Ahorro y de otros organismos de la Asesoría técnica de Acción social, que ya no tenían relación con las Cajas. Decía Coronel que si la Dirección General pretendiese cobrar esas tasas resultaría que se convertirían en un impuesto, puesto que las cantidades aportadas por las Cajas excederían de los servicios recibidos. Sugería que, en todo caso, debería de hacerse un presupuesto de gastos por los servicios recibidos por las Cajas y fijar en esa cuantía las tasas; en caso contrario, Coronel pidió autorización –que la Comisión Permanente le concedió- para presentar todos los recursos que las leyes concedían para evitar esa irregularidad. Pero, entonces, la superioridad era la Superioridad, y el Decreto de 31 de marzo de 1960 convalidó las tasas en lo que a las Cajas respectaba, quedando sometidas a la Ley de 26 de Diciembre de 1958 y a dicho Decreto. La tasa recaería sobre el importe de los saldos activos de las operaciones de ahorro de primer grado, de conformidad con el Decreto de 17 de octubre de 1947, y se aplicaría sobre el incremento apreciado al 31 de diciembre de cada año; el tipo de gravamen sería del 0,10 por 1.000, y el importe de la tasa serviría para incrementar los fondos de la Caja Central de la Dirección General de Banca, Bolsa e Inversiones. En diciembre de 1960, se fijó el procedimiento de cobro: las Cajas financiarían directamente a la Junta Consultiva del Ahorro y los excedentes de la tasa los ingresarían en la Dirección General de Banca, Bolsa e Inversiones; este excedente era, pues, un impuesto que sólo pagaban las Cajas.

3.2.- La lucha por la autonomía de las Cajas para controlar la Obra Benéfico Social Nacional.

La Confederación trató de recuperar el control de las Cajas sobre la Obra social, solicitando la desaparición del 15 % que las Cajas tenían que destinar a la Obra Social Nacional, que era realizada por el Ministerio de Trabajo. No se logró este objetivo, pero los testimonios nos muestran un pulso entre dos ministerios controlados por dos familias políticas distintas: el de Hacienda y el de Trabajo. En octubre de 1958, la Comisión Permanente aprobó que el 50 % destinado a Obra social y benéfica había de ser invertido libremente por las Cajas; pero el Gobierno –o mejor dicho, los distintos ministerios- no pensaban igual, pues trataban de atraer los fondos de la Obra social de las Cajas para financiar determinadas funciones que estaban desatendidas por el Estado, dada la insuficiencia de fondos presupuestarios. Este era el caso de la educación y la formación profesional. El Boletín Oficial de las Cortes publicó, en marzo de 1959, un proyecto de ley referente al sostenimiento de las Universidades Laborales, en el que se establecía que el 15 % destinado por las Cajas a Obra Social Benéfica

Nacional, de conformidad con el Decreto de 17 de octubre de 1947, habría de quedar a disposición del Ministerio de Trabajo para las atenciones de dichos centros. Los consejeros de la Confederación que habían formado parte de la Comisión de dicho Ministerio que había discutido el proyecto de Obra social y benéfica, aprovecharon, sencillamente, la ocasión para pedir que aquel 15 por 100 de Obra social Nacional desapareciera, una vez que se hubiese amortizado el préstamo concedido al Patronato José Antonio Girón. Pero se fracasó, pues la Ley de 11 de mayo de 1959 referente a la Universidades Laborales acabó fijando una participación del Ministerio de Educación en aquel 15 %, para financiar dichas Universidades; lo mismo que había hecho la Ley de Formación Profesional e Industrial de 20 de julio de 1955, para financiar este tipo de formación. En la Confederación se pensaba de otra manera; el presidente Sinués manifestó, en abril de 1960, que una vez amortizado el préstamo –que debía ser liquidado por el ICCA- el 15 % habría de quedar, efectivamente, a disposición del Ministerio de Trabajo para la Obra Social Nacional, pero su administración debería de corresponder a las Cajas; propuso preparar un proyecto en este sentido para someterlo al Ministerio de Trabajo. Las Cajas querían ir aún más lejos: sencillamente, pedía que desapareciera el fatídico 15 %, para que las Cajas pudieran aumentar sus reservas y su Obra Social propia. El director de la Confederación, Coronel de Palma, manifestó que ese 15 % era “sumamente gravoso en comparación a los impuestos que pagaban las sociedades”. Argumentaba que la Ley de reforma tributaria de 1957 señalaba el 30 % como tipo único de tributación del Impuesto de Sociedades; las Cajas tributaban por ese concepto el 16 %, al que, si se le añadía el 15 de la obra social, sumaba un 31 %, tipo superior al de cualquier sociedad mercantil. Coronel no tenía ninguna duda de que aquel 15 % podía considerarse como una exacción del Estado, por cuanto correspondía a las Cajas administrar los depósitos que les confiaban sus depositantes, y disponer de los excedentes anuales para darles el destino que legalmente tenían marcado; desde luego, no se trataba de una tasa, pues no había ninguna contraprestación de un servicio por parte del Estado a las Cajas o a sus clientes, como definía la Ley de 26 de diciembre de 1958 de las exacciones parafiscales. La Comisión Permanente dejó en libertad a la Presidencia y Dirección para que procediesen como estimasen más conveniente en este asunto.

Ante la resistencia de la Confederación, el Ministerio de Trabajo designó a un Interventor delegado para que examinara los antecedentes, y comunicó a la Confederación los siguientes datos: entre los ejercicios de 1947 y 1958 ingresaron las Cajas en el Fondo Común Benéfico Social un total de 130 millones, y pedía con la máxima urgencia que se le diese cuenta de los ingresos concernientes a 1959. Pero la Comisión Permanente se reafirmó, en febrero de 1961, en su postura de que el citado 15 % constituía una tasa no convalidada, y que tenían que ser las Cajas las que realizaran por sí mismas la Obra social de carácter nacional; asimismo, confirmó que las Cajas sí que atendían el 10 % de esas aportaciones que se destinaban a la Formación profesional y el 15 % a las Universidades Laborales. Ante esta respuesta, la Dirección General de Previsión dirigió un nuevo oficio recordando que el Ministerio de Trabajo debía percibir “la totalidad de los ingresos” que las Cajas efectuaban para el Fondo Común Beneficio Social, “sin que por lo tanto, quepa deducir de tales sumas

cantidad alguna para Formación Profesional e Industrial”. Dicha Dirección añadía que no se considerarían completas y ajustadas a la legislación las aportaciones de las Cajas, pues sólo habían ingresado el 90%. Seguía el pulso con el Ministerio de Trabajo, quien exigía el importe total del 15 % de aportación de las Cajas para el Fondo Común destinado a Obra Social de carácter nacional, sin deducir el 10 por 100 que correspondía a la Formación Profesional e industrial. Se acordó, en diciembre de 1961, que la Dirección mantuviese las peticiones de que se dedujera; Coronel de Palma expuso que la facultad del Ministerio de Trabajo era la de señalar la obra social que había de llevarse a cabo, pero que eran “las Cajas las que deben realizarla”. Este pulso entre la Confederación y el Ministerio de Trabajo sólo puede entenderse si el Ministerio de Hacienda apoyaba la postura de Coronel y de la Confederación. Pero, finalmente hubo que ceder, pues Hacienda no defendió hasta el final que las Cajas retuviesen aquel 15 %. En la Confederación se insistió en que entregando esa cantidad al Ministerio de Trabajo se evitaba que la indicada Obra social beneficiase directamente a los imponentes de las Cajas y que “constituyese una propaganda favorable de las mismas”. Coronel volvió a insistir en que sería más conveniente que las Cajas tributasen por utilidades, en sustitución del 15 %, por el mismo importe que los Bancos, pues “de esta forma no se podría alegar por otras entidades el que las Cajas disfruten de una postura privilegiada en materia de tributación”. La Confederación quería la equiparación con los bancos también en el pago de impuestos.

3.3.- La búsqueda de la igualdad de las entidades financieras: la discriminación operativa frente a la Banca y la defensa de la marca Caja de Ahorros.

El Estatuto de Ahorro, del año 1929, reservaba para las Cajas confederadas la denominación de “Caja de Ahorros”; lo mismo hacía el Estatuto de 1933, que consideraba incluso “como desobediencia el uso de la denominación Caja de Ahorros” por aquellas entidades no inscritas en el Registro Especial que se llevaba en el Ministerio Protector. El intento por parte de la Confederación de que se cumpliera este precepto tuvo éxitos parciales, pero la reiteración de las quejas de las Cajas revela claramente que fue imposible evitar que muchas instituciones financieras y cooperativas utilizaran el nombre de Caja de Ahorros y exhibieran esta denominación en sus oficinas, sin estar confederadas; se trataba de Bancos, Cajas rurales y de Sociedades de capitalización. En mayo de 1960, se denunció el “permanente uso indebido” de la denominación “Caja de Ahorros” realizada por las Cajas Rurales, cuya actividad era “de ámbitos limitados y reducidos”, y tenían la condición de “entidades particulares de ahorro”, en razón de lo cual no podían operar más que con los que tuviesen la condición de “socios o cooperadores”; dichas Cajas Rurales pretendían, al parecer, “ensanchar los límites de su actuación sin someterse a las obligaciones que pesan sobre las verdaderas Cajas”; en la Comisión permanente se señaló que, incluso, se había llegado a realizar “propaganda en tono despectivo para éstas”. No obstante las reiteradas protestas de la Confederación cerca de las autoridades superiores del Protectorado, en octubre de 1960, no se había conseguido solucionar el problema del uso indebido de la denominación “Caja de

Ahorros”. En el Boletín Oficial del Estado, de 15 de agosto, se publicó una Orden del Ministerio de Trabajo aprobando los estatutos de varias cooperativas y su inscripción en el Registro Oficial el Ministerio, figurando entre ellas una denominada Caja Provincial de Ahorro y Crédito de Reus, y posteriormente se había establecido en Ávila una entidad denominada Caja Provincial de Ahorro y Crédito. Tenemos aquí reproducida, desde otra óptica, la tensión entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo: este último autorizaba esos nombres en contra de la política del primero de prohibirlos. Ante la generalidad del problema, para evitar la “irritante competencia” de determinadas instituciones financieras, “haciendo gala” de la utilización indebida del termino “Cajas de ahorros”, la CECA intensificó las gestiones en el Ministerio de Hacienda, como regulador del crédito nacional. A consecuencia de ellas, la Dirección General de Banca y Bolsa puso una comunicación al Consejo Superior Bancario prohibiendo la denominación de Cajas de ahorros para los Bancos en él agrupados, en febrero de 1961. Nada se hizo con respecto a las “cooperativas financieras” y, como veremos, los bancos siguieron utilizando el término de Caja de Ahorros, a pesar de la prohibición expresa del Consejo Superior Bancario.

Otras pesadas cruces que tenían que soportar las Cajas de Ahorros eran las limitaciones operativas en comparación con los Bancos. Pues bien, en este período se dieron algunos avances, muy lentos, hacia la igualdad, gracias a la insistencia de la Confederación. En septiembre de 1959 se comunicó a las Cajas la autorización del Instituto Español de Moneda Extranjera para que pudieran realizar operaciones en moneda extranjera. En ese mismo mes, se ultimó el convenio sobre bonificación de corretajes para las Cajas con los agentes de Bolsa y Corredores de Comercio; el Banco de España puso algunas dificultades para extender a las Cajas esta bonificación y, en febrero de 1960, se informó de ello a la Dirección General de Banca y Bolsa, que comunicó al Banco de España que debía atenerse a aquel convenio, aplicando la bonificación en las cuentas de crédito que las Cajas abriesen en el mismo. A veces, la Confederación apoyó interpretaciones comprometidas de la legislación: ante la pregunta de algunos vocales de la Comisión Permanente sobre si era “correcto y legal” para las Cajas “tomar letras de cambio exclusivamente para su cobro”, la Dirección contestó, en abril de 1961, que dicha operación no estaba prohibida y que, por consiguiente, podían las Cajas efectuarla, “siempre y cuando no se implique en ella ninguna forma de descuento”. Esto suponía una cobertura para que las Cajas pudiesen hacer esas operaciones con letras.

3.4.- La demanda de la expansión de oficinas.

El Gobierno de 1957 pretendía liberalizar la economía y también el sistema financiero; esto requería poner coto al statu quo bancario, facilitando la creación de nuevas entidades y, también, permitiendo la apertura de sucursales, todo ello reduciendo la arbitrariedad gubernamental previa, mediante el establecimiento de unas normas para regular la expansión bancaria. Las medidas liberalizadoras, que afectarían también a las Cajas, se anunciaron pronto, pero tardaron mucho en hacerse efectivas. En efecto, ya en febrero de 1958, el Director

general Allué manifestó que el Ministerio de Hacienda tenía el propósito de revisar las normas para la apertura de Oficinas de las Cajas, estableciendo reglas fijas y concretas de general aplicación, con el fin de restringir el “arbitrio ministerial”; pero esas promesas fueron un espejismo. Hasta 1959, la apertura de oficinas se producía a solicitud de las Cajas, que era informada por la Federación correspondiente y, luego, por la Confederación. Pues bien, una circular de la Dirección de Banca, Bolsa e Inversiones notificó que, a partir de junio de ese año, quedaba en suspenso la admisión de solicitudes de autorizaciones para la apertura de agencias y sucursales de las Cajas; a pesar de las gestiones realizadas por la Confederación, esta suspensión continuaba en mayo de 1960, cuando la Comisión Permanente acordó reiterar la solicitud al Protectorado del levantamiento de esta suspensión, porque no era “justa ni equitativa”, y, en último término “perjudicaba al ahorro nacional”. Como a la Comisión Permanente llegaban noticias de que las “entidades mercantiles” seguían abriendo oficinas, se acordó, en febrero de 1961, elevar una nueva petición a la Dirección General de Banca, Bolsa e Inversiones, para que se autorizase a las Cajas la apertura de oficinas, puesto que “al presente no existe ninguna razón para que la prohibición sea mantenida”; en abril, se volvió a informar de que la Banca privada seguía abriendo oficinas, “subrepticamente en algunos casos”, ya que abría “corresponsalías” que realizaban operaciones que no les correspondían. En este período seguían utilizándose fórmulas comerciales distintas de las oficinas y operaciones tradicionales de las Cajas, como las “agencias móviles” (que captaban el ahorro a domicilio) y el “ahorro en cadena”; este último era considerado fraudulento por la Confederación (en octubre de 1960, se recordó a las Cajas la prohibición de estas operaciones). Ante la noticia aparecida en la prensa, en febrero de 1963, de la inminente apertura de 1.500 sucursales de la Banca en todo el territorio nacional, la Federación de Cajas de Ahorro de Castilla La Nueva solicitó que las normas y autorizaciones para la apertura de oficinas de los Bancos no se concediesen antes que las concernientes a las de las Cajas de Ahorro, sino al mismo tiempo.

Conclusiones.

Desde 1957, la finalidad inicial que perseguía el Ministerio de Hacienda era, lógicamente, aprovechar la creciente capacidad de movilización de recursos de las Cajas para financiar a las empresas públicas, particularmente el INI, que desde 1958 hubo de financiarse emitiendo sus propias obligaciones, al dejar de recibir financiación de los Presupuestos Generales del Estado. A pesar del carácter autoritario del régimen de Franco, las Cajas se resistieron a cumplir ese nuevo papel de financiar a organismos públicos. Para vencer la resistencia de las Cajas a adquirir esas obligaciones del INI y de sus empresas, Coronel tuvo que aplicar toda su sabiduría y echar mano de sus excelentes relaciones institucionales. A las Cajas no se les podía obligar a realizar esas operaciones y, como compensación, Coronel consiguió que el Gobierno atendiese algunas de las peticiones de las Cajas, como que dichas obligaciones tuvieran la garantía del Estado; la seguridad de la inversión era un asunto irrenunciable para las Cajas. Con todo, hubo que recurrir a la fuerza y el Gobierno tuvo de imponer, en 1959, la obligación a las Cajas de dedicar un elevado porcentaje del incremento anual de sus

recursos a comprar los pasivos emitidos por el INI. Esta obligación se superpuso a la ya existente desde 1951 de destinar el 60 % de sus pasivos a la adquisición de valores públicos, así como a la obligación adicional impuesta, en 1957, de conceder préstamos para la financiación de la construcción y la adquisición de viviendas protegidas. La Confederación luchó, en nombre de las Cajas, para evitar esta superposición de coeficientes de inversión obligatoria; es más, se trató de que el coeficiente de fondos públicos desapareciera; pero no las Cajas no consiguieron este objetivo. Los Decretos sobre las obligaciones de las Cajas de este período no eran claros; al contrario, en la práctica, la situación legal era bastante confusa, pues desde el Ministerio se enviaban mensajes contradictorios al respecto, y las Cajas, aprovechando la confusión, se resistían a cumplir los dos coeficientes mencionados simultáneamente. Que las Cajas se resistieran a financiar al INI no quiere decir que se opusieran a ello; simplemente que trataban de conseguir las mejores condiciones en la suscripción. De hecho, los valores del INI vinieron a las Cajas como agua de mayo, pues, desde 1960, la economía española experimentó una atonía inversora, pública y privada, como efecto del Plan de Estabilización, por lo que las Cajas tenían recursos ociosos. En efecto, cuando las emisiones del INI empezaron también a escasear, las Cajas se encontraron con un exceso de liquidez. La razón era que, por un lado, siguieron aumentando sus “fondos de ahorro” (es decir, sus recursos ajenos), mientras que, por otro, continuó la tendencia decreciente de la demanda de crédito privado, lo que dio lugar a una “esterilización de fondos” en las tesorerías de las Cajas. Bien informado como estaba, el Ministerio de Hacienda no dejó margen a las Cajas y arregló la cuestión del exceso de fondos muy rápidamente, obligando a las Cajas, en 1962, a cubrir el coeficiente de inversión en obligaciones del INI adquiriendo en su lugar las emisiones computables de empresas privadas. El Ministerio de Hacienda, a través de la Junta de Inversiones, decidiría qué emisiones serían computables en aquel coeficiente de inversión. Por tanto, las Cajas pasaron a financiar también a empresas privadas a las que, previamente, había concedido el Gobierno el acceso a este crédito privilegiado.

En los sesenta se acentuó esa función financiera de las Cajas. Hay dos momentos que acentúan la intervención del Gobierno en las inversiones de las Cajas. Uno fue la aprobación de la ley bancaria de 1962 y el otro la preparación del primer plan de desarrollo, puesto en marcha en 1964. En ambas ocasiones se asignaron a las Cajas nuevas funciones inversoras, como la financiación de las pequeñas y medianas empresas agrarias, industriales y comerciales, la financiación de la construcción y la adquisición de viviendas e, incluso, la financiación de la adquisición de acciones por los asalariados de las grandes compañías públicas, en un intento fallido de desarrollar el “capitalismo popular”. En efecto, un hito institucional de este periodo fue la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 14 de abril de 1962, que cambió drásticamente el sistema bancario español. En lo que aquí nos concierne, esta ley afectó gravemente a la Confederación porque transformó profundamente la naturaleza del ICCA, que pasó de ser una institución propiedad de las Cajas (controlado a través de la Confederación) a ser un organismo público con la función de ejercer el control político y la inspección de las mismas. El Decreto-Ley de 7 de junio de 1962 desarrollaba la nueva organización

y funciones del ICCA. Según el mismo, el Instituto se convirtió en una entidad oficial con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de actuación, dependiente directamente del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y del Banco de España. El ICCA se convirtió, por tanto, en el brazo ejecutor de las órdenes del Ministerio y del Banco sobre la Confederación y, por consiguiente, sobre las Cajas; se encargó de encarrilar las relaciones de las Cajas con el Banco de España y el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, para incardinarlas en la política crediticia del Gobierno. El ICCA se convirtió en el “órgano jurisdiccional” de las Cajas, y comenzó a desempeñar las funciones de alta dirección, coordinación e inspección de las Cajas de Ahorros. En consecuencia, la Confederación quedó como un mero intermediario entre el Instituto y las Cajas: todos los oficios y gestiones ante el Ministerio y el Banco tenían que pasar a través del filtro del Instituto; en el sentido descendente, todas las órdenes, circulares, requerimientos y recomendaciones llegaban a la Confederación a través del ICCA. En consecuencia, entre 1962 y 1971, la Confederación perdió legalmente su autonomía e independencia en cuanto a su función como asociación de Cajas. No obstante, en la práctica, tras un primer momento de tensión, las relaciones de la Confederación con el Instituto fueron fluidas pues, no en vano, al frente de ambas estaba Luis Coronel de Palma. Esta transformación de ICCA en “policía” de la Confederación fue la estrategia del Gobierno para meter en cintura a la Confederación y, en consecuencia, a las Cajas. Fue la manera de conseguir que el Director de la Confederación (Coronel, “nombrado” por el Gobierno) se impusiera a su presidente (Sinués, elegido por las Cajas). La situación de ambos organismos tuvo que ser un tanto redundante y esquizofrénica, por cuanto, el organigrama y la plantilla de ambas instituciones eran los mismos. Pero el ICCA siempre restaba como la espada de Damocles sobre las decisiones tomadas (o simplemente defendidas) por las Cajas en el seno de la Confederación. Aunque parezca una contradicción, el papel desempeñado por este Director de la Confederación fue importantísimo; por supuesto que contribuyó a la instrumentación de las Cajas por parte del Gobierno, pero, paralelamente y como contraprestación a las concesiones de los hombres del ahorro, también ayudó a la potenciación de las Cajas de Ahorro como instituciones financiera y de la Confederación como asociación de las Cajas. El caso es que, una vez que se aclararon los nuevos papeles del ICCA y de la Confederación, Coronel emprendió una política de transferencias de funciones financieras desde el Instituto a la Confederación, que culminarían con la cesión formal de las mismas en 1971. Esto permitió el crecimiento financiero de la Confederación, a costa de su subordinación política. Y estas funciones financieras permitieron aumentar las posibilidades de acción de la Confederación en el plano asociativo, lo que, a la larga, redundaría en beneficio del sector.

No se piense que hubo una sumisión de los hombres del ahorro ante las presiones políticas. La actitud de las Cajas y de la Comisión Permanente de la Confederación desde 1957 fue combativa para defender al sector: para mantener su autonomía de acción frente al Gobierno, para lograr la igualdad institucional y operativa con la Banca y con las Cooperativas de crédito y Cajas rurales, para defender la exclusividad de utilización de la marca Caja de Ahorros, establecida por el Estatuto de 1933, y para demandar unos planes de expansión

equitativos con los de la Banca. El Director Coronel de Palma comulgaba con estos principios, pero redujo las “aspiraciones” de las Cajas al reino de lo posible; sus buenas relaciones con el Ministerio e Hacienda le permitían calibrar las reclamaciones de las Cajas que podían conseguirse y las que sería, incluso, contraproducente plantearlas, siquiera. La estrategia de Coronel fue muy clara desde el principio: las circunstancias de intervención del Gobierno en la economía habían cambiado con la autarquía y después del Plan de Estabilización. Las Cajas no podían aspirar a recuperar la libertad de acción que habían tenido antaño, hasta 1939. Por el contrario, la nueva estrategia que planteaba era que las Cajas habían de amoldarse a las nuevas reglas del juego, de la planificación indicativa, y tratar de arañar concesiones del Gobierno a cambio de su colaboración. Y esto es lo que se hizo. En efecto, todos los cambios del Gobierno con respecto a las Cajas iniciados en 1957 no fueron, en principio, bien aceptados por las Cajas, ni por los vocales de la Comisión Permanente de la Confederación. De hecho, esta nueva posición de subordinación, desde 1962, del propio Presidente de la Confederación (Sinués) al Director General de la misma (Coronel), por ser al mismo tiempo el Director General del ICCA, fue la que llevó a Sinués a enfrentarse a Coronel.

Los argumentos de Coronel para ganarse el apoyo de las Cajas fueron contundentes: era mejor colaborar voluntariamente con el Gobierno y tratar de obtener a cambio compensaciones para las Cajas; en caso contrario, el Gobierno acabaría imponiendo sus intereses sin compensación alguna. Y, precisamente, fue esa colaboración con los objetivos de la política económica lo que permitió el cambio de consideración de las Cajas, en la ley de 1962, y su crecimiento posterior. Evidentemente, a la Superioridad le interesaba que los recursos ajenos de las Cajas crecieran porque eso implicaba aumentar las posibilidades de financiación “pública”, pues hasta el 80 % de esos recursos de las Cajas llegaron a estar cautivos por los coeficientes de inversión obligatoria. Esto no quiere decir que se favoreciera más a las Cajas que a los Bancos. Más bien sucedió lo contrario, pues los bancos conservaron la mayor parte de sus monopolios operativos frente a las Cajas y el crecimiento de aquéllos fue superior al de éstas. El poder político y sindical de la banca todavía era muy superior al de las Cajas de Ahorros. Consecuentemente, el Gobierno seguía discriminando positivamente a los bancos frente a las cajas. Por ejemplo, el Banco de España fijaba los planes de expansión tanto de las Cajas como de los Bancos, pero los de éstos se aprobaban con antelación. El intervencionismo en los Bancos desde la ley bancaria de 1962 también fue más que notable, pues el Gobierno trató de reconfigurar totalmente los bancos, especializándolos en diversos grupos; la diferencia fue que la libertad de los Bancos fue mucho mayor, particularmente en cuanto a las operaciones de activo. El Gobierno ejerció una represión financiera muy superior sobre las Cajas que sobre los bancos. No obstante, se consiguió una cierta equiparación, ya que, desde 1962, las Cajas fueron consideradas como pertenecientes al sistema bancario y tuvieron que responder a la misma normativa que los Bancos, en cuanto a fijación de los tipos de interés y las comisiones; no era mucho, pero esta ley permitió una aproximación en algunas cuestiones operativas, y por ahí empezó la equiparación. Por otro lado, la represión financiera de este período llevaría a las Cajas a especializarse en ciertos sectores y operaciones que a la larga

acabarían ocasionándole ventajas sobre los bancos, lo que permitió su crecimiento acelerado. En efecto, el hecho de que el Gobierno “obligase” a las Cajas a adquirir valores de grandes empresas públicas y privadas, y a conceder créditos a las pequeñas empresas, a los agricultores y a los compradores de viviendas, introdujo y familiarizó a las Cajas en unas operaciones, mercados y sectores en los que acabarían teniendo una gran experiencia y especializándose, que pudieron aprovechar cuando el sistema financiero se liberalizó a partir de 1977.