

El régimen jurídico de las cooperativas de crédito 100 años después

Soledad Núñez Ramos
Directora General del Tesoro y Política Financiera
Ministerio de Economía y Hacienda

“ Las cooperativas de crédito deberán adaptarse a las nuevas condiciones regulatorias y de mercado, sin perder de vista sus principios fundacionales. Esta será la mejor garantía para mantener un modelo de negocio que ha generado tan buenos resultados en nuestro país en beneficio tanto del sistema financiero, como de la sociedad en su conjunto”.

la Exportación por cuenta del Estado, que ofrece cobertura en caso de impago de créditos a la exportación en los supuestos de riesgo político, riesgo extraordinario o riesgo comercial con un horizonte temporal superior a dos años. Es un instrumento gestionado en exclusiva por la *Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación* (CESCE), que ha actualizado sus servicios para adaptarlos a la situación actual.

Estos instrumentos, entre otros, pretenden facilitar la actividad exterior de nuestras empresas, permitiéndoles intensificar su actividad internacional. Un proceso que les permitirá consolidarse y crecer, contribuyendo al mismo tiempo a que nuestra economía avance hacia un modelo productivo más internacional, mejor integrado en la economía global y que nos permita asegurar unos mayores niveles de crecimiento, creación de empleo y bienestar.

Alfredo Bonet Baiget
Secretario de Estado de Comercio Exterior

Desde sus orígenes, las Cooperativas de Crédito han constituido un ejemplo claro de banca social eficaz y de compromiso con la sociedad y la economía real de nuestro país, razón por la cual resulta singularmente gratificante participar en este número de la Revista *Banca Cooperativa*, publicado, con ocasión del 40º aniversario de la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (Unacc).

Las primeras cooperativas de crédito españolas, en su forma de Cajas Rurales, datan ya de principios del siglo XX. Se trata, por tanto, de una figura institucional de gran tradición que, desde un primer momento, se vio impulsada desde el ordenamiento jurídico con la promulgación de la Ley de 20 de enero de 1906 sobre Sindicatos Agrícolas y Pósitos. Desde entonces, el fenómeno de la banca cooperativa ha ido fraguándose un importante papel dentro de nuestro sistema financiero y económico, en paralelo a lo que ha sucedido en otros países de nuestro entorno. De hecho, el sector de cooperativas de crédito o banca social, tiene un peso muy significativo a nivel europeo, especialmente en determinados Estados como Alemania, Francia, Italia y Holanda, en donde sus cuotas de mercado se sitúan en ratios incluso cinco veces superiores al de las cooperativas de crédito en España.

Hoy, más de 100 años después del surgimiento de este tipo de instituciones, en un contexto de profundos cam-

bios y dificultades, resulta alentador acercarse a un sector que, sobre la base de un régimen jurídico completamente especial y adaptado a su singularidad, ha conformado un eficaz instrumento de financiación para el desarrollo económico y social de nuestro país.

Las cooperativas de crédito en el sistema financiero
Tradicionalmente, las Cooperativas de Crédito se han conceptualizado como el tercer pilar del sistema crediticio español, tras los bancos y las Cajas de Ahorros. De hecho, la importancia global de las cooperativas de crédito deriva tanto de elementos cuantitativos como cualitativos. Desde la perspectiva cuantitativa, la cuota de mercado del subsector alcanza aproximadamente el 3% del total del balance de negocio de las entidades de crédito. Sin embargo, su implantación sobre el terreno y su presencia social acrecientan su peso específico. Suponen, de facto, un 23,5% de las entidades de crédito activas en España, emplean a un 8% del personal activo del sector de entidades de crédito, son titulares de un 11,5% de las oficinas operativas y poseen un 9% de los cajeros automáticos¹.

Desde el punto de vista cualitativo, la función que realizan las cooperativas de crédito es de suma trascendencia, ya que realizan su labor de intermediación financiera y canalización del crédito hacia sectores

1. Memoria de la supervisión bancaria en España 2010. Banco de España.

El régimen jurídico de las cooperativas de crédito 100 años después

Soledad Núñez Ramos

Directora General del Tesoro y Política Financiera
Ministerio de Economía y Hacienda

económicos (agrario, industrial y profesionales) de pequeña dimensión que, generalmente, encuentran más dificultades para captar financiación que otro tipo de operadores financieros. Su peso es especialmente considerable, por tanto, en determinados sectores y ámbitos económicos y geográficos. Esta función enlaza con una de las características de la forma de hacer negocio de las cooperativas de crédito, su proximidad al cliente, el trato personalizado y la potente implantación en el ámbito de determinadas áreas geográficas. Aquí estriba una de las claves de la importancia social de las cooperativas de crédito.

Tal es la orientación al cliente y al territorio de las cooperativas que se podrían clasificar en tres tipos diferentes, en función precisamente del sector al que van dirigidas. En primer lugar, las Cajas Rurales, que suponen el grueso del negocio de las cooperativas de crédito, dedicadas a la financiación del sector agrario. En segundo lugar, las denominadas cooperativas de crédito profesionales, que financian tradicionalmente a distintos colectivos como abogados, arquitectos o ingenieros. Y, finalmente, las cooperativas de crédito populares que financian otros sectores de la pequeña y mediana industria o los servicios.

Por otro lado, desde una perspectiva más jurídica, conviene subrayar los principales rasgos distintivos de las

cooperativas de crédito. En primer lugar, su finalidad consiste esencialmente en servir a las necesidades financieras de sus socios, mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades bancarias. Asimismo, al gozar de una doble naturaleza, de entidad de crédito y cooperativa, son entidades completamente privadas pero de marcado carácter social. Tienen, además, un capital social variable que permite la adhesión y baja voluntaria de sus socios sin necesidad de realizar operaciones de ampliación o reducción de capital. Y se encuentran obligadas a dedicar parte de sus recursos a la dotación de un Fondo de Reserva Obligatorio (FRO) y un Fondo de Educación y Promoción (FEP).

Régimen jurídico de las cooperativas de crédito

Existen algunos aspectos del régimen jurídico de las cooperativas de crédito que me parece interesante destacar, porque afectan de plano a su singular naturaleza: su actividad regulada y supervisada, su finalidad, la composición de su capital social y sus órganos sociales.

En primer lugar, la autorización de este tipo de entidades corresponde al Ministro de Economía y Hacienda. En particular, la normativa de las cooperativas de crédito establece unos requisitos muy precisos que deben cumplir en el momento de creación, y mantener durante el tiempo que dure la realización de su actividad de crédito. Entre ellos, se puede destacar el de revestir la forma de socie-

El régimen jurídico de las cooperativas de crédito 100 años después

Soledad Núñez Ramos

Directora General del Tesoro y Política Financiera
Ministerio de Economía y Hacienda

dad cooperativa, tener un capital social inicial determinado, contar con procedimientos de control internos adecuados o contar con un Consejo rector dotado de determinadas características.

Por lo que respecta a la realización de su actividad bancaria, en tanto que entidades de crédito, la actividad de las cooperativas de crédito queda sujeta completamente a la labor de supervisión del Banco de España.

En segundo lugar, ya he señalado que la finalidad de las cooperativas de crédito es servir preferentemente a las necesidades financieras de sus socios, además de a terceros. Por ello, el conjunto de las operaciones activas con terceros no podrá alcanzar el 50% de los recursos totales de la entidad. Precisamente también por esta causa la normativa establece límites, arriba y abajo, a la titularidad de participaciones sociales. Los socios de una Cooperativa de Crédito deben poseer, al menos, un título nominativo de aportación y los estatutos determinarán el valor nominal de esos títulos, que no será inferior 60,10 euros.

La normativa reguladora establece asimismo un techo en las aportaciones. Así, el importe total de las aportaciones de cada socio no podrá exceder del 20% del capital social, cuando se trate de una persona jurídica, y del 2,5%, cuando se trate de una persona física.

En tercer lugar, otra de las características identificativas de las cooperativas de crédito es que tienen un capital social variable que permite la adhesión y la baja voluntaria de sus socios, sin necesidad de realizar operaciones de ampliación o reducción de capital. No obstante, sí se exige un capital social mínimo que varía en función del ámbito de actuación de la cooperativa de crédito.

Finalmente, aludo brevemente a la especialidad de sus órganos sociales. En la Asamblea General cada socio tiene un voto. No obstante, los estatutos pueden prever que el voto de los socios sea proporcional a sus aportaciones en el capital social, a la actividad desarrollada o al número de socios de las cooperativas asociadas, siempre que en ningún caso supere el límite de participación por socio, es decir, un 20% en el caso de las personas jurídicas y un 2,5% en el caso de las personas físicas. Por otro lado, corresponde al Consejo rector la designación, contratación y destitución del Director general. La dirección de la Cooperativa la desempeña uno o más Directores generales. No obstante, al igual que para el resto de entidades de crédito, existe un reseñable régimen de incompatibilidades.

Contexto actual del sistema financiero

Las cooperativas de crédito deben desenvolverse en el marco de un sistema financiero que ha cambiado vertiginosamente durante las últimas décadas. Brevemente, cabe exponer algo por todos sabido, pero que necesi-

El régimen jurídico de las cooperativas de crédito 100 años después

Soledad Núñez Ramos

Directora General del Tesoro y Política Financiera
Ministerio de Economía y Hacienda

riamente ha de condicionar la futura actuación de las cooperativas de crédito. La interdependencia de las economías nacionales ha superado el marco de las relaciones comerciales y económicas tradicionales. El sistema financiero global se ha independizado del comercio internacional adquiriendo nuevas funciones centradas en la asignación internacional de capitales, y en la fijación de precios de equilibrio de los tipos de cambio y de otros activos que limitan las oportunidades de arbitraje.

Esta transformación del sistema financiero contribuyó al abaratamiento de los costes y al perfeccionamiento de los flujos de capital, y se consiguió una mayor eficiencia económica.

Sin embargo, este nuevo modelo intensamente interdependiente, ha propiciado que el riesgo de contagio a partir de perturbaciones internas o sectoriales se elevara también de forma exponencial. El detonante de la crisis financiera internacional, que ha generado posteriormente la crisis en la economía real y el empleo, fue resultado de la acumulación de ciertos riesgos en los balances de las entidades financieras, que alteraron su función básica de canalización del ahorro hacia otros sectores y que propició un aumento del riesgo sistémico. Dicho de otro modo, nos encontramos súbitamente con un sistema financiero global, interconectado, de enorme volumen,

con cierta opacidad, y, en algunos segmentos, con dificultades para el ejercicio del control por las instituciones de regulación y supervisión nacidas a mediados del siglo pasado, en un contexto social, político y económico internacional muy diferente.

Como reacción a esta situación, puedo apuntar algunas de las medidas que se han venido adoptando tanto a nivel de la Unión Europea como nacional.

En el ámbito de la Unión Europea se han implementado reformas para la mejora de la estructura de supervisión y regulación. Por lo que respecta a la supervisión, se han creado tres nuevas autoridades europeas de supervisión microprudencial en los ámbitos bancario, de valores y de seguros y una cuarta autoridad macroprudencial, la Junta Europea de Riesgo Sistémico. Este nuevo entramado, junto al refuerzo de la coordinación a escala supranacional a través del G-20 y del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB), deben ser una garantía de uniformidad y máxima exigencia en las prácticas supervisoras nacionales que, en todo caso, deben desarrollarse de modo estricto y presencial.

En cuanto a los aspectos regulatorios, me gustaría destacar especialmente el fortalecimiento del capital de las entidades, que afecta a la solvencia de las mismas. La crisis financiera ha revelado algunas debilidades del sector

El régimen jurídico de las cooperativas de crédito 100 años después

Soledad Núñez Ramos

Directora General del Tesoro y Política Financiera
Ministerio de Economía y Hacienda

bancario, en particular, la excesiva dependencia de la financiación mayorista, el exceso de apalancamiento, la insuficiencia de capital en cantidad y calidad y las deficiencias en la gestión y en la medición del riesgo de algunas de sus entidades y subsectores.

En este sentido, la Unión Europea inició, de la mano de la Presidencia Española, un proceso de reformas del marco regulatorio de las entidades de crédito que constituye precisamente la respuesta coordinada de la Unión a las preocupaciones surgidas en la crisis.

Nos encontramos inmersos ante una nueva reforma de la Directiva de Adecuación de Capital, cuya implantación en los términos previstos resulta imprescindible para la solidez del sector bancario europeo. Así, esta nueva reforma, supone la implementación en la Unión Europea del Acuerdo de Basilea III, teniendo en cuenta las peculiaridades del sector financiero de nuestro continente. Con ella, las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión deberán contar con más recursos propios y de más calidad, pues por primera vez deberán disponer de activos líquidos suficientes para hacer frente a posibles situaciones de estrés y se vigilará que su nivel de apalancamiento no supere niveles excesivos. También deberán dotarse de capital adicional en función de la coyuntura para evitar los efectos de restricción del crédito que se ocasionan en etapas en las que se produce un deterioro de sus balances.

Por otro lado, la Unión Europea sigue trabajando en distintos ámbitos regulatorios que afectan, entre otros aspectos, a las agencias de calificación, la transparencia (a través de revisión de la Directiva MIFID y de la Directiva de Abuso de Mercado), las normas de Gobierno Corporativo (en particular sobre la implicación de los accionistas y los Consejos de Administración), y profundiza en el análisis sobre aspectos tales como la importancia de las instituciones sistémicas, o la extensión e implicaciones del llamado “shadow banking”.

En España, por otro lado, se han adoptado igualmente medidas ambiciosas a nivel mundial para la reestructuración del modelo financiero. Estas medidas han tenido dos objetivos prioritarios. Restaurar la confianza de los mercados en la solidez de la economía española y en nuestras entidades financieras, y facilitar la canalización del crédito a la economía real para incentivar el crecimiento y el empleo. Estas medidas, y sin ánimo de ser exhaustivas, van desde la creación, en 2009, del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) hasta la aprobación del Real Decreto-ley 16/2011 por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (que unifica los tres fondos de garantía de depósitos preexistentes, robusteciendo con ello uno de los instrumentos tradicionales de nuestro sistema vinculado al mantenimiento de la estabilidad); y la aprobación de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparen-

El régimen jurídico de las cooperativas de crédito 100 años después

Soledad Núñez Ramos

Directora General del Tesoro y Política Financiera
Ministerio de Economía y Hacienda

cia y protección del cliente de servicios bancarios, que moderniza la normativa común o general de transparencia española y el sistema de protección del cliente. Pasando también por otras reformas estructurales de gran calado como la reforma del régimen legal de las Cajas de Ahorros, o la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2011, que elevó contundentemente los requerimientos de capital e impulsó el proceso de reestructuración del sector.

Retos de futuro de las cooperativas de crédito

Desde el convencimiento de la importancia del papel que juegan las cooperativas de crédito en nuestro modelo financiero y económico, me gustaría hacer referencia ahora a tres retos concretos que en el corto plazo deberán enfrentar estas instituciones, íntimamente vinculados al contexto del sistema financiero ya destacado.

En primer lugar, se ha visto como determinados modelos de negocio especialmente complejos han mostrado claras dificultades para adaptarse al nuevo contexto internacional, y ha sido necesario proceder a su reestructuración. Sin duda, el modelo representado por las cooperativas de crédito debe aprovechar sus fortalezas actuales. Su capacidad para captar depósitos de una forma cercana al cliente, su implicación en el tejido industrial y social de su entorno, o la sólida fidelización de su clientela y vinculación con la economía real constituyen valores estratégicos de primer orden dentro del sector finan-

ciero español e internacional. La crisis financiera abrirá una oportunidad clara para que las cooperativas de crédito asienten su modelo de banca social con las características citadas. Su reto será afirmar su modelo sobre dichas bases sociales, incluso incrementando su fortaleza y desarrollando una actuación eficiente que les sirva para adaptarse al nuevo contexto regulatorio y económico.

Para ello, y entramos en el segundo reto, que consiste en el impulso decidido de la competitividad de sus productos y servicios, ya no sólo a nivel nacional, sino también europeo. Así, por ejemplo, deberá adaptarse al marco SEPA (Single Euro Payments Area o Zona Única de Pagos en Euros), que pretende la creación de un mercado interior de servicios de pago en euros en el que exista una competencia real, y en el que los pagos transfronterizos gocen del mismo régimen que los nacionales, lo que seguro redundará en importantes ahorros y ventajas para la economía europea en su conjunto. Las Cooperativas de Crédito deberán adaptarse eficientemente a estos instrumentos, de tal forma que amplíen la calidad de sus servicios.

Finalmente, en un futuro no muy lejano, las cooperativas de crédito deberán afrontar los nuevos requerimientos de capital establecidos en las normas internacionales aprobadas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Basilea III). Estos nuevos requerimientos deben ser adoptados, en primer lugar, por el Derecho Europeo. Esta re-

forma incluirá el incremento de las exigencias para garantizar el carácter perpetuo de los instrumentos emitidos por sociedades cooperativas, a los efectos de su consideración como capital de la máxima calidad. Este nuevo régimen exigirá, por tanto, ciertas adaptaciones a la disponibilidad del capital social, uno de los rasgos distintivos de las cooperativas de crédito.

En conclusión, no deseo dejar de señalar que nuestro sistema financiero, a pesar de estar inmerso en una severa crisis y siendo objeto de una profunda reestructuración, será capaz de enfrentarse a los nuevos retos que se le presentan haciendo valer sus tradicionales fortalezas. En este sentido, la estrategia de cada tipo de entidad continuará diferenciándose. Por ello, las cooperativas de crédito deberán adaptarse a las nuevas condiciones regulatorias y de mercado, sin perder de vista sus principios fundacionales. Esta será la mejor garantía para mantener un modelo de negocio que ha generado tan buenos resultados en nuestro país en beneficio tanto del sistema financiero, como de la sociedad en su conjunto.

Soledad Núñez Ramos

Directora General del Tesoro y Política Financiera
Ministerio de Economía y Hacienda