

SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CONFEDERACIÓN

**APUNTES**

# **LA NECESIDAD DE UNA BANCA PÚBLICA EN ESPAÑA**

**17 junio 2020**



## ÍNDICE

- **INTRODUCCIÓN**
- **LA BANCA PÚBLICA EN EUROPA: UN FENÓMENO MUY EXTENDIDO**
- **LA BANCA PÚBLICA EN ESPAÑA: EL CASO ARGENTARIA**
- **DE LAS CAJAS DE AHORRO A LA CREACIÓN DE BANKIA**
- **EL PAPEL DEL INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (ICO)**
- **LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA BANCA PRIVADA**
- **UNA BANCA PÚBLICA PARA AFRONTAR LOS RETOS ACTUALES**

## Resumen

La evolución del sistema financiero en España ha marginado de manera visible el debate sobre la necesidad de una banca pública, reducida hoy en día a una mínima expresión. Como en tantas otras cuestiones de la praxis económica, la ortodoxia neoliberal que ha dominado las políticas en las últimas décadas impuso su particular visión en esta materia, bloqueando cualquier debate argumentado sobre ello y marginado a quienes lo defienden. La crisis de las cajas de ahorro se utilizó de manera interesada como excusa para insistir en el bloqueo de ese instrumento de actuación pública, utilizado sin embargo de manera extensa y valiosa en otros países de nuestro entorno. Lo cierto es que la ineficiencia de la banca pública no es sino un mito interesado, que debe ser superado. En este breve documento se esboza cuál es la realidad de esta institución en algunos de los países vecinos, y se apunta de manera concisa cuáles pueden ser sus funciones propias y las importantes carencias que determinan su inexistencia. Todo ello con el objetivo de contribuir a abrir un debate urgente, que permita implementar cuanto antes en nuestro país una verdadera banca pública al servicio de la ciudadanía.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo trata de ofrecer una panorámica general de la banca pública sobre sus características, las funciones que desempeña y las posibilidades de articulación en nuestro país de cara a afrontar la crisis del COVID-19 que estamos atravesando. Para ello, se realiza en primer lugar una revisión de la banca pública europea en la actualidad, donde se recogen ejemplos de distintos países, analizando el grado de propiedad o subordinación pública y las funciones que están desempeñando en el contexto de cada economía. Esto muestra el notable volumen y efectividad que tiene en muchos de estos países y su capacidad de apoyo en situaciones excepcionales como la actual.

Posteriormente, se aportan ciertas nociones sobre la banca pública española, en alusión a su existencia en el pasado y los vestigios que han continuado hasta la actualidad, poniendo el centro de atención en el papel que cumple el Instituto de Crédito Oficial (ICO), ya que representa la herramienta más cercana a una banca pública en estos momentos. Puesto que éste opera en competencia con un sistema bancario mayoritariamente privado, se incluyen de forma sintética algunos datos generales sobre la actuación de los intermediarios bancarios en los últimos años. En este apartado es de especial relevancia la comprensión de los problemas que atraviesa la banca privada y de su capacidad de canalizar respuestas eficaces y responsables hacia la sociedad.

En el último apartado, se hace referencia a los problemas que conlleva la inexistencia de una banca pública útil ante una emergencia como la actual, en contraste con la actuación que algunos bancos públicos europeo están teniendo. También se incluye la forma en que se puede articular una banca pública efectiva y al servicio de la sociedad en España, a fin de afrontar el futuro con una perspectiva diferente y evitar incurrir en errores cometidos en el pasado. En este sentido, se propone aprovechar recursos disponibles a día de hoy como Bankia o el ICO, formulando a su vez las nuevas funciones que deberían desempeñar cada entidad.

## LA BANCA PÚBLICA EN EUROPA: UN FENÓMENO MUY EXTENDIDO<sup>1</sup>

La banca pública representa un fenómeno bastante común al conjunto de los países que integran Europa. Según la Asociación Europea de Bancos Públicos (EAPB), que representa a 30 bancos públicos de 15 países europeos, el volumen de activos de estas entidades alcanza los 3,5 billones de euros, un 15% de la cuota de mercado del sector

---

<sup>1</sup> Los datos que se incluyen en este apartado se han extraído de la Federación Europea Bancaria (EBF) y de las propias páginas web de las entidades.

financiero europeo. A fin de comprender cómo se articula y que funciones cubren, a continuación, se ofrece una explicación de su funcionamiento en las 3 principales economías de la UE, además de incorporar un resumen sintético donde se recogen los casos de otros países.

## Alemania

Comenzando por los países cuyo tamaño de la economía es mayor al nuestro, Alemania representa un ejemplo claro de una red de banca pública extensa, al abarcar alrededor de un 25% de la cuota de mercado. Más allá de los bancos comerciales privados, con el Deutsche Bank a la cabeza<sup>2</sup>, el país cuenta con 6 bancos regionales públicos (*Landesbanken*), 800 cooperativas de crédito (*Kreditgenossenschaften*) y casi 400 cajas de ahorro (*Sparkassen*).

Los Landesbanken alemanes, propiedad de los distintos Estados Federales, sufrieron las consecuencias de la crisis de 2008 debido a su elevada exposición a la misma, por lo que existieron casos de bancos que tuvieron que ser rescatados, fusionados o privatizados, como el caso de HSH Nordbank. Conectados al tejido de cajas de ahorro municipales, en los últimos años han aumentado su actividad en financiación mayorista, banca de inversión y actividades comerciales internacionales. No obstante, su anclaje territorial permite utilizarlos como herramienta en política económica.

El tejido de bancos cooperativos representa por número el 50% de las instituciones y el 18% de los activos bancarios, siendo propiedad por lo general de sus propios depositantes y prestatarios. A parte de brindar servicios bancarios corrientes, también desempeñan una función social y están sujetos a los proyectos regionales. Respecto a las cajas de ahorro, *Sparkassen*, registran una participación del 37% del mercado minorista y de un 28% en relación con las empresas locales, existiendo en la actualidad cerca de 400 cajas de ahorro, cuyos propietarios son los gobiernos locales.

Por último, cabe realizar una mención especial al banco público de inversión KfW, cuya propiedad es compartida entre la República Federal y los Estados Federales. Creado inicialmente para la reconstrucción de Alemania en la etapa de la posguerra, en la

---

<sup>2</sup> Actualmente representa el mayor banco privado en Alemania por volumen de activos, registrando una cifra aproximada de 1,3 billones de euros, lo cual representa un 15% del total de activos del sistema financiero alemán. No obstante, el informe de resultados 2019 muestra unas pérdidas netas de 5.300 millones de euros, como consecuencia del proceso de reestructuración que anunció ese mismo año y que implica la reducción de algunas áreas de negocio (banca de inversión) y el recorte de hasta 18.000 empleos antes de 2022.

actualidad realiza inversiones y concede financiación con el objetivo de cubrir distintas áreas: el combate contra el cambio climático, la consolidación competitiva e internacional de empresas alemanas, el cambio demográfico o la política de ayudas al desarrollo.

### **Francia**

En Francia, aunque el tejido de banca pública no tenga tanta influencia en la economía como en Alemania, también existen ejemplos relevantes. La Banque Postale, una filial de 'Le Groupe La Poste', tiene presencia en los mercados de banca minorista, de seguros y de gestión de activos, actuando como un banco local de servicio público que satisface demandas de particulares, empresas, asociaciones y entidades públicas locales. En el año 2019 dio cobertura a 10,6 millones de clientes particulares.

Otro ejemplo de banca pública francesa es Caisse des Dépôts, una entidad de depósito que opera a su vez en multitud de sectores: vivienda, ocio y turismo, movilidad o energía y medio ambiente, entre otros. Las actividades de inversión a largo plazo -orientadas a contribuir al desarrollo económico del país- las realiza basándose en recursos propios derivados de la gestión de los activos financieros y los ingresos de las distintas filiales que poseen. Además, también se creó en 2018 el Banque des Territoires, una sucursal de esta institución que actúa a escala regional y sirve para brindar apoyo a actores locales en ingeniería, consultoría y desarrollo de viviendas.

Con titularidad compartida entre distintas instituciones y el Estado, en 2012 se creó el Banco Público de Inversión (BPI), con el objetivo inicial de apoyar el desarrollo empresarial en sintonía con las políticas públicas del gobierno central y los gobiernos regionales. Al igual que el banco de inversión alemán KfW, proporciona financiación al tejido empresarial de pymes, reforzando su competitividad y apoyando así su crecimiento e internacionalización. A su vez, también provee financiación a empresas de mayor tamaño, siempre que estén ubicadas en sectores estratégicos desde el punto de vista de la economía y el empleo.

### **Italia**

En Italia podemos encontrar la Poste Italiane, creada en 1862 y sujeta en la actualidad al control del Ministerio de Economía y Finanzas, que posee un 64% del capital social. Además de constituirse como la institución pública de Correos del país, ejerce también de entidad de depósito, ofreciendo servicios financieros, de seguros y de pago. En 2019,



su cobertura alcanzó los 34,4 millones de clientes, además de comercializar más de 8 millones de productos financieros.

También cuenta con la institución pública Mediocredito Centrale, creada en 2011 como vehículo para la implementación de políticas de desarrollo en el sur del país, siguiendo las directrices de política económica del Gobierno. De esta forma, se encarga de otorgar préstamos al tejido de pymes del área sur.

Otra entidad pública dentro de Italia es la Cassa Depositi e Prestiti, que facilita líneas de préstamos a negocios de bajo riesgo con potencial de tener un impacto positivo en el desarrollo económico y en la competitividad del país. Este banco es propiedad en un 82,8% del Ministerio de Economía y Finanzas, repartiéndose el porcentaje restante entre fundaciones bancarias (15,9%) y el Tesoro Italiano (1,3%). Por último, el Fondo Estratégico de Inversión (FSI), con un 40% de titularidad pública, participa en inversiones de distintos tipos de industria: alimentaria, mecánica, moda, o farmacéutica.

### La banca pública en otros países

También podemos encontrar ejemplos de banca pública en otros países de Europa. En **Holanda**, el BNG Banco Nederlandse Gemeenten, que pertenece en un 50% al Estado y en otro 50% a autoridades locales, municipales y a la Junta de agua holandesa, constituye un banco público de inversión que otorga financiación a bajo coste y a largo plazo a entidades públicas y semi-públicas, en sectores de infraestructuras sanitarias, educativas y de vivienda social. Además, este banco es el cuarto más grande por volumen de activos y, según la revista Global Finance, en 2019 fue considerado el tercero más seguro, siendo el KfW alemán el más seguro de todos.

En **Suiza** existen hasta 24 bancos cantonales, de titularidad pública en su mayoría, que suponen hasta un 18% del balance total del sector financiero. La mayoría cumplen las funciones generales de un banco comercial: otorgan préstamos, captan depósitos, permiten hacer transacciones, etc.

Por último, El NIB (Nordic Investment Bank), propiedad de **8 países nórdicos**<sup>3</sup>, realiza préstamos y emite garantías con el fin de mejorar la productividad en el entorno de sus economías.

---

<sup>3</sup> Pertenece a Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Lituania, Letonia, Estonia e Islandia. No obstante, entre los 3 primeros países acumulan alrededor de un 90% de la participación.

## LA BANCA PÚBLICA EN ESPAÑA: EL CASO ARGENTARIA

En España también podemos encontrar a lo largo de su historia antecedentes de instituciones bancarias de carácter público, desde el Banco Hipotecario -fundado en 1876- hasta otras instituciones sectoriales que ya operaban en el momento de publicarse la Ley de Ordenación Bancaria (1962), como el Banco del Crédito Local, el Banco de Crédito a la Construcción, el Banco de Crédito Agrícola y el Banco Hipotecario de España. Todas ellas fueron gestionadas posteriormente por el Grupo ICO y, finalmente, junto al Banco Exterior de España y la Caja Postal de Ahorros, constituyeron el banco público 'Corporación Bancaria de España' (CBE), que pasaría a denominarse Argentaria en mayo de 1991.

La creación de Argentaria nació como respuesta a las exigencias europeas de crear mercados más competitivos y transparentes, algo que se ajustaba por tanto con la consolidación de una entidad bancaria con mayor dimensión y cuota de mercado como para competir dentro del marco europeo. No obstante, en sintonía con la ola de privatizaciones de esta década -orientadas a cumplir con los requerimientos de reducción de déficit y deuda recogidos en el Tratado de Maastricht-, fue absorbida por el Banco Bilbao Vizcaya en 1999, dando lugar al actual BBVA. El proceso de privatización produjo por tanto dos consecuencias evidentes: en primer lugar, supuso un primer paso fundamental hacia la concentración bancaria en nuestro país; y, en segundo lugar, provocó una reducción considerable del tamaño de la banca pública española, quedando prácticamente reducida al Instituto de Crédito Oficial (ICO), del que se hablará más adelante.

## DE LAS CAJAS DE AHORRO A LA CREACIÓN DE BANKIA

Entre los detractores de una banca pública en España es habitual la alusión a la experiencia de las cajas de ahorro, ya sea por la aparición de casos de corrupción dentro de las mismas o por la contribución de algunas al desarrollo de la burbuja económica. Sin embargo, la relación entre caja de ahorro y banca pública estaba lejos de considerarse realmente efectiva. A pesar de incorporar en el equipo directivo a personas relacionadas con ámbitos políticos, su propiedad no era pública, siendo instituciones de naturaleza fundacional y carácter privado. Por tanto, no se podía exigir ninguna responsabilidad en su actuación a ninguna administración pública.

Lo que es evidente es que la aparición de casos de corrupción o mala gestión no está vinculada al carácter público o privado de su propiedad, sino al conjunto de mecanismos



de supervisión que lo regulan y a su funcionamiento. Ello no quiere decir que la actuación en el pasado de algunas cajas de ahorro no sea criticable, sino que aquello de lo que se las acusa no es en absoluto atribuible al funcionamiento de una banca pública.

Lo cierto es que el tejido de cajas de ahorros, conformado por 45 entidades en el año 2009, sufrió un proceso de reestructuración que supuso un coste público de más de 20.000 millones de euros, y del que la gran beneficiada fue la banca privada. A raíz de dicho proceso nació Bankia en 2010, fruto de la fusión de hasta 7 cajas de ahorro. Nacionalizada en 2012 por el gobierno del PP, actualmente es propiedad estatal en un 61% a partir de las acciones que posee el Banco Financiero y de Ahorros (BFA). Sin embargo, a pesar de que la propiedad sea en su mayoría pública, el comportamiento de Bankia se asemeja al de una banca privada más, por lo que no está siendo utilizada como una institución con fines sociales. Además, cabe resaltar a su vez que existe un compromiso legal de privatizar Bankia antes de diciembre de 2021.

### **EL PAPEL DEL INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (ICO)**

En la actualidad, la única entidad que puede considerarse como una banca pública en nuestro país (en términos globales de propiedad y funcionamiento) es el Instituto del Crédito Oficial (ICO), una entidad pública empresarial creada en 1971 y adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Actualmente tiene una naturaleza jurídica de Entidad de Crédito y presenta la consideración de Agencia Financiera del Estado<sup>4</sup>, incluyéndose también en sus Estatutos la función de Banco Público de Promoción Empresarial e Instrumento Financiero de Política Económica.

Sin embargo, a pesar de que la titularidad sea pública y su finalidad se asemeje al de algunos bancos de inversión europeos, presenta un alcance limitado. Para situarnos en perspectiva, en el año 2019 el saldo crediticio total a empresas alcanzó los 20.431 millones de euros<sup>5</sup>, de los cuales, un 50,2% responde a financiación directa, refiriéndose el 49,2% a líneas de mediación, que son aquellos fondos que facilita el ICO a través de la intermediación de entidades de crédito. Esta cifra apenas representa un 5% del stock de financiación empresarial superior a 1 año y algo menos de un 2% del crédito total

---

<sup>4</sup> Bajo esta consideración, el ICO gestiona los instrumentos de financiación oficial para fomentar la exportación de empresas españolas y la ayuda al desarrollo, compensando el Estado al ICO por los costes que dicha gestión pueda conllevar. También financia, por indicación expresa del Gobierno, a los afectados por catástrofes naturales y otros supuestos similares.

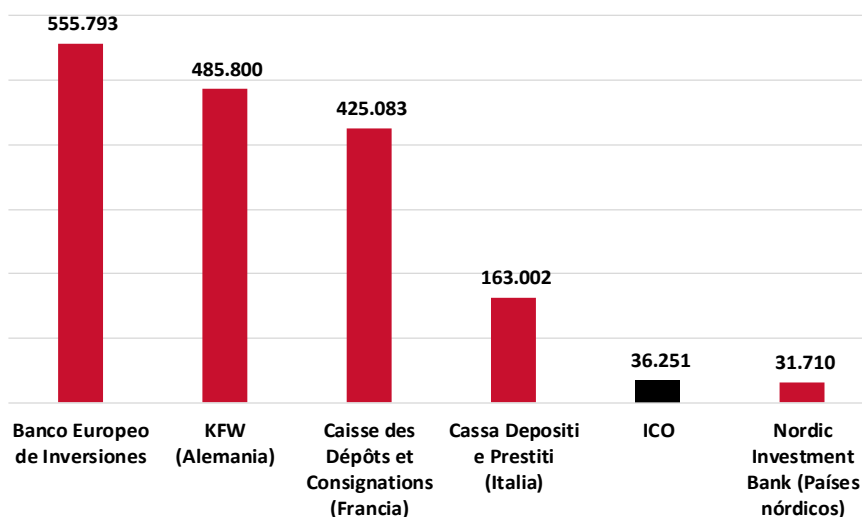
<sup>5</sup> Para un mayor desglose de las cifras, se puede consultar el último informe publicado (diciembre de 2019): <https://www.ico.es/documents/19/964508/ICO+DIC+19+Presentacion+Institucional./a047cd19-8e25-4d66-aacc-82d36795248c>

otorgado en nuevas operaciones. En cuanto al volumen del activo total, en febrero de 2020 era de 32.176 millones de euros, apenas un 1,2% del total de activos de entidades y establecimientos financieros de crédito.

Por ello, a pesar de que durante la pasada crisis económica duplicase su volumen de activos (ver gráfico 4: Anexo), ejerciendo por tanto una deseable función contracíclica, su dotación de recursos actual hace que el impacto en la economía de esta institución tenga un papel secundario, más si cabe si comparamos su tamaño de activo respecto al de los otros bancos de desarrollo europeos.

### **G1 - Volumen de activo de bancos públicos de inversión europeos.**

*Millones de euros, 2018.*



Fuente: SEC UGT a partir de ICO.

## **LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA BANCA PRIVADA**

La banca privada en España ha mostrado en los últimos tiempos una clara tendencia a la concentración bancaria. De tal forma, las 5 entidades bancarias más grandes de España (ver gráfico 5: Anexo) acumulaban en 2019 un 68,5% del total de activos del sector, de acuerdo con los últimos datos publicados por el Banco Central Europeo<sup>6</sup>. También el Banco de España ha alertado de cómo la concentración bancaria -resultado de la reestructuración experimentada tras la burbuja económica- ha crecido en los últimos años, llegándose a situar por encima de la media europea<sup>7</sup>. Esto pone en tela de juicio la competencia en el sector y siembra las bases para que se lleven a cabo prácticas

<sup>6</sup> [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annex/ecb~10913d25c1.pr190604\\_ssi\\_table.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annex/ecb~10913d25c1.pr190604_ssi_table.pdf)

<sup>7</sup> [https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/18/MAYO/Articulo\\_Cruz\\_Guevara\\_Maudos.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/18/MAYO/Articulo_Cruz_Guevara_Maudos.pdf)

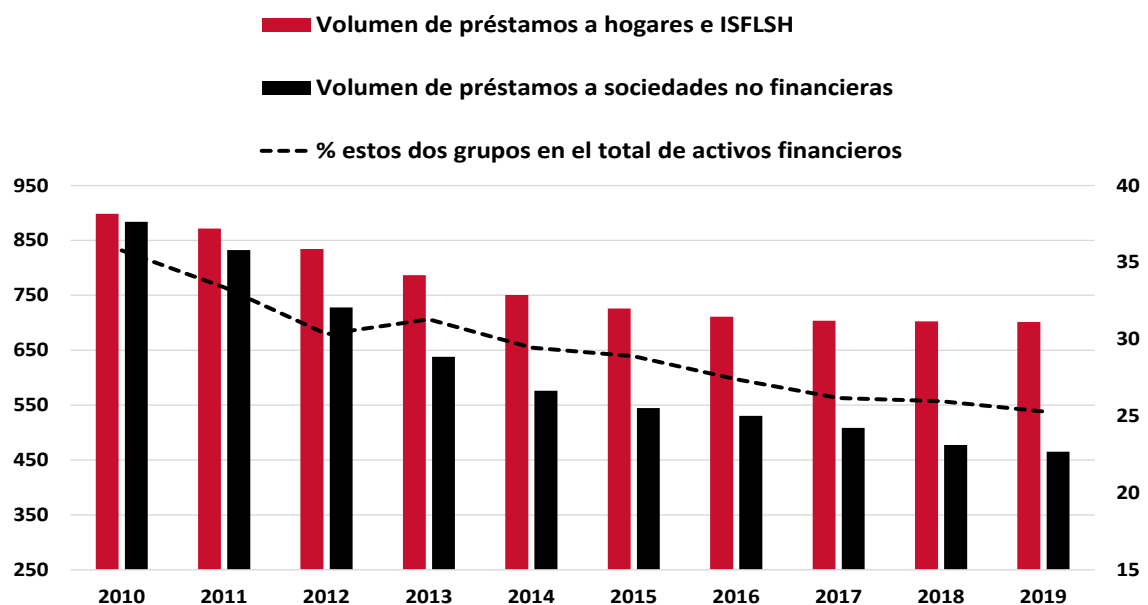
abusivas por parte de los principales bancos, como la comercialización de preferentes o la inclusión de cláusulas suelo en las hipotecas.

En cuanto a la solvencia económica de las entidades financieras, a partir de 2012 se empezaron a calcular indicadores de solidez financiera, con el objetivo de supervisar la robustez de estas entidades. En este sentido, se observa una mejoría al respecto: los datos del capital de nivel 1 (aquel que se destina a garantizar la continuidad en la actividad del banco) sobre los activos ponderados por riesgo han aumentado más de un 30% en cuestión de 7 años, mientras que los préstamos dudosos sobre el total de préstamos se han reducido más de la mitad<sup>8</sup>.

En lo referente a la actividad del sistema bancario privado como proveedor de crédito, cabe destacar la contracción del crédito otorgado por instituciones financieras a sociedades no financieras y hogares, pues se ha visto reducido casi un 50% y un 20% - respectivamente- desde 2010 hasta 2019. Esto se traduce en que los préstamos a estos agentes han ido perdiendo peso paulatinamente dentro del balance de activo de las entidades financieras, como se constata en el gráfico 2.

### **G2 - Préstamos a hogares e ISFLSH\* y a sociedades no financieras**

**Valor absoluto (miles de millones de euros, eje izdo); participación sobre el total de activos financieros (% , eje drcha). Instituciones financieras, 2010-2019.**



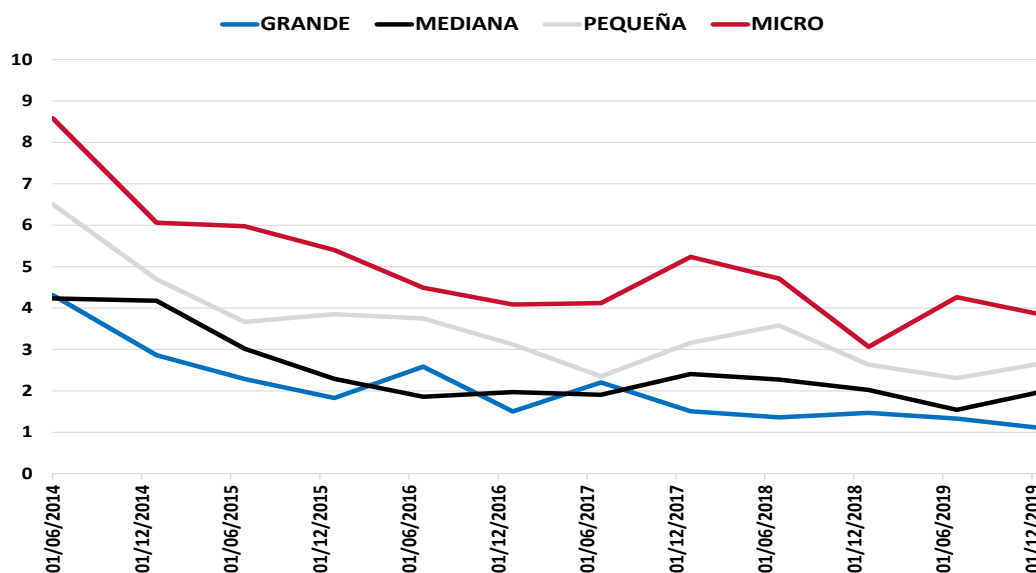
Fuente: SEC UGT a través de 'Cuentas Financieras' (BdE). \*Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares

<sup>8</sup> <https://www.bde.es/f/webbde/INF/MenuVertical/Estadisticas/OtrasEstadisticas/SddsPlusDatosEs.pdf>

Este comportamiento responde al intenso proceso de desapalancamiento empresarial iniciado en 2010 (la deuda empresarial privada alcanzaba el 140% del PIB ese año) y al endurecimiento de los requisitos en la concesión de créditos por parte de los intermediarios bancarios. Mientras tanto, de forma paralela, estas entidades incrementaron el volumen de activo en participaciones en capital y fondos de inversión, con una variación de un 27% en el mismo periodo (ver gráfico 6: Anexo).

Por otro lado, si atendemos al coste de financiación de las empresas, los datos extraídos de la encuesta 'Survey on the Access to Finance of Enterprises' (SAFE) que realiza el BCE muestran una relación negativa entre el tamaño empresarial y el tipo de interés. De esta forma, como se puede ver en gráfico 3, en los últimos 5 años el tipo de interés de los préstamos concedidos a pequeñas y microempresas es notablemente superior al de las empresas de mayor tamaño, lo cual reduce el grado de maniobra financiera de las entidades con menores recursos, un problema a tener en cuenta debido a la composición del tejido empresarial español, compuesto principalmente por pymes.

**G3 - Tipos de interés según el tamaño empresarial.**  
Préstamos bancarios a empresas en España.  
Porcentaje, junio 2014-diciembre 2019.



Fuente: SEC UGT con los datos de la encuesta SAFE publicada por el BCE.

También se puede llegar a la misma conclusión a partir de los datos que ofrece el Banco de España (ver gráfico 7: Anexo), pues el tipo medio ponderado de los préstamos inferiores a 250.000 euros, asociados generalmente a pymes, llegó a situarse por encima del 5% durante la etapa de recesión económica; mientras que los préstamos superiores

a 1 millón de euros, otorgados a empresas de mayor tamaño por la magnitud de la cuantía, apenas sobrepasan el 3% en todo el periodo (2010-2019). Aunque esta diferencia se fue corrigiendo con el inicio de la recuperación económica, los últimos datos de febrero de 2020 siguen mostrando todavía un tipo de interés ligeramente superior en los préstamos de menor cuantía.

Por último, no por ello menos importante, el Banco de España<sup>9</sup> también ha alertado de un problema de exclusión financiera en nuestro país, debido al desarrollo de innovaciones financieras que se basan en el uso de tecnologías digitales. De esta forma, afectaría en especial a las personas mayores de 65 años, pues casi 2/3 de las mismas no tienen acceso a Internet. Este problema también se relaciona con el nivel socioeconómico, puesto que se constata una relación positiva entre el nivel de ingresos económicos y el uso de Internet. Además, como se advierte en el propio informe, no solo supone un problema social, sino que también tiene consecuencias económicas, puesto que la accesibilidad financiera está asociada a un mayor crecimiento económico.

### UNA BANCA PÚBLICA PARA AFRONTAR LOS RETOS ACTUALES

La paralización parcial o total de muchos sectores productivos ha dibujado un escenario económico marcado por el hundimiento en la facturación de las empresas, incrementando así la demanda de liquidez por parte de estas para hacer frente a sus costes operativos/corrientes (sueldos, proveedores, deudas comerciales, etc.). En este contexto, el rol del sistema financiero como proveedor de crédito al tejido empresarial cobra una relevancia esencial a fin de garantizar la liquidez y la solvencia requerida a corto plazo y así evitar la desaparición de muchas unidades productivas.

La línea de avales y garantías públicas anunciadas por el Gobierno alcanzan los 100.000 millones de euros (se va a desbloquear un tercer tramo, por lo que se habrían movilizado ya 60.000 millones de euros) y pretenden cubrir tanto las necesidades de renovación de préstamos como de nueva financiación. Resulta por tanto especialmente importante que el crédito se dirija hacia el tejido de pymes de nuestro país, ya que representan un 99% de las empresas españolas y da empleo a alrededor de un 64,4% de los trabajadores, según datos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Además, hasta el 81% de pymes<sup>10</sup> acuden a la vía del préstamo bancario cuando necesitan

---

<sup>9</sup> <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/10527/1/be2001-art5.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.cesgar.es/wp-content/uploads/2019/04/VIII-Informe-financiaci%C3%B3n-de-la-pyme.-Resultados-2018-1.pdf>

financiarse, ya que no presentan la misma capacidad para captar fondos en el mercado de capitales como empresas de mayor tamaño.

Ante esta coyuntura, la ausencia de una banca pública plantea una serie de problemas, pues la banca privada suele ejercer una actuación procíclica como proveedor de crédito (lo aumenta en fases expansivas y lo reduce en las recesivas). A su vez, aunque la línea de avales públicos otorga facilidades para que el crédito fluya por la economía, su naturaleza privada hace que se rijan exclusivamente por criterios de rentabilidad, por lo que el tipo de interés al que se conceden los préstamos queda sujeto al poder de negociación de las empresas con los bancos, pudiendo ser más alto, como vimos anteriormente, en el caso de los préstamos concedidos a aquellas de menor tamaño.

Otros problemas derivados de esta situación se relacionan con el riesgo crediticio que pueden asumir muchos bancos privados, además del hecho de que las autoridades económicas no puedan dirigir el flujo del crédito hacia sectores estratégicos -por efecto arrastre en la economía- o colectivos vulnerables. Buena prueba de esto último es que, con el objetivo de garantizar que los bancos privados concedan préstamos a los inquilinos en situación de vulnerabilidad que no pueden pagar el alquiler, el Gobierno cubrirá hasta 112 millones de euros de intereses y comisiones bancarias, pues anteriormente en el BOE se recogía la prohibición de que estos costes recayeran sobre el cliente.

Esta situación contrasta con la de algunos países europeos, donde la banca pública está ejerciendo un papel relevante ante la emergencia derivada del COVID-19. En Alemania, con la garantía del banco de inversión KfW, se anunció una línea de créditos ilimitados; en Francia, La Banque Postale está dando cobertura a los clientes más vulnerables y ha liberado hasta 600 millones de euros para el pago de beneficios sociales, además de los créditos otorgados a 60 hospitales por valor de 150 millones de euros; por último, en Italia, Mediocredito Centrale ha abierto líneas de financiación a pymes y ha ampliado la posibilidad de suspender el pago de las cuotas hipotecarias hasta 18 meses a todos los trabajadores independientes y autónomos afectados por la emergencia actual<sup>11</sup>.

En España, sin embargo, la actuación de la banca pública ante la emergencia actual queda limitada a la posición de avalista del ICO, más allá de los préstamos que este organismo pueda conceder que, en todo caso, presentan un impacto limitado en

---

<sup>11</sup> El último informe publicado por la Asociación Europea de Bancos Públicos (EAPB) recoge un análisis detallado de las medidas impulsadas por la banca pública en el actual contexto de emergencia. <https://www.eapb.eu/our-work/position-paper.html>

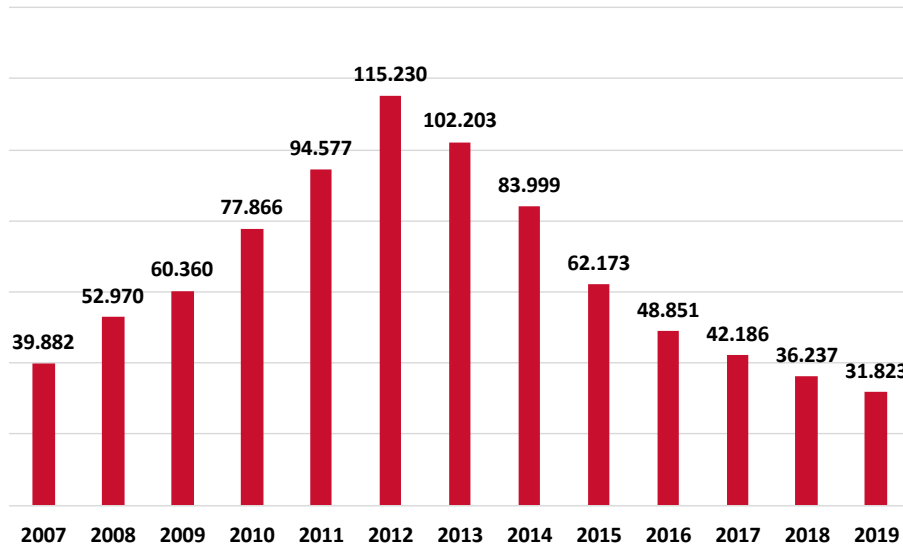
comparación con el volumen que mueve la banca privada. Por tanto, convendría abrir el debate sobre la necesidad de crear una banca pública en nuestro país, definida no solo por su titularidad pública, sino por la vocación de servicio público. Atendiendo a las circunstancias actuales, podría articularse de la siguiente forma:

- Banca pública de depósito. Lo más factible a corto plazo sería renunciar a la privatización de Bankia (prevista para finales de 2021) y recuperarla como una banca pública de depósito con fines sociales, haciendo valer la mayoritaria participación del Estado. Debería desempeñar una función contracíclica en la concesión de créditos, ejerciendo de contrapeso a la banca privada en épocas de incertidumbre económica y aumentando la competencia en el sector. A su vez, a través de una extensa red de oficinas, promovería la inclusión financiera, al igual que hacen La Banque Postale (Francia) o la Poste Italiane (Italia).
- Banca pública de inversión. En este caso, se podría utilizar la institución del ICO, pero debería parecerse más a la banca de inversión alemana (KfW) o francesa (BPI) en la magnitud de los recursos y el grado de influencia sobre la economía, actuando a escala nacional y regional (según las necesidades específicas de cada CCAA). A su vez, cabría replantear nuevas fórmulas de financiación más allá de la captación de fondos en el mercado de capitales, ya sea mediante la creación de distintas fases de capitalización y/o la asignación de una cuantía anual recogida en los PGE. Ejercería un papel diferencial en el programa de reconstrucción económica que se ha de llevar a cabo, además de apoyar a medio plazo el fortalecimiento de la competitividad de las pymes españolas y financiar los proyectos de inversión vinculados a la transición energética.

Por último, ambas entidades podrían colaborar conjuntamente para financiar el necesario aumento del parque público de viviendas en alquiler y la rehabilitación energética de edificios. Además, deberían someterse a un estricto programa de control y supervisión por organizaciones independientes, estableciendo a su vez mecanismos de seguimiento y evaluación de riesgos.

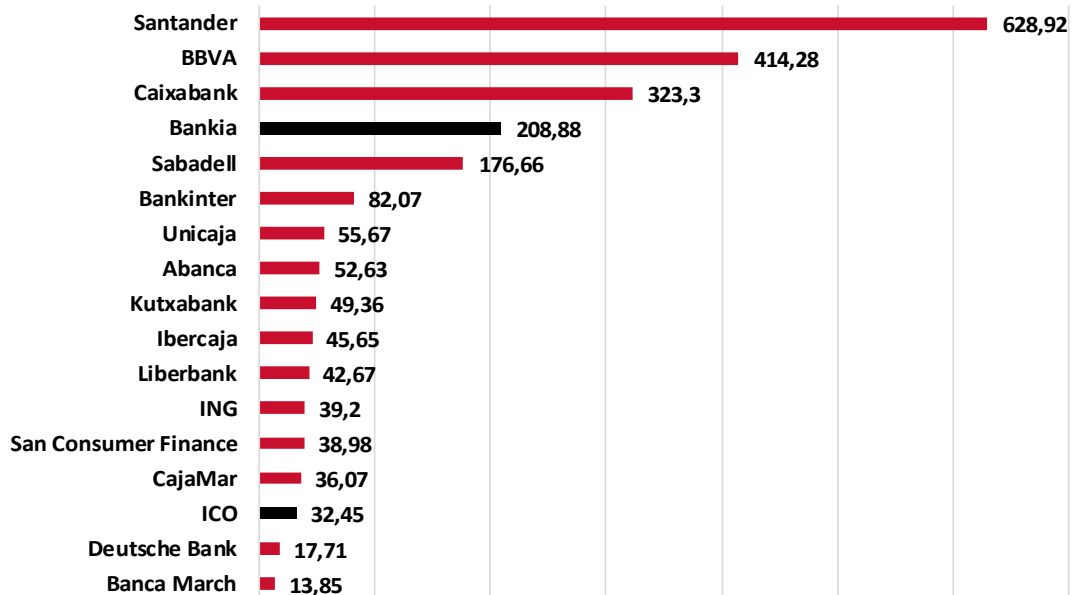
**ANEXO**

**G4 - Volumen de activo del ICO**  
Millones de euros, 2007-2019



Fuente: SEC UGT a partir de ICO.

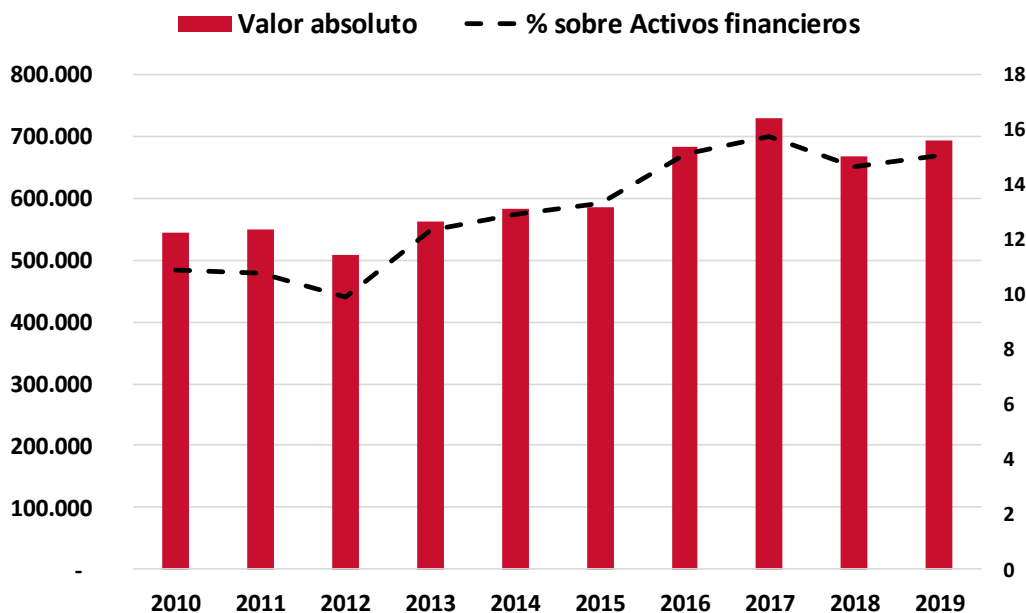
**G5 - Volumen de activo por entidad.**  
Miles de millones de euros, septiembre 2019.



Fuente: SEC UGT a partir de ICO, AEB, CECA y BdE.

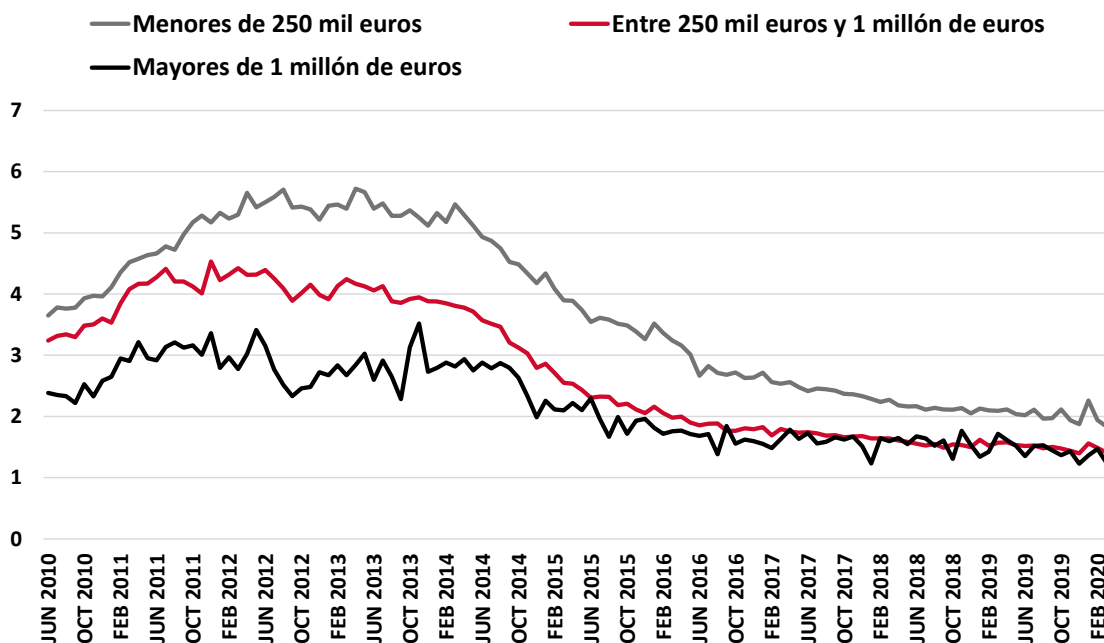


**G6 - Participaciones en cuentas de capital y fondos de inversión.**  
 Valor absoluto (millones de euros, eje izdo); participación sobre activos financieros (% , eje drcha).  
 Entidades financieras, 2010-2019.



Fuente: SEC UGT a partir de 'Cuentas Financieras' (BdE).

**G7 - Tipo medio ponderado de interés.**  
 Préstamos de entidades financieras a sociedades no financieras por tramo de cuantía.  
 Porcentaje, junio 2010-febrero 2020.



Fuente: SEC UGT a partir de 'Cuentas Financieras' (BdE).



La aproximación breve y sintética a determinados problemas sociales es fundamental para la comprensión de los mismos por la mayoría. Desde esta colección, pretendemos trazar no solo las líneas explicativas del tema a abordar, de forma escueta pero suficiente, sino también aportar la visión que desde nuestro sindicato tenemos de la misma, con el fin de hacer partícipe de ella a la sociedad e introducir otras perspectivas que generalmente están ausentes.