

La reforma del sector bancario español

Balance y perspectivas

Manuel Illueca

El número de entidades financieras disminuye dramáticamente en España. Francisco González, presidente de BBVA, declaraba recientemente al diario alemán *Handelsblatt* (17 de febrero 2013) que en un plazo de dos o tres años el sistema bancario español quedaría reducido únicamente a seis entidades. Es cierto que la concentración bancaria es un proceso con un largo recorrido, que tiene su origen en la ola de liberalización de la década de los 80. Pero nunca antes se había vivido una transformación tan profunda de nuestro sistema financiero en tan breve lapso de tiempo, ni con consecuencias tan directas sobre la estrategia y eficiencia de las entidades.

El proceso, todavía en marcha, está llamado a alterar por completo la fisonomía de nuestra industria bancaria, modificando el modo en que se desarrolla la intermediación financiera en España. No es difícil imaginar una banca en el futuro más profesionalizada e impersonal, con una presencia más reducida en el territorio. Una banca por tanto en retirada, no solo en el orden estrictamente económico, sino también en el orden social: limitada en su capacidad de influencia, y despojada de la autoridad moral que siempre tuvo en la comunidad. ¿Es éste el futuro real de la banca en España? Este artículo evalúa las reformas financieras acometidas tras el *crash* inmobiliario, y discute las implicaciones de las mismas para el futuro del sector.

Las reformas financieras en España han seguido una aproximación gradualista. No porque se considerara que de este modo era más factible salvaguardar la estabilidad del sistema, sino porque el diagnóstico acerca del alcance real de la crisis bancaria fue cambiando a medida que los indicios de insolvencia de nuestras entidades financieras fueron siendo más evidentes. La tibieza de los pasos iniciales bien puede atribuirse a la creencia compartida por las principales fuerzas políticas de que la española era una crisis de liquidez y no de solvencia, importada del exterior y causada por un problema ajeno a nuestro sistema financiero. Cabía simplemente esperar a que amainara la tormenta facilitando liquidez

a nuestras entidades y estimulando la economía con medidas presupuestarias expansivas para superar la insuficiencia temporal de la demanda. Los continuos vaivenes observados en esta materia responden en definitiva a la naturaleza vaporosa del objetivo a alcanzar, mucho más que a una estrategia predefinida de actuación para hacer frente desde un principio a una de las crisis bancarias más importantes de nuestra historia.

Analizaremos el proceso y su desenlace provisional según el esquema siguiente. El primer apartado se centra en el proceso de consolidación bancaria, promovido inicialmente por el Banco de España como reacción temprana a los problemas de liquidez de la banca española. El segundo analiza la profunda reforma de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, que constituyen el componente del sector bancario más dañado por la crisis. El tercer apartado enumera las medidas adoptadas por el Gobierno de España para recapitalizar el sector, y el cuarto describe uno de los elementos fundamentales de dicho proceso: la transmisión de activos tóxicos a la Sociedad de Gestión de Activos Inmobiliarios procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB). El quinto se centra en la nueva normativa de reestructuración y resolución bancaria, destacando las nuevas competencias del Banco de España en esta materia. Finalmente, el sexto apartado presenta unas breves conclusiones.

CONSOLIDACIÓN BANCARIA

La apuesta inicial por la consolidación bancaria de las cajas de ahorros, el segmento más afectado por la crisis inicial de liquidez, ejemplifica perfectamente la adopción de medidas económicas bien recibidas inicialmente, pero de eficacia discutible debido al curso que siguieron los acontecimientos tras el estallido de la burbuja inmobiliaria.

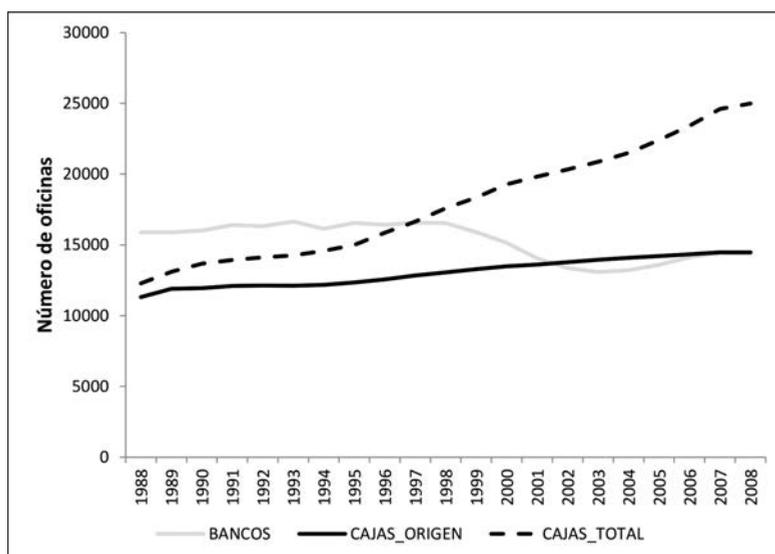
El Real Decreto 9/2009, aprobado en Junio de 2009, crea el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), con la intención de supervisar y prestar apoyo financiero al proceso de consolidación del sistema bancario español. El Banco de España se preparaba de este modo para aplicar el manual de estilo utilizado en crisis anteriores, consistente en a) identificar las entidades problemáticas, y b) adjudicarlas a aquellas con una posición más sólida en el mercado.

Dadas las características específicas de nuestras cajas de ahorros, entidades sin capital social y, por tanto, sin acciones que pudieran ser objeto de transacción, la herramienta escogida para gestionar la crisis fue el Sistema Institucional de Protección (SIP), regulado por el Real Decreto 6/2010, de 13 de abril. La constitución del SIP implicaba que una entidad central, que podía ser una de las cajas existentes o una entidad de nueva creación, se responsabilizaba de a) diseñar la estrategia de negocio del grupo, así como sus niveles y medidas de control interno, y gestión del riesgo, y b) cumplir con los requerimientos regulatorios im-

puestos por el supervisor. A cambio, las entidades integrantes del SIP asumían un compromiso mutuo de solvencia y liquidez, que debía alcanzar como mínimo el 40% de los recursos propios computables de cada una de ellas, quedando obligadas a poner en común al menos el 40% de sus resultados, siempre en función de la participación de cada una de ellas en la entidad central.

En los meses siguientes a la entrada en vigor del Real Decreto 9/2009, el FROB apoyó muchos de los procesos de integración en marcha, exigiendo a cambio estrategias para reducir la capacidad productiva instalada de las entidades, que había aumentado hasta niveles insostenibles tras la liberalización del sector a finales de los 80. Como muestra el gráfico 1, las cajas de ahorros venían aumentando de forma sostenida su número de oficinas, especialmente más allá de los límites geográficos de sus mercados de origen. En los albores de la crisis, en España había una oficina bancaria por cada 1000 habitantes, casi el doble que en los países de nuestro entorno. Fruto de ello, el número de trabajadores por oficina era notablemente inferior a lo habitual en el sector, incidiendo negativamente en la eficiencia de las entidades.

Gráfico 1
Evolución del número de oficinas en España. 1988-2010



Fuente: Illueca, Norden, Udell (2013)

El Banco de España entendió que la crisis abría una ventana de oportunidad para racionalizar el sector y se embarcó en un largo y complejo proceso de fusiones, que debido a la complejidad política de las operaciones, consumió un tiempo precioso. Mientras en España se cocinaban los procesos de fusión entre cajas de ahorros de distintas Comunidades Autónomas, otros países de nuestro entorno saneaban una parte de su sistema financiero inyectando recursos públi-

cos. Y así, a medida que la crisis se recrudecía y arreciaba la presión de los mercados, empezó a extenderse la idea de que la solvencia de las entidades financieras españolas no estaba garantizada con los niveles existentes de capital. Las entidades encontraban cerrado el acceso a los mercados financieros internacionales que, tiempo atrás, habían contribuido decisivamente a financiar la expansión del crédito.

En este contexto, y con el ánimo de facilitar la entrada de capital en las cajas, el Real Decreto 11/2010, de 9 de junio, abrió la posibilidad a que las cajas de ahorros traspasaran su negocio financiero a un banco comercial de nueva creación, conservando una participación accionarial de control. En febrero de 2011, el gobierno aprobó el Real Decreto 2/2011, que obligaba a las entidades financieras españolas a aumentar significativamente sus ratios de capital. Aunque más tarde volveremos sobre este Real Decreto, es importante destacar ahora que, al exigir un mayor ratio de capital a las cajas de ahorros que a los bancos cotizados, la entrada en vigor de esta norma supuso un importante estímulo para la concentración de las cajas de ahorros y, más concretamente, para su conversión en bancos comerciales. En los meses que vendrían, Banca Cívica y el SIP formado por Caja Madrid y Bancaja traspasarían buena parte de sus activos a un banco nuevo que cotizaría en bolsa. A la larga, éste sería el destino de la práctica totalidad del sector.

El gráfico 2 permite apreciar la profundidad y alcance del proceso de concentración de las cajas y bancos españoles. De un total de cuarenta y tres cajas de ahorros y siete bancos relevantes en 2009, a mediados de 2013 sobreviven únicamente trece entidades, dos de ellas intervenidas por el FROB y actualmente en proceso de subasta. Todo el proceso ha sido desarrollado sin liquidar ordenadamente ninguna entidad, pero con un coste total para el contribuyente que hasta el momento ha alcanzado una cifra próxima a 52.000 millones de euros. Desde distintos ámbitos se ha sugerido que la política de fusiones seguida por España desde que estallara la crisis ha encarecido el coste del rescate, al generar grandes instituciones sistémicas cuya quiebra habría arrastrado al conjunto de la economía. No obstante es difícil evaluar cuál habría sido el impacto económico de una liquidación ordenada de las cajas de ahorros inviables, cuyo peso en el conjunto del sistema bancario español era muy importante.

Gráfico 2.
Consolidación bancaria en España. 2009-2012

2009	2010	2011	2012
Santander	Santander	Santander	Santander
BBVA	BBVA	BBVA	BBVA
Caixa Sabadell			BBVA
Caixa Terrasa	UNNIM	UNNIM	
Caixa Manlleu			
La Caixa	La Caixa	La Caixa	
Caixa Girona			Caixa Bank
Cajasol	Cajasol / Guadalajara		
Guadalajara		Banca Cívica	
Caja Navarra			
Caja Burgos	Banca Cívica		
Caja Canarias			
Caja Madrid			
Bancaja			
Caja Insular Canarias			
Caixa Laietana	BFA-Bankia	BFA-Bankia	BFA-Bankia
Caja Ávila			
Caja Segovia			
Caja Rioja			
Banco Sabadell	Banco Sabadell		
Banco Guipuzcoano		Banco Sabadell	Banco Sabadell
CAM	CAM		
Banco Popular	Banco Popular	Banco Popular	Banco Popular
Banco Pastor	Banco Pastor	Banco Pastor	
Unicaja	Unicaja	Unicaja	Unicaja
Caja Jaén			
Caja Duero	CEISS	CEISS	
Caja España			
BBK	BBK		
Cajasur		Kutxa Bank	Kutxa Bank
Caja Vital	Caja Vital		
Kutxa	Kutxa		
Caixa Catalunya			
Caixa Tarragona	Catalunya Caixa	Catalunya Caixa	Catalunya Caixa
Caixa Manresa			
Caixa Galicia	Nova Caixa Galicia	Nova Caixa Galicia	Nova Caixa Galicia
Caixanova			
Caja Murcia			
Caixa Penedés	Banco Mare Nostrum	Banco Mare Nostrum	Banco Mare Nostrum
Caja Granada			
Sa Nostra			
Ibercaja	Ibercaja	Ibercaja	
CAI	CAI		Ibercaja
Caja Círculo	Caja Círculo	Caja 3	
Caja Badajoz	Caja Badajoz		
Bankinter	Bankinter	Bankinter	Bankinter
Cajastur	Cajastur		
CCM			
Caja Extremadura	Caja Extremadura	Liberbank	Liberbank
Caja Cantabria	Caja Cantabria		

ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORROS

Cinco años después del pinchazo de la burbuja inmobiliaria, resulta evidente que la crisis bancaria española es indisoluble del comportamiento de las cajas de ahorros en los años de crecimiento económico. Muchos atribuyen la debacle de las cajas a la debilidad de su gobierno corporativo, consecuencia directa de la indefinición de los derechos de propiedad sobre estas entidades. De hecho,

el reparto de los derechos de voto en los órganos rectores de las cajas dependía de una serie de normas autonómicas, que reproducían con matices el esquema propuesto por la Ley 31/1985, de 2 de agosto: 44% depositantes, 40% gobiernos locales, 11% fundadores y 5% empleados.

En muchos casos, la normativa autonómica otorgó un importante porcentaje de derechos de voto a los gobiernos regionales, generalmente a costa de los gobiernos locales, aumentando el grado de coordinación del voto político y, por ende, la influencia de los partidos en las estructuras de gobierno de las cajas. Por las características de su gobierno corporativo y su misión de marcado carácter social, estas entidades adoptaron pautas de funcionamiento no siempre conducentes a la maximización del valor a largo plazo. Cuñat y Garicano (2009) aportan evidencia empírica acerca de la politización de las cajas y la escasa formación financiera de sus principales ejecutivos. E Illueca, Norden y Udell (2013) obtienen indicios de politización en la expansión geográfica de las cajas de ahorros, con efectos significativos sobre el riesgo *ex-ante* y *ex-post* asumido por dichas entidades.

Es más, puesto que las cajas de ahorros carecían de capital social al uso, repartido en acciones transferibles con derecho a voto, la actuación de sus consejos de administración no estuvo sometida a los mecanismos tradicionales de control de mercado. Los miembros del consejo representaban a distintos grupos de interés sin derechos de propiedad sobre las cajas, por lo que su permanencia en el cargo no estaba amenazada por los malos resultados de la entidad. En coherencia con este argumento, Crespi, García-Cestona y Salas (2004) muestran que la correlación inversa entre la rentabilidad financiera y la probabilidad de cese de los consejeros era menor en las cajas de ahorros que en los bancos comerciales.

Aunque siempre se había destacado la eficiencia técnica de las cajas con respecto a los bancos comerciales (Pastor, 1995; Grifell-Tatjé y Lovell, 1996), los estudios de eficiencia desarrollados en los años 90 proporcionaban indicadores no corregidos por riesgo, y no contemplaban por tanto la relación entre la rentabilidad, la eficiencia y los riesgos latentes en los balances de las cajas. A medida que fueron trascendiendo detalles sobre los escándalos financieros asociados a la gestión de estas entidades, su extendida imagen de excelencia fue dando paso a un creciente desprestigio, que acabó forzando una profunda reforma del modelo y, en última instancia, su virtual desaparición.

El RDL 11/2010 constituye el primer paso hacia la reforma de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros españolas, centrado en la profesionalización de la gestión y la reducción de la influencia política. La Ley 44/2002, de 2 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, ya había limitado a un máximo del 50% los derechos de voto correspondientes al conjunto de Administraciones Públicas y demás entidades de derecho público en los órganos de gobierno de las cajas. Con el RDL 11/2010, dicho porcentaje queda reducido al 40%, incorporándose dos nuevas comisiones al gobierno corporativo de las

cajas, la de Retribuciones y Nombramientos, y la de Obra Benéfico Social, con requisitos explícitos acerca de su composición. Se impide a los cargos políticos electos y altos cargos de las administraciones públicas ocupar puestos de responsabilidad en los órganos de gobierno de las cajas, ampliándose la incompatibilidad a un periodo de dos años posteriores al cese del citado alto cargo, en caso de que éste hubiera adoptado o instado alguna resolución que afectara al sector. Finalmente se exige tanto al Director General como a la mayoría de los miembros del consejo de administración y la comisión de control, un nivel de conocimientos y experiencia adecuados para las funciones que van a desarrollar.

El marco jurídico del RDL 11/2010 quedó obsoleto cuando meses más tarde y fruto de la presión por captar capital para restituir su equilibrio patrimonial, las cajas de ahorros se vieron obligadas a transferir su negocio financiero a bancos comerciales de nueva creación. De hecho, a lo largo de 2012 el Fondo Monetario Internacional solicitó al gobierno español que clarificara el marco jurídico de las cajas de ahorros en esta nueva situación. En concreto, tres cuestiones preocupaban al FMI: en primer lugar, la obligación de las cajas de utilizar los dividendos entregados por los bancos para desarrollar su obra social, limitando su capacidad financiera para atender ampliaciones de capital del banco en caso de necesidad; en segundo lugar, la indefinición con respecto al organismo encargado de la supervisión de las cajas en su calidad de fundaciones especiales; y finalmente, las posibles interferencias entre las cajas y los bancos cuyas acciones ostentan, que podían perpetuar la politización del sistema financiero español.

En respuesta a estas cautelas, el pasado 5 de mayo el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de Ley de Cajas y Fundaciones Especiales. Con la excepción de Caixa Pollença y Caixa Ontinyent, cuyo activo no alcanza el umbral de 10.000 de euros de activos establecido por la Ley, la norma obligará a las cajas de ahorros a transformarse en fundaciones bancarias, cuyo patronato estará formado íntegramente por personas que atesoren los conocimientos y experiencia suficientes para el desarrollo de sus funciones. En sintonía con las recomendaciones de los organismos internacionales, la condición de patrono será incompatible con el desempeño de cargos equivalentes en la entidad bancaria de la cual la fundación bancaria sea accionista, o en otras entidades controladas por el grupo bancario.

Al objeto de dar respuesta a las dudas suscitadas por la capacidad financiera de las fundaciones, la ley establece que cuando ostenten una participación mayoritaria en la entidad bancaria, las fundaciones tendrán que dotar un fondo de reserva para hacer frente a posibles necesidades de recursos propios de la entidad de crédito participada, de acuerdo a un Plan Financiero cuyo cumplimiento será supervisado por el Banco de España. En materia de control de las fundaciones, el anteproyecto de ley establece que el protectorado será ejercido por el Ministerio de Economía si el ámbito principal de actuación de las fundaciones bancarias excede al de una única comunidad autónoma.

El Gobierno no ha incluido en el anteproyecto de ley un calendario de desinversiones para las fundaciones que ostenten una participación de control en el banco comercial del cual son accionistas. La demora en el cumplimiento de esta obligación, que forma parte de la condicionalidad del Memorando de Entendimiento firmado por España con el Eurogrupo, ha sido muy bien recibida por el sector, consciente de que las actuales condiciones de mercado impedían una venta ordenada y gradual de las acciones a un precio próximo a su valor fundamental. No obstante, el FMI ha solicitado que se expliciten los requisitos de diversificación de las carteras de las fundaciones bancarias, para asegurarse de que a medio plazo dichas fundaciones no dispongan de participaciones de control en los bancos participados.

RECAPITALIZACIÓN

El tercer eje de la reforma del sistema bancario español ha girado en torno a la recapitalización de las instituciones financieras insolventes. Tras una respuesta titubeante en los inicios de la crisis, la primera medida para hacer frente a la insolvencia potencial de las entidades de crédito españolas llega con el Real Decreto 2/2011 de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero. El gobierno obliga a los bancos a aumentar sus dotaciones de capital y mejorar la calidad de los instrumentos financieros computables como recursos propios, en línea con los Acuerdos de Basilea III. En concreto, el RDL 2/2011 sitúa los requerimientos de capital en el 10% de los activos ponderados por riesgo para las cajas de ahorros, y el 8% para los bancos comerciales cotizados.

El incremento de los ratios de capital obligatorios tuvo profundas consecuencias para el sector. En septiembre de 2011, una vez finalizado el plazo para cumplir con la nueva normativa, el FROB se ve obligado a intervenir cuatro cajas de ahorros (CAM, Catalunya-Caixa, Nova Caixa Galicia, Unnim), inyectando capital en estas entidades por un total de 7.550 millones de euros. Banco Mare Nostrum y Liberbank consiguen alcanzar la cifra mínima de capital emitiendo bonos convertibles con derechos políticos. CEISS decide iniciar el trámite de fusión con Unicaja, y Bankia y Caja Cívica optan por salir a bolsa en busca de inversores privados. Tanto las cajas de ahorros intervenidas como aquellas que buscan una solución privada a su déficit de capital se ven abocadas a traspasar el negocio financiero a un banco de nueva creación. De este modo, el RDL 2/2011 certifica la muerte virtual del modelo de cajas de ahorros en España.

Por sus efectos sociales posteriores, la salida a bolsa de Bankia constituye un hito en el proceso de recapitalización de la banca española. Aunque obligaba a las entidades financieras a aumentar su cifra de capital, el RDL 2/2011 no incluía el mandato de sanear por completo los balances bancarios. Ello limita el atractivo de la emisión de acciones de Bankia para los inversores internacionales,

obligando a la entidad a colocarlas en el mercado minorista a través de su extensa red de oficinas. De este modo, más de 400.000 clientes adquieren títulos de la entidad, muchos de ellos pequeños ahorradores con escasos conocimientos financieros.

El proceso de salida a bolsa de Bankia ilustra a la perfección el escepticismo que rodea a la aprobación del Real Decreto 2/2011. Aunque la norma tiene la virtud de plantear por primera vez la necesidad de recapitalizar la banca española, sus efectos sobre el balance de las entidades son muy limitados. De hecho, la dinámica de los mercados en los días posteriores a su anuncio confirma que la desconfianza continúa reinando entre los inversores. Prácticamente todas las semanas, aparece un informe cuantificando el déficit de capital del sector bancario español, con cifras situadas entre 50.000 y 150.000 millones de euros en los peores escenarios. La prima de riesgo del bono español a diez años con respecto al bono alemán se dispara. La intervención de la economía española parece inevitable.

En este contexto de incertidumbre, las elecciones generales celebradas el 20 de noviembre de 2011 otorgan una holgada mayoría al Partido Popular. Diez semanas después de los comicios electorales, el nuevo gobierno aprueba el Real Decreto Ley, 2/2012, que obliga a los bancos españoles a reconocer deterioros de hasta un 60% en el valor del suelo, 50% en el valor de las promociones en curso de construcción, y el 25% de los activos dudosos procedentes de préstamos al sector. Además se eleva la cifra de capital de los bancos en función de su exposición a los sectores más problemáticos, y se establece una provisión específica del 7% para los préstamos destinados a financiar el suelo. Un Real Decreto posterior 18/2012 elevaría todavía más el listón de las provisiones en un esfuerzo por sanear definitivamente los balances bancarios.

El reconocimiento de las pérdidas supone un baño de realidad para la banca española. En 2012, el sector bancario reporta pérdidas consolidadas por valor de 53.000 millones de euros, con importantes consecuencias para el subsector de cajas de ahorros. En tan solo dos ejercicios las pérdidas de Bankia ascienden a 22.000 millones de euros (3.000 y 19.000 millones en 2011 y 2012 respectivamente), obligando al FROB a inyectar fondos públicos en la entidad después de sanear parte de las pérdidas reconocidas contra los fondos propios del banco. Transcurridos unos pocos meses desde su salida a bolsa, los pequeños accionistas de Bankia pierden prácticamente el 100% de su inversión inicial. En la fecha de publicación de este artículo, la responsabilidad del consejo de administración que aprobó la salida a bolsa de Bankia es todavía una cuestión *sub judice*.

Ante la magnitud del desequilibrio patrimonial del sector bancario, el 25 de junio de 2012 el Gobierno de España se ve obligado a solicitar ayuda financiera al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera FEEF (European Financial Stability Facility, EFSF), antecedente del actual Mecanismo Europeo de Estabilidad MEDE (European Stability Mechanism, ESM). El Eurogrupo y el Reino de España firman

un Memorando de Entendimiento (Memorandum of Understanding, MoU), en virtud del cual España obtiene una línea de financiación finalista por valor de 100.000 millones de euros, a cambio de desarrollar un ambicioso plan de reformas en el conjunto de la economía.

Por lo que respecta al sector financiero, el MoU obliga a España a evaluar las necesidades de capital de las entidades financieras relevantes, al objeto de clasificarlas en cuatro categorías: Grupo 0, aquellos que no precisan inyecciones adicionales de capital; Grupo 1, bancos con importantes necesidades de capital e intervenidos por el FROB; Grupo 2, bancos con necesidades de capital que no pueden ser cubiertas sin el concurso del FROB; y Grupo 3, bancos con necesidades de capital que pueden ser cubiertas acudiendo a los mercados de capitales.

En septiembre de 2012, un informe encargado a la consultora Oliver Wyman cuantifica las necesidades de capital de los 14 bancos más importantes del país de acuerdo con dos escenarios macroeconómicos alternativos. En el escenario más pesimista, el déficit de capital de los bancos españoles asciende a 55.898 millones de euros repartidos del siguiente modo: a) Grupo 1 (formado por BFA-Bankia, Catalunya Banc, Nova Caixa Galicia y Banco de Valencia), 46.204 millones de euros; b) Grupo 2 (formado por Mare Nostrum, Liberbank, CEISS, y Caja3), 6.246 millones de euros; y c) Grupo 3 (formado por Banco Popular e Ibercaja), 3.448 millones de euros.

España acuerda con el Eurogrupo que no se utilicen únicamente inyecciones de fondos públicos para recapitalizar a los bancos en dificultades, sino además otras alternativas de naturaleza privada: emisiones de capital, solución adoptada únicamente por el Banco Popular; repercusión de los costes a los titulares de acciones preferentes y deuda subordinada; traspaso de activos a la Sociedad de Gestión de Activos Inmobiliarios procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB); y venta a terceros de otros activos, básicamente participaciones en empresas. Estas alternativas permiten reducir el coste directo para el contribuyente a un total de 38.833 millones de euros. La distribución de las aportaciones públicas por entidades aparece incluida en el cuadro 1.

Cuadro 1.
Estrategia de recapitalización del sector bancario
español después de la solicitud de ayuda financiera externa

	Déficit	Aportación	Ampliación	Gestión	Transferencia	Venta de	Revalorización	Otros
	Oliver Wyman	FROB	Capital	Híbridos	SAREB	Activos	Activos	
BFA-Bankia	24.743	17.959	0	6.593	191	0	0	0
Catalunya Banc	10.824	9.084	0	1.553	188	0	0	0
Nova Caixa Galicia	7.175	5.425	0	2.027	-276	0	0	0
Banco de Valencia	3.462	4.500	0	426	208	0	0	0
Banco Mare Nostrum	2.208	730	0	182	382	851	0	63
Liberbank	1.197	124	0	714	145	215	0	0
CEISS	2.062	604	0	1.196	263	0	0	0
Caja3	779	407	0	36	228	0	108	0
Banco Popular	3.223	0	2.500	0	0	328	85	332
Ibercaja	225	0	0	0	0	150	0	93
Total	55.898	38.833	2.500	12.727	1.329	1.544	193	488

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2013)

Finalmente, el Real Decreto 24/2012, de 31 de agosto, modifica los requerimientos de capital de la banca española en dos direcciones. Por un lado, elimina el régimen dual establecido en el Real Decreto 2/2011, imponiendo un único porcentaje de fondos propios a todas las entidades de depósito (igual al 9% de los activos ponderados por riesgo). Y por otro lado, adopta la definición de capital principal (*core capital*) de la Autoridad Bancaria Europea (European Banking Authority, EBA). El nuevo ratio de capital entró en vigor en enero de 2013.

En definitiva, el proceso de recapitalización de la banca española llega con un gran retraso, en parte debido a un diagnóstico inicial equivocado del alcance y profundidad de la crisis, y en parte por la dificultad de gestionar el proceso de reestructuración de la industria bancaria española, dadas las características propias de nuestro modelo de cajas. Cinco años después del pinchazo de la burbuja inmobiliaria, no es descartable que las cifras actuales de capital deban todavía aumentar, debido a la debilidad de la coyuntura macroeconómica. Recientemente, el Banco de España ha anunciado un cambio en el reconocimiento contable de las pérdidas por deterioro en el valor de los créditos refinanciados. En opinión de distintos expertos, esta circunstancia podría elevar las necesidades de capital del conjunto de la banca española en torno a 10.000 millones de euros más.

TRASPASO DE ACTIVOS A LA SOCIEDAD DE GESTIÓN DE ACTIVOS INMOBILIARIOS PROCEDENTES DE LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (SAREB)

El cuarto eje fundamental de la estrategia de reforma del sistema bancario español ha consistido en traspasar los activos tóxicos, vinculados a la construcción y promoción inmobiliaria, al denominado banco malo (SAREB). La idea había sido aplicada con éxito en la crisis bancaria sueca a principios de los 90 y fue finalmente adoptada en España tras la entrada en vigor del Real Decreto 24/2012.

La Teoría sugiere que la falta de liquidez de los bancos tiende a generar expectativas de caídas en los precios de la vivienda, debido a la creencia extendida entre los inversores de que –tarde o temprano– las entidades tendrán que transferir a terceros sus activos inmobiliarios a precios de liquidación (Diamond y Rajan, 2012). Incluso los agentes económicos con mayor disponibilidad de efectivo prefieren retrasar las decisiones de compra, conscientes de las elevadas plusvalías asociadas a una caída más pronunciada de los precios. Ello exacerba los problemas de liquidez de los bancos en dificultades, que no tienen incentivos a liquidar los activos por miedo a reconocer pérdidas contables e incumplir los ratios de capital. Diamond y Rajan (2012) sugieren que para romper este equilibrio pernicioso es preciso recapitalizar a los bancos insolventes y/o traspasar los activos tóxicos a una entidad que pueda mantenerlos en su balance a largo plazo, quebrando así las expectativas de caídas futuras en los precios.

Con estos objetivos, a finales de octubre de 2012 el gobierno decide obligar a los bancos intervenidos (grupos 1 y 2) a traspasar a SAREB los activos vinculados a los sectores de la construcción y la promoción inmobiliaria. En concreto, se trasladan los activos adjudicados con descuentos del 63%, los préstamos a promotores con un descuento medio del 45,6%, y las participaciones empresariales de control vinculadas al sector promotor inmobiliario. A finales de febrero de 2013 se había completado el traspaso de los activos por un total de 51.700 millones de euros, de los cuales 36.700 millones fueron transferidos por los bancos del grupo 1 y 15.000 millones por los del grupo 2. A cambio, los bancos obtienen bonos con vencimiento de 1 a 3 años emitidos por la propia SAREB con el aval del Estado.

Para financiar su actividad, SAREB cuenta con fondos propios equivalentes al 8% del activo total, 2% de capital social y 6% de deuda subordinada. El FROB ostenta el 46% del capital, quedando el resto en manos de 28 bancos privados entre los que destacan los principales bancos comerciales del país. En consecuencia, la deuda asumida por la sociedad no computa como deuda pública. No obstante, al estar avalada por el Estado, el contribuyente asume un riesgo importante, que ha tratado de mitigarse estableciendo un protocolo de gestión de tesorería en virtud del cual el 92% del cash generado por la sociedad se destina al reembolso de la deuda.

Aunque el plan de negocio de SAREB está siendo objeto de revisión, ha trascendido que se espera obtener recursos del alquiler de las viviendas terminadas transferidas. Incluso se ha considerado la posibilidad de vender flujos de caja futuros derivados del alquiler de grupos homogéneos de viviendas. En cualquier caso, los primeros pasos de SAREB están ofreciendo serias dudas debido a la participación de los bancos comerciales en el accionariado de la entidad. Algunas voces sugieren que la gestión de SAREB está sometida a conflictos de interés no despreciables, puesto que los bancos comerciales del grupo 0 albergan en sus balances elementos patrimoniales de la misma naturaleza que los transferidos a SAREB por los bancos intervenidos. Esta circunstancia podría retrasar el necesario ajuste a la baja de los precios de la vivienda.

NUEVO MARCO JURÍDICO PARA LA RESOLUCIÓN DE LAS CRISIS BANCARIAS: LAS NUEVAS ATRIBUCIONES DEL BANCO DE ESPAÑA

Finalmente, el quinto eje de las reformas en el sistema bancario español está relacionado con la praxis del organismo supervisor. La crisis financiera actual ha puesto de manifiesto importantes disfunciones en el modelo de supervisión del Banco de España que obligaban a una reforma en profundidad del mismo. Así, el Memorando de Entendimiento plantea la necesidad de realizar un análisis interno de las prácticas de supervisión bancaria en España, con la intención de identificar posibles deficiencias tanto en la detección temprana de situaciones de insolvencia, como en la adopción de medidas para corregirlas.

Fruto de esa reflexión, el Real Decreto 24/2012, de 31 de agosto, plantea un cambio en profundidad del protocolo de actuación ante las crisis de solvencia de las entidades de crédito, prescribiendo una serie de medidas diferenciadas en función de la gravedad de la situación patrimonial de las mismas. Así, se distinguen tres posibles escenarios: a) *Situación de insolvencia leve*, que puede resolverse con actuaciones tempranas (incluyendo la recapitalización con fondos públicos con un plazo máximo de dos años para recuperar el capital invertido), b) *Situación de insolvencia severa*, que obliga al FROB a inyectar fondos públicos recuperables en un plazo máximo de cinco años, y c) *Situación de resolución*, reservada para entidades financieras no viables.

En caso de reestructuración y con el ánimo de restaurar el equilibrio patrimonial de la entidad intervenida, el FROB puede adquirir acciones u obligaciones convertibles, obteniendo los derechos políticos que resulten del porcentaje de capital aportado. En caso de resolución, el Real Decreto prevé cuatro medidas que pueden emplearse individual o conjuntamente: a) la venta del negocio de la entidad, b) la transmisión de activos o pasivos a un banco puente, c) la transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos, y d) el apoyo financiero a los adquirentes del negocio, al banco puente o a la sociedad de gestión de activos. En este sentido, la norma clarifica el papel del Fondo de Garantía de Depósitos que solo intervendrá en supuestos de resolución y para cubrir los depósitos asegurados.

Uno de los aspectos más controvertidos de los procesos de reestructuración y resolución es la capacidad atribuida al FROB de repercutir el coste de la crisis a los tenedores de instrumentos híbridos, básicamente acciones preferentes y obligaciones subordinadas. El Real Decreto prevé la posibilidad de que las entidades intervenidas ofrezcan a los titulares de estos títulos la posibilidad de canjearlos por instrumentos de capital, recomprarlos, reducir el nominal de los títulos o simplemente amortizarlos anticipadamente.

No obstante, al objeto de lograr un reparto equilibrado de las pérdidas derivadas de la intervención y minimizar el coste para el contribuyente, el FROB puede adoptar medidas de gestión de los instrumentos híbridos que sean vinculantes para ambas partes. Estas medidas pueden afectar entre otros al pago de intereses, el reembolso del principal o la fecha de vencimiento de estos instrumentos. El FROB también puede acordar un procedimiento de recompra de los títulos a un precio inferior al nominal (y por supuesto superior al que obtendrían los inversores en caso de liquidación). Una de las modalidades previstas en este caso, utilizada para ampliar el capital de Bankia, es el canje de instrumentos híbridos por instrumentos de capital.

En definitiva, la nueva normativa de reestructuración y resolución de entidades de crédito refuerza claramente la capacidad de supervisión del Banco de España. El BdE tiene un elevado grado de autonomía en la adopción de medidas tempranas para resolver situaciones de insolvencia leve. Y en situaciones de insolvencia severa, la gestión corre a cargo del FROB, en cuya Comisión Rectora el

BdE ostenta una posición dominante, designando a cuatro de sus nueve miembros, entre ellos el Presidente de la Comisión, cargo que recae en el Subgobernador del Banco de España.

No obstante, el Fondo Monetario Internacional recomienda al Banco de España la adopción de medidas para mejorar los procesos de supervisión. Entre ellas destaca la extensión de la inspección in situ a un mayor número de bancos, el aumento de la rotación de los inspectores, y la predisposición a colaborar en mayor medida con los auditores de cuentas. Todas estas mejoras se plantean en paralelo a la constitución de la Unión Bancaria Europea, que conllevará necesariamente la armonización de las prácticas de supervisión a escala europea.

CONCLUSIONES

En un periodo de tiempo relativamente breve la fisonomía del sector bancario en España ha cambiado por completo. Y no solo por la desaparición de las cajas de ahorros, con toda su dimensión social y su énfasis en el territorio de origen, sino fundamentalmente por los cambios profundos registrados en aspectos clave de la gestión bancaria. De entrada, la red de oficinas tiende rápidamente a encoger, alejando la prestación de los servicios financieros de las zonas menos pobladas del país, y aumentando la distancia física entre prestamistas y prestatarios. Paralelamente, el tamaño de los bancos ha aumentado dramáticamente, generando más niveles jerárquicos entre quien solicita un préstamo y quien lo concede.

En línea con los acuerdos de Basilea III, la normativa de capital se ha endurecido notablemente, no solo por la cantidad, sino fundamentalmente por la calidad de los instrumentos financieros computables como recursos propios. Los procesos de supervisión bancaria son más estrictos: el Banco de España dispone ahora de un marco de actuación más eficaz para prevenir y solventar situaciones potenciales de insolvencia. Todo ello en pleno proceso de desapalancamiento del sector privado en España, con una menor preferencia por el riesgo en las entidades financieras, y una coyuntura macroeconómica débil, caracterizada por una elevada tasa de desempleo y crecientes índices de morosidad.

Lógicamente la interacción de todos estos factores tiene efectos directos sobre el acceso al crédito por parte de empresas y familias, especialmente en los segmentos del mercado sometidos a un mayor riesgo de crédito: préstamos al consumo y financiación a la pequeña y mediana empresa. Los indicadores disponibles revelan que las PYMES españolas encuentran serias dificultades no ya para financiar proyectos de inversión nuevos, sino para obtener los recursos financieros que precisa el sostenimiento del ciclo de la explotación. Sin embargo, no parece razonable esperar una relajación a corto plazo de las condiciones de financiación de nuestras empresas, en parte porque la demanda de crédito solvente sigue siendo escasa debido a los rigores de la coyuntura económica actual,

y en parte porque los cambios en nuestro sistema bancario no son transitorios sino permanentes.

Los planes de reestructuración aprobados por el FROB contemplan una reducción paulatina del balance de las entidades financieras intervenidas, que se prolongará al menos hasta 2016. Este proceso no afectará únicamente a la construcción y promoción inmobiliaria, sino también al resto de sectores de la economía, cuya deuda con los bancos intervenidos disminuirá a un ritmo del 5% anual. Aunque no está sujeta a estas restricciones, no cabe esperar que la banca no intervenida cubra el espacio liberado por la banca intervenida. El incremento de la morosidad y las incertidumbres sobre la recuperación de la economía española desaconsejan la asunción de riesgos excesivos en el mercado de crédito. Por su parte, el desarrollo de vías alternativas de financiación empresarial de naturaleza extra-bancaria, como la emisión de bonos corporativos o los fondos de capital riesgo, no podrán tomar el relevo de la banca a corto plazo.

Por consiguiente, el desapalancamiento del sector privado deberá desarrollarse en paralelo al proceso de transformación de la economía española, desde estructuras obsoletas propias de una economía de baja productividad hacia un nuevo modelo productivo basado en actividades intensivas en conocimiento. Aunque el crédito seguirá disminuyendo, el sector bancario español deberá jugar un papel fundamental en este proceso, asegurando que las actividades inviables no absorben crédito necesario para financiar proyectos de inversión rentables.

REFERENCIAS

- CRESPI, R., GARCÍA-CESTONA, M., and SALAS, V. (2004): «Governance mechanisms in Spanish banks: Does ownership matter?», *Journal of Banking and Finance*, 28, 2311-2330.
- CUÑAT, V. and GARRICANO, L. (2010): Did Good Cajas Extend Bad Loans? Governance, Human Capital and Loan Portfolios. In: BENTOLILA, S., BOLDRIN, M., DIAZ-GIMENEZ, J. and DOLADO, J. (eds.): *The Crisis of the Spanish Economy: Economic Analysis of the Great Recession*, Fedea, 2010.
- DIAMOND, D. W.; Rajan, D (2012): «Fear of fire sales, illiquidity seeking, and credit freezes», *The Quarterly Journal of Economics* (2011) 126, 557–591.
- GRIFELL-TATJÉ, E. and C. LOVELL (1997): «The Sources of Productivity Change in Spanish Banks», *European Journal of Operational Research*, 98, 364-380.
- ILLUECA, M.; NORDEN, L.; UDELL, L. (2013): «Liberalization and Risk Taking: Evidence from Government-Controlled Banks», *Review of Finance*, en prensa.
- PASTOR, J. M. (1995): «Eficiencia, cambio productivo y cambio técnico en los bancos y cajas de ahorro españolas: Un análisis de la frontera no-paramétrica», *Revista Española de Economía*, 12(1), pp. 35-73.
- IMF (2012): Spain: The Reform of Spanish Savings Banks Technical Notes, *IMF Country Report* No. 12/141.
- (2013): Spain: Financial Sector Reform-Second Progress Report, *IMF Country Report* No. 13/54.

LEY 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros.

LEY 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

REAL DECRETO-LEY 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

REAL DECRETO-LEY 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

REAL DECRETO-LEY 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.

REAL DECRETO-LEY 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

REAL DECRETO-LEY 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.

REAL DECRETO-LEY 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero

REAL DECRETO-LEY 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

.....
MANUEL ILLUECA MUÑOZ es profesor de Economía Financiera en la Universitat Jaume I de Castellón e investigador del IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas).