

La reforma financiera y la reestructuración del sector español de bancos y cajas de ahorro

Autor: Rafael Rodríguez García¹
DC ADVISORY

Resumen

El artículo sitúa la crisis económica española en el contexto de la crisis financiera internacional, explica su impacto sobre el sector financiero español, las medidas de reforma adoptadas para reestructurarlo y, por último, reflexiona sobre el posicionamiento del sector ante el futuro cercano.

Palabras clave: crisis económica, crisis financiera internacional, sector inmobiliario, bancos, cajas de ahorros, Banco Central Europeo, FROB, SIP, SAREB.

Financial Reform and the restructuring of Spanish banks and savings banks sector.

Abstract

This article frames the Spanish economic crisis in the context of the international financial crisis, explains its impact on the Spanish financial sector, the measures

¹ Rafael.Rodriguez@dcadvisory.com

taken to restructure the sector and finally reflects upon the sector's positioning for the near future.

Key words: economic crisis, international financial crisis, real estate sector, banks, savings banks, European Central Bank, FROB, SIP, SAREB.

Recibido: 30-04-2013

Aceptado: 13-06-2013

1. INTRODUCCIÓN A LA CRISIS INTERNACIONAL Y ESPAÑOLA Y SU IMPACTO EN EL SECTOR FINANCIERO ESPAÑOL

La crisis económica española ya se venía gestando cuando surgieron las primeras noticias alarmantes en Estados Unidos en el año 2007.

Entre marzo y abril de 2007 quebró la financiera estadounidense New Century Financial Corporation y la constructora D.R. Horton –también estadounidense– advirtió de elevadas pérdidas. A partir de aquí, se sucedió la cascada:

- 2007: problemas de Bear Stearns –que acabaría integrado en JP Morgan–, American Home Mortgage, Northern Rock, UBS, Countrywide, Merrill Lynch, Citigroup, Wachovia y Morgan Stanley.
- 2008: aumento del desempleo en EE.UU., pérdidas bursátiles, disminución de tipos de interés, intervenciones de Fannie Mae, Freddie Mac e Indy-Mac, quiebra de Lehman Brothers, quiebra de Washington Mutual, rescate de la entidad alemana Hypo Real Estate, bancarrota de Islandia, problemas del Royal Bank of Scotland, Halifax y Barclays, entrada de la zona euro en recesión, rescate de la aseguradora AIG, etc.

Si bien no es objeto de este artículo analizar las causas de la crisis financiera internacional, sí cabe mencionar brevemente el consenso general sobre las principales, pues su entendimiento nos ayudará a analizar el impacto de la crisis sobre el sector financiero español:

- Tras la crisis de las empresas tecnológicas y los atentados de septiembre de 2001, los principales bancos centrales redujeron los tipos de interés a niveles muy bajos.
- Los bajos tipos y el aumento de la demanda de inmuebles llevaron a un crecimiento continuado de los precios de los bienes raíces².

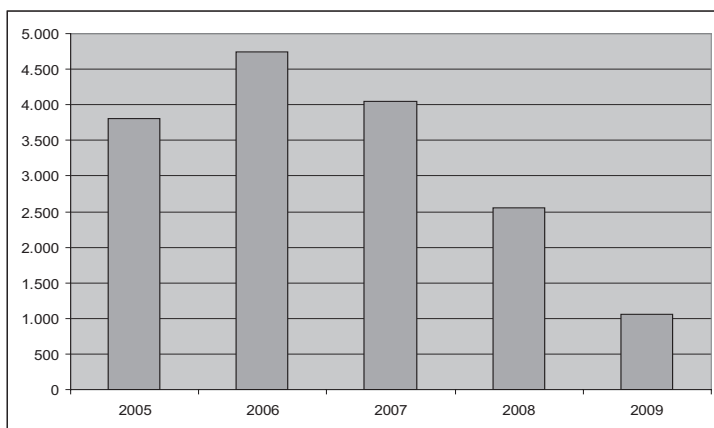
² L. Pineda (2011) señala que según el índice de precios de viviendas S&P/Case-Shiller, entre 1997 y 2006 el precio se incrementó en un 131%.

- Los activos hipotecarios –de cada vez peor calidad– se titulizaron³ y colocaron en los mercados de capitales internacionales con la tranquilidad que proporcionaban a los inversores las ahora controvertidas agencias de rating.
- Cuando la Reserva Federal de EEUU subió los tipos de interés a partir de 2004 se empezaron a producir los primeros problemas: bajadas de los precios de las viviendas e incrementos de las ejecuciones por impagos.

En conclusión, “el estallido de la burbuja inmobiliaria en EEUU precipitó la crisis y la globalización financiera la extendió rápidamente por todo el mundo”⁴. “Los culpables de la crisis financiera son los bancos que concedieron las hipotecas de una forma poco profesional, las agencias de rating que calificaron los productos financieros con la triple A o en el peor de los casos dentro de la A y por último los organismos supervisores que se inhibieron de su responsabilidad”⁵.

Lo anterior provocó que se propagara la desconfianza entre las entidades financieras y en consecuencia se generó un grave problema de liquidez en los mercados interbancarios y de titulaciones. Estos últimos prácticamente quedaron cerrados a las nuevas emisiones, como puede observarse en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Volumen emitido en el mercado global de titulaciones (miles de millones de Dólares USA)



Fuente: IMF Global Financial Stability Report.

El año 2009 sólo incluye emisiones hasta junio.

³ E. Catarineu y D. Pérez (2008) afirman que el crecimiento de las hipotecas subprime se vio impulsado porque una elevada proporción de estos créditos se titulizaba bajo el esquema de “originar para distribuir”. Así, el prestamista y originador de la titulización tenía menores incentivos para evaluar la calidad crediticia del prestatario, puesto que todo el riesgo lo transfería al mercado.

⁴ F. Steinberg (2008).

⁵ E. Peláez (2010).

En este contexto, teniendo en cuenta el elevado endeudamiento de la economía española y nuestra dependencia de la financiación exterior, “la necesidad de atender los pagos crecientes por ese endeudamiento coincidió con la sequía en los mercados financieros internacionales”⁶. Es así como confluyen y se refuerzan ambas crisis.

En lo referente a España, la década del 2000 se caracterizó por una gran expansión crediticia ligada en buena medida al sector inmobiliario y un crecimiento del endeudamiento.

Respecto a la expansión crediticia, el crédito a otros sectores residentes excluyendo las Administraciones Públicas se triplicó entre 2001 y 2008, como puede observarse en la Tabla 1.

Tabla 1. Evolución del crédito a otros sectores residentes entre 2001 y 2011 (miles de millones de Euros)

AÑO	CRÉDITO A OTROS SECTORES RESIDENTES (1)	CRECIMIENTO INTERANUAL
2001	625	
2002	702	12,3%
2003	802	14,3%
2004	946	17,9%
2005	1.203	27,2%
2006	1.509	25,4%
2007	1.760	16,7%
2008	1.870	6,2%
2009	1.837	-1,8%
2010	1.844	0,4%
2011	1.783	-3,3%

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España, 01/2008 y 02/2013.

(1) Incluye Entidades de Depósito, Establecimientos Financieros de Crédito y el ICO.

Este intenso crecimiento, muy enfocado al sector inmobiliario, fue liderado especialmente por las cajas de ahorros, que se mostraron más agresivas que los bancos. Esta mayor agresividad comercial de las cajas se constata con dos datos muy elocuentes:

- Entre 1999 y 2006 los bancos redujeron el número de oficinas operativas desde 16.905 hasta 15.096, mientras que las cajas lo incrementaron desde 18.337 hasta

⁶ A.L. López Roa (2011).

23.418⁷, expandiéndose fundamentalmente hacia regiones diferentes a sus tradicionales zonas de influencia.

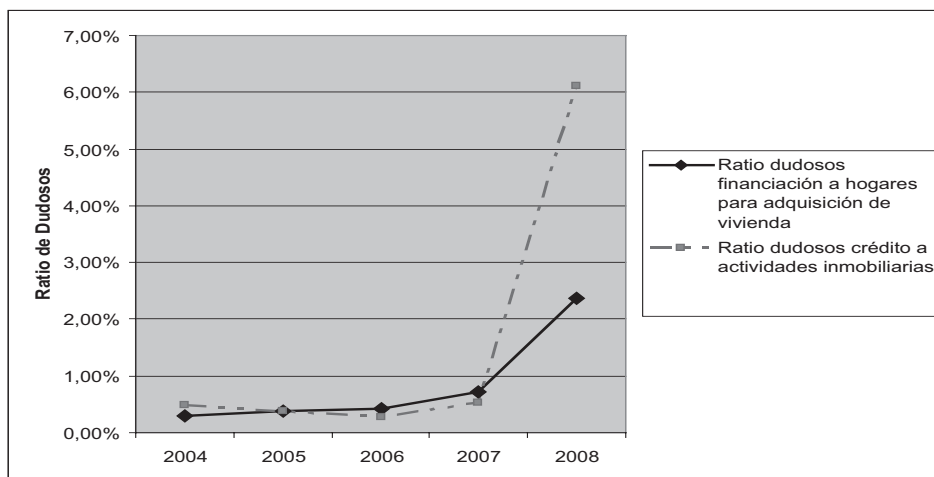
- El crédito a otros sectores residentes se multiplicó entre 2001 y 2007 por 2,6 veces en el caso de los bancos, mientras que lo hizo por 3,2 veces en el caso de las cajas⁸.

La financiación al sector inmobiliario –especialmente al segmento de promotores– ha generado la mayor parte de los problemas del sector financiero español. La formación de la burbuja inmobiliaria se aprecia claramente comparando la proporción de la financiación inmobiliaria sobre el crédito total al conjunto de actividades productivas de la economía. Este ratio, que era de un 23,2% en 2004, ascendió a un 32,2% en el año 2007. La burbuja, que acabó estallando en 2008, llegó a fijar máximos históricos en términos de construcción de nuevas viviendas, superándose las 700.000 en algunos ejercicios, cuando esta cifra se había movido en un rango entre 200.000 y 400.000 en el periodo 1980-1996⁹.

El estallido de la burbuja trajo consigo un rápido crecimiento de la morosidad en el segmento de promoción inmobiliaria, que comenzó a dispararse a lo largo del año 2008.

Debe incidirse en que la principal fuente de problemas era la financiación al segmento de promotores, pues el crédito a los hogares para adquisición de vivienda mostraba ratios de dudosos mucho más reducidos, como puede apreciarse en el Gráfico 22.

Gráfico 2. Evolución comparativa del ratio de dudosos entre 2004 y 2008



Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España, 02/2013

⁷ Vid Banco de España, *Boletín Estadístico*, enero de 2008.

⁸ Vid Banco de España, *Boletín Estadístico*, enero de 2008.

⁹ Visados de obra nueva, ampliación y/o reforma. Estadísticas y publicaciones del Ministerio de Fomento.

Respecto al crecimiento del endeudamiento (público y privado), éste pasó de 1,5 billones de Euros en 2001 a 4,2 billones en 2009¹⁰, o lo que es lo mismo, de 2,16 veces el PIB a casi 4 veces el PIB.

Se pueden distinguir dos etapas diferenciadas en este proceso de crecimiento del endeudamiento. La primera, entre 2001 y 2007, caracterizada por una creciente necesidad de financiación de las familias y las empresas; la segunda, a partir de 2007, caracterizada por una creciente necesidad de financiación de las administraciones públicas¹¹.

Entre 2005 y 2006 ya surgieron los primeros signos internos de cambio de ciclo: desaceleración de la formación bruta de capital fijo en construcción, inflexión del índice de producción industrial, aumento del precio del dinero desde mediados de 2005, etc.

El PIB español pasó de crecer un 3,6% en 2007 a decrecer un 3,6% en 2009. En este mismo periodo la tasa de desempleo creció desde el 8,3% hasta el 18%. Con este telón de fondo, era obvio que el sector financiero español necesitaba un ajuste, dado que la demanda de crédito se contraía –y por tanto se evidenciaba un exceso de capacidad– y además la morosidad crecía rápidamente.

2. PRINCIPALES MEDIDAS DE LA REFORMA FINANCIERA ESPAÑOLA

Ante la situación descrita con anterioridad, las medidas de reforma se fueron adoptando de forma lenta y progresiva y no con la misma contundencia con que se abordaron en países como EE.UU. o el Reino Unido¹².

Ésta es la opinión que se extendió por los mercados financieros y que recogieron diversos analistas bursátiles en comentarios como los siguientes:

- “La respuesta a la crisis inmobiliaria española y su fragmentado sector bancario fue demasiado lenta y progresiva”.¹³
- “Durante el periodo 2008-2010 los bancos españoles generalmente optaron por refinanciar los préstamos problemáticos para no reconocerse pérdidas”¹⁴.

¹⁰ Incluye emisiones de deuda y préstamos a las instituciones financieras, empresas no financieras, familias y Administraciones Públicas.

¹¹ D. García Coto (2011)

¹² Según J. Serrano (2009), el gobierno de Estados Unidos “respondió rápidamente a las necesidades apremiantes que trajo la crisis” con medidas como el plan inicial de rescate por 700.000 millones de dólares. Igualmente, Gran Bretaña anunció en el mismo año 2008 la nacionalización parcial de algunos de los principales bancos del país mediante la compra de acciones por valor de 50.000 millones de libras.

¹³ Comentario de Patrick Lee (*RBC Capital Markets*) en “Spanish Banks – Built on the sand”, 2012

¹⁴ Comentario de Jaime Becerril (*J.P. Morgan Cazenove*), en “Spanish Banks – Feedback from the Coast Line”, 2013

Detallamos a continuación, por orden cronológico, las principales medidas adoptadas desde al año 2008 hasta la actualidad:

- El práctico colapso de los mercados interbancarios y de titulizaciones como consecuencia de la desconfianza entre bancos mencionada anteriormente hizo que las principales medidas de apoyo al sector en 2008 fueran la creación del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros y los avales estatales a las nuevas emisiones de deuda.
- Sin embargo, más allá de los problemas iniciales de liquidez, poco a poco comenzó a generalizarse la preocupación sobre la calidad de los balances de las entidades de crédito por su elevada exposición al sector inmobiliario. La intervención de Caja Castilla la Mancha en 2009 llevó a máximos esta preocupación, que explica la promulgación del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, por el que se constituye el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Más allá de su funcionalidad como mecanismo de intervención de entidades inviables, su ánimo era el de facilitar los procesos de integración. Los fondos públicos aportados a las entidades tenían un coste (7,75%), debían ser devueltos en 5 años y estaban condicionados a la aprobación de un plan de viabilidad por el Banco de España.

Aun cuando un proceso ordenado como el propuesto por el Real Decreto-ley 9/2009 tiene sus ventajas, “también pudo implicar la pérdida de una oportunidad de recapitalización más contundente que hubiera podido evitar tensiones e incertidumbres” que se prolongaron hasta bien entrado el año 2012¹⁵.

- Revisaremos el Real Decreto-ley 11/2010 de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros más adelante, cuando hablemos específicamente de estas entidades.
- Las crisis de deuda soberana de Grecia e Irlanda, la creciente desconfianza hacia España y consiguientemente nuestra propia crisis de deuda pública motivaron el Real Decreto-ley 2/2011, cuyos principales objetivos eran elevar las exigencias de solvencia (acercándolas a las de Basilea III) e incentivar a las entidades para que acudieran a los mercados de capitales. Efectivamente se exigió a las entidades un ratio de “core capital” mínimo del 8%, que sería del 10% para aquellas que tuvieran un coeficiente de financiación mayorista superior al 20% y no hubieran colocado títulos representativos de su capital a terceros por al menos el 20% del mismo. Las entidades que no pudieran obtener fondos suficientes en el mercado podían acudir al FROB, que aportaría la diferencia entre la necesidad de capital

¹⁵ S. Carbó (2011).

derivada del Real Decreto-ley 2/2011 y el importe que las entidades hubieran obtenido en el mercado.

- No fue hasta febrero de 2012 cuando se abordó de una vez el saneamiento de los balances de las entidades de crédito. Según el Real Decreto-ley 2/2012 de 3 de febrero, “el principal lastre del sector bancario español es la magnitud de su exposición a los activos relacionados con el sector inmobiliario, activos que han sufrido un fuerte deterioro. Las dudas respecto a la valoración de tales activos y el aumento notable de los préstamos calificados como dudosos generan unos efectos perversos tanto sobre el propio sector financiero, dificultando el acceso de las entidades españolas a la financiación mayorista, como sobre el sector real al agravar la restricción del crédito”.

El Real Decreto supuso un aumento significativo del saneamiento de los activos bancarios, en torno a 50.000 millones de Euros, tanto a través de requerimientos de provisiones como de recursos propios.

- Poco después, en mayo de 2012, el Real Decreto-ley 18/2012 de 11 de mayo estableció requerimientos de cobertura adicionales por el deterioro de las financiaciones vinculadas a la actividad inmobiliaria clasificadas como en situación normal.
- El 25 de junio de 2012 el gobierno español solicitó asistencia financiera externa para la recapitalización del sector bancario. En virtud de la misma, España dispondría de un préstamo de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera que cubriría las necesidades estimadas hasta un máximo de 100.000 millones de Euros, correspondiendo al FROB la canalización de estos fondos hacia las entidades afectadas.

En este contexto, el Memorando de Entendimiento acordado por España detallaba las condiciones y las medidas concretas para recibir estas ayudas, básicamente la determinación de las necesidades de capital de cada banco, la recapitalización, reestructuración y/o resolución de los bancos débiles y la segregación de los activos deteriorados a una entidad externa.

La hoja de ruta acordada suponía que, una vez determinadas las necesidades de capital de cada banco, éstos se agruparían en cuatro categorías: Grupo 0 (sin déficits de capital), Grupo 1 (bancos ya nacionalizados), Grupo 2 (bancos con déficit de capital que necesitaran ayuda estatal) y Grupo 3 (bancos con déficit de capital que contarán con planes fiables de recapitalización).

Respecto de las entidades del Grupo 2, éstas debían presentar sus planes de reestructuración no más tarde de octubre de 2012, de forma que para diciembre se recapitalizarían o liquidarían.

A las entidades del Grupo 3 se les exigía la emisión de bonos convertibles que serían suscritos por el FROB y que podían redimirse hasta el 30 de junio de 2013 si los bancos obtenían el capital privado necesario. En caso contrario, las

entidades serían recapitalizadas mediante la conversión total o parcial de los bonos en acciones ordinarias.

- Finalmente, en el contexto de este programa de asistencia a España acordado en el seno del Eurogrupo, se aprobó el Real Decreto-ley 24/2012 de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Dicho decreto tiene como objetivo regular los procesos de actuación temprana, reestructuración y resolución de entidades de crédito para proteger la estabilidad del sistema financiero minimizando el uso de recursos públicos.

El decreto también estipula que el FROB podrá obligar a una entidad de crédito a transmitir los activos deteriorados a la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

Estarían obligadas a transmitir dichos activos a la SAREB las entidades mayoritariamente participadas por el FROB y aquellas sobre las que se concluyera que requerirían un proceso de reestructuración.

Por último, el decreto estipulaba que a partir del 1 de enero de 2013 las entidades de crédito deberían contar con un capital principal de al menos el 9% de sus exposiciones totales ponderadas por riesgo.

Una vez hecho este resumen cronológico de los últimos cuatro años, vamos a centrarnos a continuación en el segmento de las cajas de ahorros, que como se vio al comienzo del artículo habían crecido más agresivamente que los bancos en términos de número de oficinas y crédito y, por tanto, resultaron particularmente afectadas por la crisis.

Las cajas contaban históricamente con una limitación intrínseca a su naturaleza jurídica: la imposibilidad de ampliar sus recursos propios recurriendo a los mercados. En este sentido, la experiencia de las cuotas participativas, que surgieron con la reforma de la Ley 13/1985 de 25 de mayo y su posterior desarrollo por el Real Decreto 664/1990 de 25 de mayo¹⁶, fue un fracaso, pues estos instrumentos se mostraron muy poco útiles como fuente de financiación, principalmente por su complejidad y rigidez en comparación con la deuda subordinada y las participaciones preferentes¹⁷ y por su carencia de derechos políticos, lo que las hacía poco atractivas entre los inversores institucionales. De hecho, sólo la Caja de Ahorros del Mediterráneo había emitido cuotas en el año 2008, emisión que se caracterizó además por su muy baja liquidez en el mercado secundario.

Las principales medidas previstas específicamente para las cajas de ahorros fueron las desarrolladas en el artículo 25 del Real Decreto-ley 6/2010 de 9 de abril y en el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio:

¹⁶ Modificadas posteriormente con la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero y el Real Decreto 302/2004.

¹⁷ E. Ferrada (2004).

- El artículo 25 del Real Decreto-ley 6/2010 pretendió facilitar las fusiones entre cajas de ahorros mediante el nacimiento de los Sistemas Institucionales de Protección (SIP).
- Los SIP, conocidos en el sector como “fusiones frías”, suponían un compromiso mutuo de solvencia y liquidez entre los integrantes que debía alcanzar como mínimo el 40% de los recursos propios computables de cada uno. Las entidades debían permanecer en el SIP como mínimo durante 10 años y poner en común una parte significativa de sus resultados a través de una entidad central común.
- Esta entidad central debía ser uno de los integrantes del SIP o bien otra entidad de crédito participada por todas las incluidas en el SIP.
- Esta fórmula, que nació como mecanismo intermedio para evitar las fusiones por absorción y así permitir a las cajas conservar cierta independencia, disparó el proceso de concentración que recogemos en el tercer epígrafe de este artículo.
- En cualquier caso, esta fórmula se vería rápidamente superada por la propia gravedad de la situación, que como veremos posteriormente, precipitó la conversión de la mayoría de las cajas en bancos y la nacionalización de algunas entidades.
- El Real Decreto-ley 11/2010 permitió después de muchos años la emisión de cuotas participativas con derechos políticos y suprimió la limitación según la cual ninguna persona física o jurídica podía ostentar más del 5% de las cuotas en circulación de una caja.
- Respecto al gobierno corporativo, rebajó la representación de las Administraciones Públicas del 50% de los derechos de voto al 40% como máximo y reforzó el régimen de incompatibilidades para ser miembro de los órganos de gobierno.
- Por último, creó la nueva figura del ejercicio indirecto de la actividad financiera, que tiene lugar cuando una caja aporta todo su negocio financiero a una entidad de crédito en la que posee al menos el 50% de los derechos de voto. También cabía que varias cajas aportaran todos sus respectivos negocios financieros a una misma entidad de crédito. También se permitió a las cajas acordar la segregación de su actividad financiera para transformarse en una fundación de carácter especial.

Visto con perspectiva, estas medidas referentes a las cajas llegaron demasiado tarde, tanto en lo que respecta al infructuoso impulso que se pretendió dar a las cuotas participativas como en lo relativo al gobierno corporativo. Hacía 16 meses que se había producido la intervención de Caja Castilla la Mancha y 2 meses de la intervención de Cajasur.

Por último, si bien no puede ser catalogada como una medida de reforma financiera, sí cabe destacar por su importancia el papel desempeñado por el Banco Central Europeo (BCE) a lo largo de la crisis. De forma extraordinaria, celebró dos subastas a tres años el 22 de diciembre de 2011 y el 1 de marzo de 2012, por importes respectivos de 489.191 y 529.531 millones de Euros. Una parte significativa de esta liquidez fue adjudicada a entidades españolas, que pudieron de esta forma capear mejor las adversas condiciones de financiación, caracterizadas por unos mercados prácticamente cerrados y unos costes de financiación muy elevados.

3. REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR ESPAÑOL DE BANCOS Y CAJAS DE AHORROS¹⁸

La situación de partida del año 2008 correspondía a un sector con 48 bancos y 45 cajas de ahorros nacionales que disponían de 39.193 oficinas operativas¹⁹.

Una vez constituido el FROB en junio de 2009 y tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2010 de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, se pusieron en marcha múltiples procesos de integración que implicaban reducir drásticamente el número inicial de 45 cajas de ahorros. La Tabla 2 recoge un resumen de dichos procesos de integración, los principales hitos recorridos en cada uno y las entidades resultantes.

Tabla 2. Principales procesos de integración en el sector financiero español

ENTIDAD RESULTANTE	ACTIVOS CONSOLIDADOS 2011 (MILLONES DE EUROS)	ENTIDADES INTEGRADAS	HITOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN
Bankia	302.846	Caja Madrid Bancaja Caja Insular Caja Ávila Caixa Laietana Caja Segovia Caja Rioja	<ul style="list-style-type: none"> • El 30 de julio de 2010 los miembros constituyeron un SIP. • El 3 de diciembre de 2010 se creó la sociedad central del SIP (BFA). • El 5 de abril de 2011 el consejo de administración de BFA aprobó la aportación del negocio bancario por BFA a Bankia, S.A. y la posterior salida a Bolsa de ésta última.
Catalunya Banc	77.049	Caixa Catalunya Caixa Tarragona Caixa Manresa	<ul style="list-style-type: none"> • El 1 de Julio de 2010 se autorizó la fusión de las tres cajas en CatalunyaCaixa. • El 15 de febrero de 2011 el consejo de administración de CatalunyaCaixa aprobó la creación de un banco. • El 7 de junio de 2011 se constituyó Catalunya Banc.

¹⁸ No se incluyen en este análisis las Cooperativas de Crédito ni los Establecimientos Financieros de Crédito.

¹⁹ Vid Banco de España, *Memoria de la Supervisión Bancaria en España*, 2011.

Kutxa Bank	74.058	BBK Kutxa Caja Vital	<ul style="list-style-type: none"> • El 30 de junio de 2011 las tres entidades suscribieron un contrato de integración para constituir un SIP con el objetivo de mantener una entidad central bajo la forma de un banco, Kutxabank.
Novacaixagalicia Banco	72.236	Caixa Galicia Caixanova	<ul style="list-style-type: none"> • El 29 de noviembre de 2010 se fusionaron ambas entidades en Novacaixagalicia. • El 28 de abril de 2011 el consejo de administración de Novacaixagalicia aprobó la creación de un banco. • Novacaixagalicia Banco se constituyó el 15 de noviembre de 2011.
Banca Cívica	71.827	Caja Canarias Caja de Burgos Caja Navarra Cajasol	<ul style="list-style-type: none"> • El 7 de abril de 2010 Caja Canarias, Caja Burgos y Caja Navarra suscribieron un contrato de integración. • El 9 de junio de 2010 se constituyó Banca Cívica como banco. • El 19 de noviembre de 2010 se incorporó Cajasol. • Banca Cívica comenzó a cotizar en Bolsa el 19 de julio de 2011 y fue absorbida por CaixaBank en agosto de 2012.
Banco Mare Nostrum	61.464	Caja Murcia Caja Granada Caixa Pènèdes Sa Nostra	<ul style="list-style-type: none"> • El 2 de junio de 2010 los consejos de administración de las cuatro entidades aprobaron un protocolo para la creación de un SIP. • El 22 de diciembre de 2010 se obtuvo la ficha bancaria.

Liberbank	50.847	Caja Asturias CajaExtremadura Caja Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> • El 8 de abril de 2011 las tres cajas aprobaron su integración en un SIP. • El 24 de mayo de 2011 se segregó el negocio financiero de cada caja a favor del banco. • El 29 de agosto Liberbank comenzó sus operaciones.
Banco CEISS	42.336	Caja España Caja Duero	<ul style="list-style-type: none"> • La fusión de Caja España y Caja Duero entró en vigor el 1 de octubre de 2010. • El consejo de la entidad fusionada aprobó el 28 de julio de 2011 la segregación de la actividad financiera a Banco CEISS. • El 26 de septiembre de 2011 se aprobó la integración con Unicaja, si bien a la fecha actual esta operación no se ha cerrado.
Unnim	29.288	Caixa Sabadell Caixa Terrassa Caixa Manlleu	<ul style="list-style-type: none"> • El 21 de julio de 2009 los consejos de administración de las tres cajas aprobaron su fusión en Unnim. • El 28 de enero de 2011 el consejo de Unnim acordó la constitución de un banco. • El 15 de julio de 2011 se aprobó la constitución de Unnim Banc. • BBVA adquirió Unnim en marzo de 2012.
Caja3	20.725	CAI Caja Círculo Caja Badajoz	<ul style="list-style-type: none"> • El 22 de diciembre de 2010 las tres entidades integraron la entidad central del SIP.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Anuales y páginas web de las entidades.

Adicionalmente, según datos del Banco de España, entre 2008 y 2011 el sector de bancos y cajas reconoció pérdidas por 91 mil millones de Euros²⁰ (53 mil millones de provisiones específicas contra resultados, 16 mil millones contra provisión genérica y 22 mil millones de provisiones específicas contra reservas para entidades en proceso de reestructuración a través del FROB).

Una vez que estaban muy avanzados los procesos de integración ya mencionados, los mayores requisitos de capital impuestos por el Real Decreto-ley 2/2011 supusieron un nuevo hito: las entidades que no pudieran obtener capital en el mercado para cumplir con los nuevos requisitos, debían acudir al FROB. Éste adquiriría acciones ordinarias y se incorporaría al consejo de administración de la entidad.

A resultas de lo anterior, trece bancos y cajas de ahorros no cumplían los nuevos niveles de solvencia exigidos, por lo que necesitaban elevar su capital principal.

En este contexto se produjeron las controvertidas salidas a Bolsa de Bankia y Banca Cívica y la definitiva entrada del FROB en el capital de Novacaixagalicia (93%), Catalunyaixa (90%) y Unnim (100%).

Previamente y como requisito imprescindible, se había ultimado el cambio de modelo societario por el que la mayoría de las cajas había traspasado su actividad financiera a un banco.

En total, la adaptación a los nuevos requisitos de solvencia impuestos por el Real Decreto-ley 2/2011 supuso una necesidad de capital de más de 15.000 millones de Euros. El 44% se cubrió con inversión privada y el 56% restante lo aportó el FROB, concretamente a CAM, Novacaixagalicia, Catalunyaixa y Unnim.

El siguiente paso decisivo en la reestructuración del sector fue el saneamiento de activos inmobiliarios impuesto por los dos decretos del año 2012 y la creación de la SAREB.

Respecto a las medidas de saneamiento, los activos inmobiliarios ligados al crédito promotor se estimaban en 323.000 millones de Euros, de los cuales el 54% se catalogaba como problemático y el restante 46% como no problemático.

El primer decreto (Real Decreto-ley 2/2012) se centró básicamente en los activos problemáticos y supuso para el sector nuevas provisiones y dotaciones de capital por 50.000 millones de Euros con el 31 de diciembre de 2012 como fecha límite. Este importe adicional supuso incrementar la cobertura del suelo desde un 31% al 80% y la de la promoción en curso, de un 27% al 65%.

El segundo decreto de saneamiento fue más allá y actuó con contundencia sobre los activos no problemáticos del sector promotor y constructor, intentando disipar dudas respecto a la suficiencia del primer decreto. Se exigió así un saneamiento adicional de unos 30.000 millones de Euros.

²⁰ Vid Banco de España, "La reestructuración del sector bancario español y el Real Decreto-ley para el reforzamiento del sistema financiero", 2011.

Como consecuencia de ambos decretos, los resultados agregados de las entidades bancarias españolas pasaron del beneficio en el año 2011 a la pérdida en el 2012. La Tabla 3 muestra la comparativa entre los años 2011 y 2012 y cómo el incremento en los deterioros de las inversiones crediticias explica las pérdidas de 2012.

Tabla 3. Agregado de las Cuentas de Pérdidas y Ganancias de los bancos españoles (millones de euros)

AÑO	2011	2012
Margen de Intereses	15.229	16.800
Margen Bruto	31.640	34.699
Gastos de Administración y Amortizaciones	-13.953	-14.575
Pérdidas por deterioro y dotaciones a provisiones	-10.226	-28.409
Resultado de Explotación	7.461	-8.285
Resultado Neto	4.341	-5.462

Fuente: Anuario de la Asociación Española de Banca, diciembre 2012.

Respecto a la SAREB, ésta es una sociedad anónima constituida en diciembre de 2012 que tiene como principales accionistas al FROB y a diversas entidades financieras y aseguradoras. Su objeto social es la tenencia y gestión de los activos transferidos por las entidades mayoritariamente participadas por el FROB (Bankia, Catalunya Banc, NovacaixaGalicia Banco) y por aquellas que requieren un proceso de reestructuración (BMN, Liberbank, Caja 3 y CEISS).

SAREB gestionará activos en torno a los 55.000 millones, consistentes en préstamos y créditos vinculados al sector inmobiliario, suelo, vivienda terminada y promociones en curso. Estos activos se transfirieron con descuentos significativos sobre sus valores en libros y como contrapartida, las entidades aportantes recibieron deuda senior emitida por SAREB.

El plan de negocio de SAREB prevé reducir su balance a la mitad a lo largo de los próximos cinco años. Ahora bien, tanto la política de precios como el calendario de venta para la desinversión de estos activos tendrá impacto en la banca sana. Por tanto es de esperar que la SAREB pretenda minimizar el daño inmediato que podría sufrir la banca sana si el mercado inmobiliario se inundara rápidamente con activos a muy bajo precio.

Como resultado de todo lo anterior, tras cuatro años de reformas nos encontramos en la actualidad con un sector financiero mucho más concentrado en entidades más grandes (especialmente en ciertas regiones) y en el que sólo dos cajas de ahorros continúan su actividad como tales: CAMP de Ontinyent y Caixa de Pollença.

El sector se encuentra en una fase avanzada de saneamiento y reajuste de su capacidad, de tal forma que el número inicial de 39.193 oficinas de 2008 se había reducido a 33.557 en 2011, con la consiguiente reducción de un 11% del personal activo²¹.

4. POSICIONAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO ESPAÑOL ANTE EL FUTURO

A pesar de las medidas de reforma y la consiguiente reestructuración explicada con anterioridad, el sector financiero español afronta aún retos complicados:

- El deterioro prolongado de la situación económica, en términos de crecimiento del PIB y desempleo²², afecta negativamente a la demanda de crédito. Teniendo en cuenta el elevado endeudamiento público y privado de la economía española, el necesario desapalancamiento llevará tiempo y contraerá la demanda de crédito.
- El deterioro económico también se deja notar en la creciente morosidad de los segmentos de empresas y familias²³, por lo que el importante saneamiento de activos inmobiliarios llevado a cabo en 2012 podría no bastar.
- La disminución de los tipos de interés desde finales del 2011 también afecta negativamente al margen de intermediación, debido a que buena parte de la cartera crediticia está referenciada a tipos variables, básicamente al Euribor a 6 y 12 meses^{24,25}. Como elemento positivo, sin embargo, cabe mencionar la reciente recomendación del Banco de España de limitar la retribución a los depósitos.
- Aunque el acceso a los mercados se está volviendo más fácil²⁶, el coste de financiación es todavía elevado. Este punto es especialmente crítico si tenemos en cuenta que la banca española deberá ir reduciendo paulatinamente su dependencia de la financiación barata del BCE.
- La puesta en funcionamiento de la SAREB puede tener un impacto negativo sobre la valoración de los activos de los bancos sanos y exigirles un saneamiento

²¹ Vid Banco de España, *Memoria de la Supervisión Bancaria en España*, 2011.

²² Las previsiones del Fondo Monetario Internacional para el año 2013 respecto al PIB real y la tasa de desempleo en España son -1,3% y 25,1% respectivamente. Vid FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, octubre de 2012.

²³ La tasa de morosidad en estos segmentos alcanzó el 10,73% en diciembre de 2012, frente a un 8,05% un año antes. Vid Banco de España, *Boletín Estadístico*, febrero de 2013.

²⁴ El Euribor a 12 meses ha descendido desde un 2,11% al cierre de octubre de 2011 hasta un 0,58% en enero de 2013.

²⁵ El 74% del crédito concedido por las entidades de depósito a diciembre de 2012 era a tipo variable. Vid Banco de España, *Boletín Estadístico*, 2012.

²⁶ Varias entidades españolas pudieron emitir deuda en los mercados de capitales a comienzos del 2013. Tal fue el caso del BBVA (emisión de 1.500 millones de Euros a 5 años), CaixaBank (1.000 millones de Euros a tres años) o Banco Popular (750 millones de Euros a 2 años y medio).

adicional a los ya realizados. Así ocurrió en Irlanda, donde los precios de los activos inmobiliarios continuaron bajando tras la entrada en funcionamiento del NAMA²⁷.

- La introducción progresiva de Basilea III hasta el 1 de enero de 2019 supone un reto adicional, quizá no tanto en términos de requerimientos de capital (puesto que el Real Decreto-ley 2/2011 ya anticipó buena parte del esfuerzo) sino en lo referente a la introducción de los ratios de apalancamiento y liquidez.

Más allá del posicionamiento de nuestras entidades bancarias ante el futuro, convendría también reflexionar sobre la crisis que hemos atravesado e intentar extraer lecciones que nos sirvieran para prevenir o al menos reducir la intensidad de posibles crisis venideras.

En este sentido, J. García Montalvo establece un interesante paralelismo entre los incentivos perversos de las agencias de rating internacionales y las compañías de tasación españolas: “¿Hay alguna alternativa al incremento de la regulación bancaria? La respuesta es afirmativa. La forma más adecuada de atacar el problema consiste en modificar los incentivos de los participantes en los mercados para evitar el encadenamiento de incentivos perversos”. “La acción de las empresas de tasación en España fue paralela a la de las agencias de rating en el sistema de originar para distribuir de EEUU. Los bancos apuntaron como activos de buena calidad unas hipotecas que realmente tenían un colateral cuyo valor no se correspondía con la aparente calidad de la hipoteca”²⁸

Montalvo concluye que “más del 50% de las tasaciones realizadas en España en un año concreto son hechas por empresas de tasación participadas mayoritariamente por bancos y cajas de ahorros. De nuevo, los incentivos de bancos, agencias de tasación y solicitantes de crédito están alineados, pero en la dirección contraria al interés general”.

Otra propuesta de J. García Montalvo consiste en pinchar la burbuja una vez que se haya identificado. Parece difícil creer que ningún agente económico se percatara del insostenible crecimiento del crédito experimentado por España entre 2003 y 2007. Según Montalvo, “el Banco de España hizo multitud de llamadas de atención a la banca para que redujeran la tasa de crecimiento del crédito hipotecario a las familias y las inmobiliarias. Estas llamadas no tuvieron prácticamente ninguna incidencia. Otra posibilidad es que la política monetaria reaccione no sólo ante la inflación de los precios al consumo sino también ante las burbujas en los activos”.

R. Ortega no es tan partidario de incluir entre los objetivos de la política monetaria la estabilidad de los precios de los activos, pero sí reconoce que “parece a todas luces conveniente la participación de los bancos centrales en las tareas de la política macroprudencial para la identificación y prevención de riesgos”²⁹.

²⁷ National Asset Management Agency.

²⁸ J. García Montalvo (2009).

²⁹ R. Ortega (2011).

En este sentido, cabe destacar la reciente creación por parte de la Unión Europea del Consejo Europeo de Riesgo Sistémico. El nacimiento de dicho Consejo se anunció en mayo de 2009 y es fruto del encargo realizado al grupo Larosière como respuesta a la crisis financiera de 2008. La recomendación del grupo de trabajo consistió en la creación de un marco basado en dos nuevos pilares: el Sistema Europeo de Supervisión Financiera y el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico.

Este último es un organismo independiente que deberá detectar amenazas, emitir alertas y formular recomendaciones para aminorar el impacto de los riesgos sobre el sistema financiero europeo.

Igualmente, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea está desarrollando Basilea III con un espíritu que va más allá de la regulación de la solvencia de las entidades de crédito y que se adentra en la estabilidad macroeconómica general mediante la introducción del colchón de capital anticíclico³⁰. Este colchón se constituirá únicamente en momentos en que el crédito esté creciendo demasiado, con el objetivo de frenar este crecimiento excesivo.

5. CONCLUSIONES

A modo de resumen, parece claro que la crisis española ya se venía incubando cuando surgieron las primeras alarmas en Estados Unidos. La gran expansión crediticia española –asociada a unos activos inmobiliarios con precios cada vez más inflados– se sustentaba en una creciente financiación externa, de forma que cuando ésta comienza a restringirse, se culmina una reacción letal para el sector financiero: morosidad creciente en un contexto de crisis y mayor desempleo, deterioros de activos y mayores provisiones en las cuentas de resultados, financiación encarecida y de difícil acceso y por último, la constatación de un exceso de capacidad, especialmente en el caso de las cajas de ahorros.

Una vez que se hizo obvio que el problema no era solamente de liquidez, sino que afectaba a la solvencia de las entidades, el gobierno constituyó el FROB con el objetivo de fomentar una reestructuración ordenada del sector y la esperanza de que las sinergias resultantes de dicho proceso paliaran parte del problema³¹.

Sin embargo, la lentitud del proceso de reestructuración, las intervenciones de Caja Castilla la Mancha y Cajasur y la consiguiente propagación de la desconfianza no hicieron sino agravar el problema.

No será hasta el año 2012 cuando se afronte la necesidad de sanear los balances de las entidades y solicitar el apoyo de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera. Para entonces, el sector estaba en una fase muy avanzada de consolidación,

³⁰ F. Mínguez (2011)

³¹ Vid Banco de España, *Situación y perspectivas del sector bancario español*, 2010.

las cajas de ahorros estaban “bancarizadas” prácticamente en su totalidad y el sector había hecho un esfuerzo ingente en términos de provisiones específicas y genéricas y capitalización.

Sin embargo, el coste para la economía real se había probado ya muy elevado: la desconfianza hacia el país, con la consiguiente crisis de deuda soberana³² y los graves problemas de financiación bancaria restringieron aún más el crédito al sector productivo.

Nos encontramos ahora con un sector financiero mucho más saneado y con una eficiencia y rentabilidad que irán mejorando según se culminen los procesos de reestructuración, pero no por ello exento de retos derivados de la pertinaz crisis económica, un proceso de despalancamiento todavía en marcha, un entorno de bajos tipos y un stock inmobiliario aún considerable.

A la vista del elevado coste económico y social que ha tenido el agresivo crecimiento del crédito y la inflación de precios inmobiliarios experimentada entre los años 2000 y 2007, es de esperar que los gobiernos y los organismos reguladores y supervisores hayan extraído las lecciones adecuadas. Confíemos en que algunas de las iniciativas contenidas en Basilea III, el análisis crítico que en Estados Unidos se está haciendo sobre el papel de las agencias de rating o la nueva arquitectura de supervisión propuesta por la Comisión Europea contribuyan a anticipar mejor futuras crisis y reducir así su elevado coste.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE BANCA. Anuario Estadístico de la Banca en España. 2012.
- BANCO DE ESPAÑA. “Boletín Estadístico”. 01/2008 y 02/2013.
- _ (2010), “Situación y perspectivas del sector bancario español”. 1 de diciembre de 2010. Disponible en Internet, www.bde.es / Inicio / Sala de Prensa / Información de Interés / La reestructuración del sistema financiero en España / Progreso.
 - _ (2011a), “Memoria de la Supervisión Bancaria en España”.2011.
 - _ (2011b), “La reestructuración del sector bancario español y el Real Decreto-ley para el reforzamiento del sistema financiero”. 2011. Disponible en Internet, www.bde.es / Inicio / Sala de Prensa / Información de Interés / La reestructuración del sistema financiero en España /Reestructuración y recapitalización.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. *Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades*

³² La prima de riesgo de la deuda pública española, medida como el spread entre la TIR del bono español a 10 años y la TIR del bono alemán comparable, había pasado de menos de 100 puntos básicos en enero de 2010 a más de 600 en julio del 2012.

- de crédito*. Boletín Oficial del Estado del sábado 27 de junio de 2009, sec.I, pp.53194.
- *Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo*. Boletín Oficial del Estado del martes 13 de abril de 2010, sec.I, pp.32863.
- *Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorro*. Boletín Oficial del Estado del martes 13 de julio de 2010, sec. I, pp. 61427.
- *Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero*. Boletín Oficial del Estado del sábado 19 de febrero de 2011, sec. I, pp.19213
- *Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero*. Boletín Oficial del Estado del sábado 4 de febrero de 2012, sec. I, pp.9889.
- *Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero*. Boletín Oficial del Estado del sábado 12 de mayo de 2012, sec. I, pp.35110.
- *Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito*. Boletín Oficial del Estado del viernes 31 de agosto de 2012, sec.I, pp.61559.
- CARBÓ, S. (2011), “Lecciones del proceso de reestructuración bancaria en España”, *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, N°42, pp. 35-47.
- CATARINEU, E. y PÉREZ, D. (2008), “La titulización de activos por parte de las entidades de crédito: el modelo español en el contexto internacional y su tratamiento desde el punto de vista de la regulación prudencial”, *Estabilidad Financiera*, N° 14, pp. 89-121.
- FERRADA, E. (2004), “Financiación de las cajas de ahorro: las cuotas participativas”, *Actualidad Jurídica Uría & Menéndez*, N°7, pp. 61-72.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009), *Global Financial Stability Report*, Octubre de 2009.
- (2012), *Perspectivas de la Economía mundial*, Octubre de 2012.
- GARCÍA COTO, D. (2011), “Ahorro familiar en España”, *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, N° 39.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2009), “Financiación inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera: lecciones a partir de la recesión de 2008-09”, Conferencia pronunciada el 24 de octubre de 2008 en el Encuentro Anual de la Barcelona GSE.
- LÓPEZ ROA, A.L. (2011), “Un repaso del comportamiento de las principales variables que han definido la crisis económica en España”, *Revista ICADE*, N° 83-84, pp. 165-180.
- MÍNGUEZ, F. (2011), “La estructura del nuevo marco prudencial y supervisor: hacia Basilea III”, *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, N°42, pp. 83-97.

- ORTEGA, R. (2011), “A modo de conclusiones”, *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, N°42, pp. 195-207.
- PELÁEZ RODRÍGUEZ, E. (2010), “Crisis financiera y crisis económica”, *Cuadernos de Formación*, Volumen 12/2011, Instituto de Estudios Fiscales.
- PINEDA, L. (2011), “La crisis financiera de los Estados Unidos y la respuesta regulatoria internacional”, *Revista Aequitas*, Volumen 1, pp. 129-214.
- SERRANO RODRÍGUEZ, J. (2009), “Crisis financiera de 2008: la visión un año después”, *Revista Soluciones de Postgrado EIA*, N°4, pp. 77-105.
- STEINBERG, F. (2008), “La crisis financiera mundial: causas y respuesta política”, *ARI*, N° 126/2008.