

## Reflexiones en torno a la reestructuración del sector bancario español

Santiago Carbó Valverde\*  
Joaquín Maudos\*\*

### 1. Introducción

Desde que comenzara la crisis internacional en el verano de 2007, la economía española ha sufrido con especial virulencia su impacto tanto sobre el sector real de la economía como sobre el sector bancario. En el primer caso, y como consecuencia de los problemas estructurales no abordados en el periodo anterior de expansión que tuvo lugar desde mediados de los noventa hasta 2007 (reforma del mercado de trabajo, problemas de competitividad-baja productividad, etc.) el impacto de la crisis ha dejado un huella profunda, sobre todo en términos de destrucción de empleo, hasta situarse en la actualidad la tasa de paro por encima del 20 por 100, frente a un valor cercano al 8 por 100 hace tan solo tres años. Y en el segundo, si bien el impacto de la crisis ha sido más tardío en comparación con otros países, desde mediados de 2009, y tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, la prueba del algodón de que el impacto de la crisis es importante es la existencia de una tasa de crecimiento negativa del crédito al sector privado no financiero, situándose desde entonces por debajo de los sectores bancarios de la eurozona.

Si bien la imagen que se desprende de las cifras agregadas del sector bancario español muestra que la situación más reciente no es peor que la existente en otros sectores bancario europeos (al menos en términos de rentabilidad y eficiencia), los mercados financieros no acaban de recuperar completamente la confianza en nuestro sector bancario, como demuestran las dificultades de obtener financiación en los mercados mayoristas de un buen número

de entidades financieras. Como se comentará con detalle en este artículo, los motivos de esa desconfianza son varios: la débil e incierta recuperación de la economía española que afecta tanto a los resultados de los bancos como a su morosidad; el ajuste pendiente en el precio de los activos inmobiliarios que incide sobre el valor de las garantías bancarias y que pueden exigir mayores saneamientos futuros; o la elevada concentración de riesgos en el sector inmobiliario, con un importe también elevado de activos improductivos en los balances.

Las medidas adoptadas hasta la fecha han sido varias y de gran calado, y lo positivo es que gran parte de sus efectos está aún por producirse: la aprobación de un Fondo de Reestructuración Ordenada del sector Bancario (FROB) en verano de 2009; la reforma de la ley de cajas un año más tarde para facilitar a estas entidades afrontar en mejores condiciones los retos de la crisis; reformas en materia de exigencia de provisiones para sanear el activo; y, más recientemente, la exigencia de mayor solvencia a través de un real decreto de reforzamiento del sistema financiero (RDL2/2011). Si a pesar de todas estas medidas, el grifo del crédito sigue cerrado y las entidades tienen dificultades para obtener financiación en los mercados mayoristas, es posible que sea necesario incidir en mayor medida en estas acciones y completar la hoja de ruta de la reestructuración e incluso es posible que sean necesarias otras disposiciones adicionales.

En este contexto, el objetivo de este artículo es aportar una reflexión sobre el estado de la cuestión del proceso de reestructuración en el que está inmerso una parte significativa de nuestro sector bancario. Para ello, en el primer apartado se desarrolla un análisis comparativo del sector bancario español en el contexto europeo y se muestran

\* Universidad de Granada y FUNCAS.

\*\* Universidad de Valencia e Ivie.

las enormes desigualdades que existen entre las diferentes entidades españolas. Seguidamente, en el apartado segundo se repasan los principales problemas a los que se enfrenta el sector bancario español para, en el apartado tercero, analizar las medidas hasta ahora implementadas. El artículo se cierra con un último apartado donde se recoge a las conclusiones y una reflexión sobre las cuestiones que en nuestra opinión quedan pendientes para completar con éxito el proceso de reestructuración en curso.

## 2. Situación actual del sector bancario español

### 2.1. La banca española en el contexto internacional

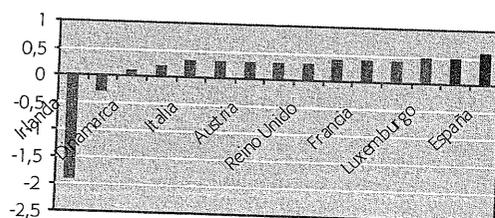
A juzgar por los principales indicadores económico-financieros del sector bancario español, la "salud" de la banca española es mejor que la media de la banca europea. Así, por ejemplo, la última información que proporciona el Banco Central Europeo referida a junio de 2010, muestra que España encabeza el *ranking* de sectores ban-

carios de la eurozona en términos de rentabilidad sobre activos (ROA), con un 0,6 por 100 frente a una media en torno al 0,2 por 100 en la banca de la eurozona (ver gráfico 1). Y en términos de rentabilidad sobre recursos propios (ROE), ocupa el segundo lugar con una rentabilidad del 9,3 por 100, frente a una media en la eurozona en torno al 3 por 100.

Si la comparación la realizamos en términos de eficiencia, también nuestro sector bancario destaca en este sentido, ya que la ratio de eficiencia operativa de las entidades financieras españolas es del 45 por 100, lo que supone estar 17 puntos porcentuales por debajo de la media de la banca de la eurozona y ocupar la segunda posición del *ranking* solo por detrás de Luxemburgo (ver gráfico 3).

Gráfico 1

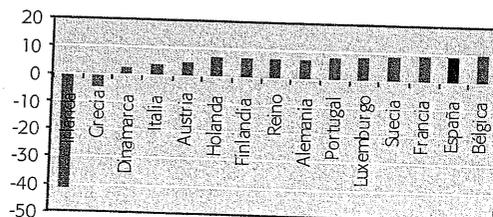
ROA (%). JUNIO 2010



Fuente: Banco Central Europeo.

Gráfico 2

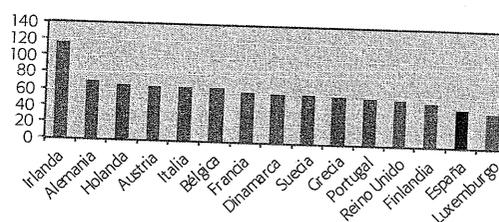
ROE (%). JUNIO 2010



Fuente: Banco Central Europeo.

Gráfico 3

RATIO DE EFICIENCIA OPERATIVA (%). JUNIO 2010



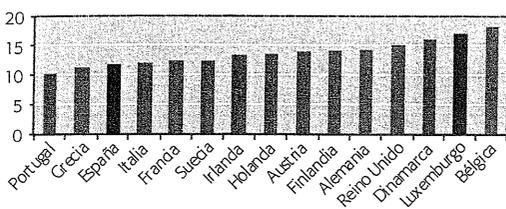
Fuente: Banco Central Europeo.

Sin embargo, la comparativa no es favorable al sector bancario español en términos de solvencia, con independencia del indicador utilizado (ver gráfico 4). Así, tomando como referencia el indicador de solvencia total, en junio de 2010 éste era del 11,8 por 100 en el sector bancario español, frente a una media del 13,7 por 100 del área del euro. Por tanto, si bien la banca española tiene un exceso de capital (*capital buffer*) de 3,8 puntos porcentuales, ese colchón se sitúa por debajo de la mayoría de países europeos, ya que España es el tercer país del ranking con menor nivel de solvencia. La imagen se mantiene si en lugar de utilizar la ratio de solvencia total se emplea la ratio *Tier 1* (9,1 por 100 en España frente al 11,1 por 100 de media en la banca de la eurozona).

Desgraciadamente, para otras variables de interés para juzgar la "salud" de un sector bancario, la información no es homogéneamente comparable a nivel internacional y el desfase temporal de la misma es mayor. Este es el caso de la tasa de morosidad del crédito, para la que si bien el FMI suministra información para un elevado número de países, es necesario utilizar como referencia diciembre de

Gráfico 4

## RATIO DE SOLVENCIA (%). JUNIO 2010

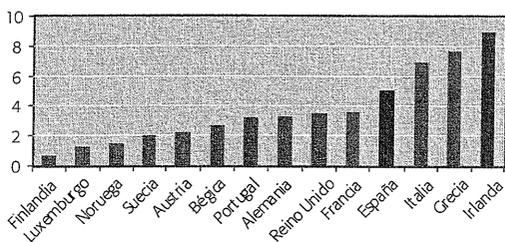


Fuente: Banco Central Europeo.

2009 para obtener información para una muestra representativa de países. Hecha esta advertencia, la morosidad de la banca española era del 5,1 por 100 (en enero de 2011 ha subido al 6 por 100), frente a una tasa media (no ponderado) del 3,8 por 100 en los países de la UE-15. Sólo Grecia (7,7 por 100), Italia (7 por 100), e Irlanda (9 por 100) presentan mayores tasas de morosidad (gráfico 5).

Gráfico 5

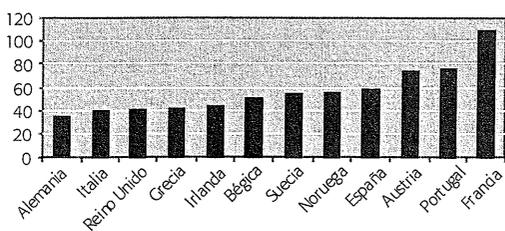
## TASA DE MOROSIDAD DEL CRÉDITO (%). DICIEMBRE 2009



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 6

## RATIO DE COBERTURA DE LA MOROSIDAD (%). DICIEMBRE 2009



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

En términos del grado de cobertura con provisiones de la morosidad, la información que contiene el gráfico 6 muestra un nivel de cobertura en España del 58,7 por 100, solo superado por Austria (73,8), Portugal (76,2 por 100) y Francia (109,4 por 100) y muy por encima de Alemania (34,1 por 100), Italia (40,1 por 100) y Reino Unido (41,1 por 100). Por tanto, en este indicador de "salud" bancaria, nuestro sector bancario presenta un grado de cobertura de los créditos morosos por encima de la media europea.

## 2.2. La heterogeneidad del sector bancario español

Como se ha puesto de manifiesto en la introducción, la imagen agregada del sector enmascara importantes diferencias entre entidades. Y nada mejor que utilizar la información que a lo largo de este año 2011 han suministrado a la CNMV las entidades bancarias españolas en cumplimiento de la exigencia de transparencia informativa anunciada por el Banco de España en noviembre de 2010. En concreto, el ejercicio de transparencia consistía en publicar antes de finales de febrero de 2011 "información adicional normalizada sobre su exposición al sector de promoción y construcción, desglosando los porcentajes de créditos de dudoso cobro, las garantías de que disponen y las coberturas constituidas para afrontar su posible deterioro".

Tomando como referencia esa información, como muestra el cuadro 1, se constatan importantes diferencias en cualquiera de los aspectos analizados: el nivel de solvencia de las entidades en base a su ratio de core capital (como porcentaje de los activos ponderados por riesgo), la tasa de morosidad en el crédito destinado a la promoción inmobiliaria y construcción, el grado de exposición a estos sectores, la magnitud de los activos adjudicados, el grado de cobertura con provisiones, etc. Así, por ejemplo, en términos de core capital coexisten entidades cuyo nivel no llega al 8 por 100 (como Bankia, Catalunya Caixa, NovaCaixagalicia, Unim, Banco Valencia y Bankinter) con otras por encima del 10 por 100 (BBK-Cajasur, Unicaja, Kutxa y Vital). O en términos de tasa de morosidad en el sector de la construcción y promoción inmobiliaria, coexisten entidades por encima del 20 por 100 (NovaCaixagalicia, Caja Duero-España, BBK-Cajasur, Kutxa, BBVA) con otras por debajo del 12 por 100 (Banco Mare Nostrum, Banco de Valencia y Bankinter).

La conclusión que se desprende de estos datos es la enorme desigualdad que existe entre entidades dentro del sector bancario español, lo que exige no generalizar en los mensajes sobre la situación del sector.

Cuadro 1

## EXPOSICIÓN INMOBILIARIA Y COBERTURAS REPORTADAS A LA CNMV

	Core capital	Crédito sector inmobiliario/ crédito total	Total problemáticos/ créditos al sector inmobiliario	Total problemáticos/ créditos	Tasa mora en sector inmobiliario	Provisiones/ activos problemáticos	Cobertura adjudicados
Banco Financiero y de Ahorro	7,04%	19,8	63,4	12,52	17,85	32	33
La Caixa	9,9%- 10,9% (+bonos conv.)	14,9	39,5	5,89	15,52	26	24
Banco Base	8,10%	25,9	60,1	15,55	22,43	25	28
Catalunya Caixa	6,30%	23,7	56,3	13,34	14,04	38	46
Banco Mare Nostrum	8,40%	23,2	49,3	11,42	10,52	39	29
Novacaixagalicia	<8%	21,8	63,3	13,80	22,66	31	35
Banca Cívica	8,05%	18,8	59,0	11,06	12,71	36	31
Caja España-Duero	<8%	31,3	50,8	15,90	20,79	32	29
Ibercaja	9,4	14,2	44,4	6,31	12,51	27	29
Unnim	6,40%	19,9	89,7	17,84	17,84	18	18
Caja 3	8,30%	25,7	76,5	19,61	13,79		
BBK y Cajasur	10,10%	10,4	102,5	10,65	45,38	32	40
Unicaja	13,10%	12,0	64,5	7,72	12,38		30
Kutxa	12,51%	11,2	71,0	7,96	25,73	30	22
Caja Vital	11,40%	19,0	53,0	10,06	12,93	19	14
Santander	8,80%	11,6	62,5	7,24	16,96	60	31
BBVA	9,60%		64,6		21,34		33
Sabadell	8,20%		64,9		15,17		31
Popular	9,43%	18,2	56,0	10,18	14,50	63	23
Pastor	8,50%	22,5	67,1	15,09	15,90		
Banco de Valencia	7,21%	17,0	48,2	8,20	11,62	49	22
Bankinter	6,76%	5,8	31,3	1,81	11,87	37	28
Banca March	22,40%	13,2					

Fuente: Elaboración propia en base a los datos reportados por las entidades a la CNMV.

### 3. Los problemas del sector bancario español

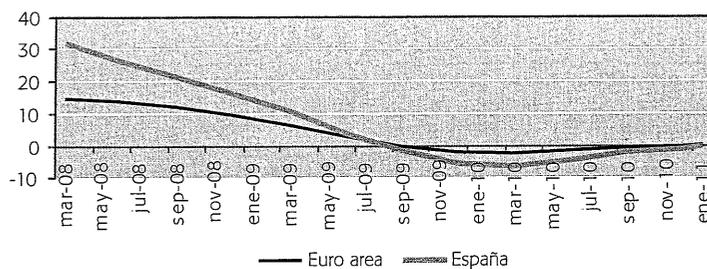
Hace aproximadamente un año que en esta misma revista publicamos un artículo que, con el título "Diez interrogantes del sector bancario español" (Carbó y Maudos, 2010), analizaba los retos a los que se enfrentaba nuestro sector bancario en un contexto de crisis. Trascurrido casi un año, los principales retos se mantienen, aunque en diferente intensidad: exceso de capacidad instalada, elevación de la tasa de morosidad y la magnitud de los activos problemáticos, necesidades de capital derivadas a los nuevos acuerdos de Basilea III, problemas de financiación en los mercados mayoristas,

cierre del grifo del crédito bancario, etc. En todo caso, tal vez sea pronto para evaluar en qué medida estos problemas se resolverán con las medidas adoptadas hasta la fecha, algo que sólo será posible con una perspectiva de más largo plazo, aunque sí pueden analizarse algunas tendencias.

La "prueba del algodón" de que el sector bancario español ha acumulado desequilibrios en los últimos años es que en los últimos meses tiene dificultades para cumplir con su función básica de financiar el crecimiento económico. Así, como se muestra con detalle a continuación, se ha producido una drástica reducción en el crecimiento del crédito hasta situarse en tasas negativas en los momentos de mayor impacto de la crisis.

Gráfico 7

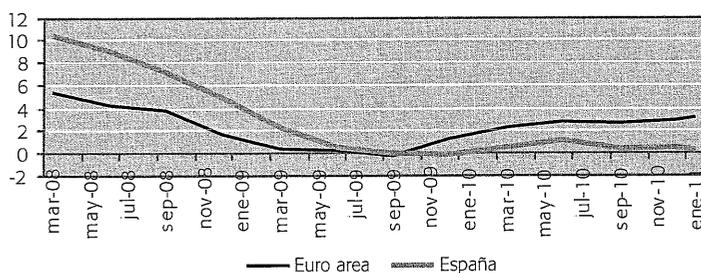
## TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL CRÉDITO A LAS EMPRESAS NO FINANCIERAS



Fuente: Banco Central Europeo.

Gráfico 8

## TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL CRÉDITO A LAS ECONOMÍAS DOMÉSTICAS



Fuente: Banco Central Europeo.

Una de las quejas más generalizadas en el ámbito empresarial es la dificultad para acceder al crédito bancario. Este es un tema de enorme importancia teniendo en cuenta el elevado peso de las PYME en la economía española y su elevada dependencia de la financiación bancaria.

Con objeto de analizar esta cuestión, en el gráfico 7 se muestra la evolución comparativa de la tasa de crecimiento anual del crédito a las empresas no financieras en España y en la eurozona desde inicios de 2008 hasta enero de 2011<sup>1</sup>. Se aprecia claramente el comportamiento procíclico del crédito con una acusada caída a medida que se acentúa la crisis. La caída es más acusada en España como consecuencia, no del mayor impacto de la crisis sobre el crecimiento del PIB, sino por partir de niveles iniciales muy por encima de la media europea. Así, a principios de 2008,

el crédito a las empresas crecía en España por encima del 30 por 100 anual, tasa que duplica la media europea.

Sin embargo, con la prolongación de la crisis, ya a finales de 2009, tanto España como la eurozona pasó a tasas negativas y desde entonces la caída en España ha sido más acusada. El periodo de mayor caída tiene lugar en el primer semestre de 2010, con una reducción máxima en el primer semestre del 4,2 por 100 en España y del 2,4 por 100 en la eurozona. Desde entonces hasta la actualidad, se ha moderado, si bien sigue siendo negativa. No obstante, el último dato anualizado correspondiente a enero de 2011 muestra que en la eurozona el crédito comienza a crecer mientras que en España sigue disminuyendo. En el caso del crédito a las economías domésticas, se bien también las tasas de crecimiento se han reducido drásticamente, solo han sido negativas en algún momento de forma aislada, con tasas que vuelven a crecer en la eurozona desde finales de 2009, mientras que se mantienen en niveles cercanos a cero en España (gráfico 8).

Si centramos la atención en el caso español, en el cuadro 2 se aprecia nuevamente que el crédito a las empre-

<sup>1</sup> La información está referida a las Instituciones Financieras Monetarias (IFM) ofrecida por el Banco Central Europeo. La información difiere con la que reporta el Banco de España ya que en este último caso está referida a las entidades de crédito, agrupación que difiere de las IFM.

Cuadro 2

## TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL CRÉDITO BANCARIO. TOTAL ENTIDADES DE CRÉDITO (%)

	OSR	Act. Prod.	Hogares	Vivienda	Consumo	Industria	Construcción	Servicios	Prom. Inmob	AAPP
marz-08	14,3	17,9	10,5	11,2	8,8	18,7	11,9	19,8	17,6	6,4
juni-08	11,2	14,1	8,3	8,7	7,1	12,2	7,6	16,5	11,0	11,0
sept-08	8,6	10,5	6,3	6,9	3,4	10,8	4,0	12,3	7,8	12,7
dici-08	6,2	7,8	3,8	5,1	-4,2	10,3	-1,0	9,6	4,8	23,5
marz-09	3,8	5,9	0,8	2,6	-11,9	10,5	-7,0	8,2	4,2	24,3
juni-09	1,2	1,6	-0,2	1,0	-14,1	7,1	-13,4	4,3	3,7	28,8
sept-09	-0,4	-0,9	-0,8	0,1	-10,8	-1,6	-14,3	2,8	2,9	33,3
dici-09	-1,8	-2,5	-0,7	-0,1	-9,1	-2,5	-14,1	0,4	1,6	22,2
marz-10	-1,9	-3,3	0,3	0,6	-5,6	-6,0	-11,9	-0,8	-0,4	26,6
juni-10	-0,7	-1,3	0,8	1,4	-9,8	-4,0	-7,9	0,6	-0,8	23,5
sept-10	-0,5	-0,5	0,1	1,0	-19,2	-0,7	-9,3	1,2	-1,3	25,4
dici-10	0,4	-0,6	-0,1	1,3	-14,6	0,1	-12,2	1,4	-2,2	22,1

Fuente: Banco de España.

sas (actividades productivas) es el que más ha caído durante la crisis, mientras que el crédito a las economías domésticas cae en menor proporción. Dentro del primero, destaca la disminución observada en el sector más duramente castigado por la crisis, con una tasa negativa en el sector de la construcción del 12,2 por 100 anual en diciembre de 2010. Sin embargo, en el sector de las actividades inmobiliarias, la caída es mucho más reducida, lo que demuestra la importancia de las refinanciaciones que se están produciendo como respuesta al crecimiento acelerado de la morosidad. En el caso de los hogares, como es habitual, es el crédito al consumo el que reacciona antes y en mayor medida ante situaciones de crisis, persistiendo reducciones cercanas al 15 por 100 a finales de 2010.

Un hecho que llama la atención es el intenso ritmo de crecimiento del crédito bancario a las AA.PP. justo con el inicio de la crisis, que llegó a una tasa anual máxima del 33 por 100 a mediados de 2009 y se sitúa en la actualidad (diciembre de 2010) en el 22,1 por 100. Este hecho refleja un aumento de la aversión al riesgo por parte de las entidades bancarias que les hace inclinarse hacia la concesión de crédito al sector público en detrimento del privado. Este rasgo se ve reforzado por el intenso ritmo de crecimiento de la compra de deuda pública por parte del sector bancario.

¿Cuáles son los problemas que conviene abordar con mayor urgencia para que se recupere el crédito bancario

en España y para que los mercados vuelvan a confiar en la "salud" de nuestro sector bancario? Cuatro son los retos más urgentes a abordar: a) sanear en mayor medida los activos relacionados con el sector inmobiliario; b) acelerar la corrección del exceso de capacidad instalada; c) reforzar la solvencia; y d) profesionalizar y mejorar la gestión de las cajas de ahorros.

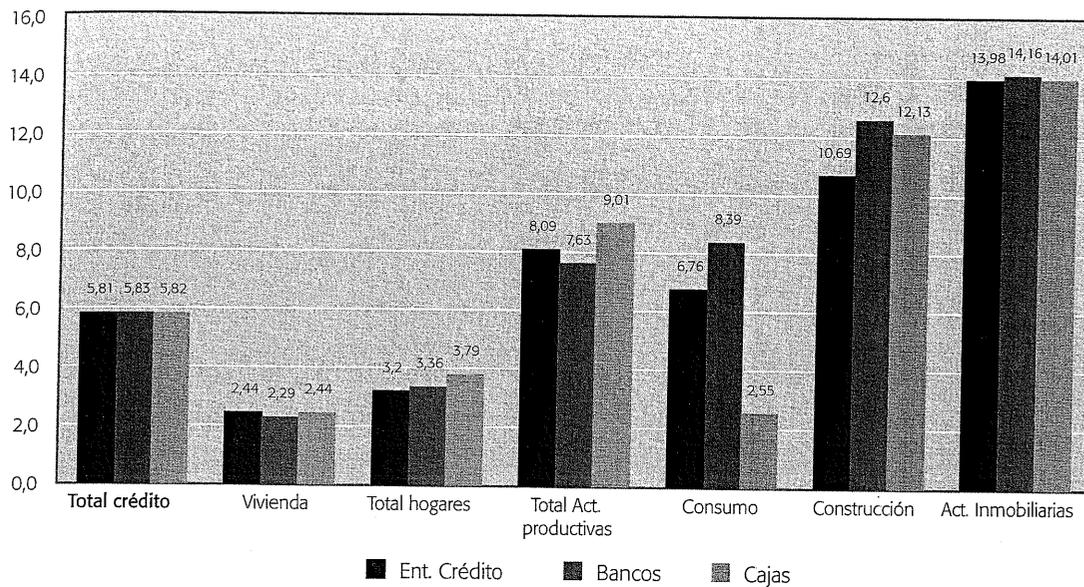
#### a) La lenta y pesada digestión del "ladrillo"

Es un hecho ampliamente conocido que uno de los orígenes de los problemas a los que se enfrenta el sector bancario español es la elevada concentración de riesgos en el sector inmobiliario. En la actualidad (información a diciembre de 2010), la concentración del crédito en el "ladrillo" (incluyendo construcción, promoción inmobiliaria y compra de vivienda) alcanza el 59,3 por 100 del crédito al sector privado residente, equivalente casi al 105 por 100 del PIB. Si aislamos la parte más problemática por su mayor tasa de morosidad y nos quedamos, por tanto, en el crédito a constructoras y promotoras, la concentración es del 23,3 por 100, con un saldo vivo de 430.000 millones de euros.

La preocupación por una concentración de riesgos tan elevada reside tanto en el continuo aumento de la tasa de morosidad como por el elevado valor de los activos inmobiliarios que la banca se ha adjudicado o que ha recibido

Gráfico 9

## TASAS DE MOROSIDAD (%). DICIEMBRE 2010



Fuente: Banco de España.

en dación en pago como respuesta a esa morosidad. En concreto, como muestra el gráfico 9, ya con datos de diciembre de 2010, la tasa de morosidad del crédito a las promotoras alcanza el 14 por 100, siendo también muy elevada (10,7 por 100) en la construcción. La comparación bancos-cajas muestra tasas de morosidad en las actividades ligadas al sector inmobiliario superiores en los bancos, si bien las diferencias son muy reducidas. En el préstamos para la compra de vivienda, la morosidad es muy reducida (2,4 por 100) y muy similar en bancos y cajas. Donde las diferencias son más acusadas es en el crédito al consumo, donde la morosidad de los bancos (8,4 por 100) está muy por encima de la de las cajas (2,6 por 100).

Como ha publicado el Banco de España, además de los créditos de dudoso cobro y los activos adjudicados, otro grupo de activos potencialmente problemáticos son los créditos calificados como subestándar, cuyo importe asciende a 57.600 millones de euros. Con datos de junio de 2010, el Banco de España cuantificó en 180.800 millones de euros el conjunto de activos potencialmente problemáticos relacionados con la construcción y promoción inmobiliaria. El Banco de España ha señalado que un 33 por 100 de esa cifra está cubierta con provisiones (incluyendo la genérica).

En el caso concreto de las cajas de ahorros, el Banco de España ha cuantificado en 100.000 millones de euros

(a fecha diciembre 2010) el importe de la inversión potencialmente problemática vinculada a la construcción y promoción inmobiliaria, de los que 28.000 millones son préstamos de dudoso cobro, 28.000 millones de subestándar y los 44.000 millones restante de inmuebles adjudicados. El importe de lo problemático representa el 46 por 100 de la exposición total. No obstante, el 38 por 100 de esa inversión problemática está cubierta con provisiones (incluida la genérica).

#### b) La corrección del exceso de capacidad instalada

Uno de los retos a los que se enfrenta en la actualidad el sector bancario español es el exceso de capacidad instalada que se ha acumulado en la época expansiva que tuvo lugar hasta 2008. Como muestra el cuadro 3, de 2002 a 2008 las entidades de depósito abrieron en España 6.989 oficinas, de las que dos terceras partes corresponden a las cajas de ahorros. Esa expansión se realizó al abrigo de la actividad relacionada con la promoción inmobiliaria que hizo que muchas cajas se expandieran fuera de sus regiones de origen para captar la clientela que pudieran subrogarse a los préstamos concedidos a promotoras y constructoras de viviendas.

Con el pinchazo de la burbuja inmobiliaria y la consiguiente crisis del sector de la construcción, junto con la

Cuadro 3

## VARIACIÓN DEL NÚMERO DE OFICINAS BANCARIAS

	Total	Bancos	Cajas	Cooperativas
2002-2008	6.989	1.508	4.659	822
2008-2009	-1.577	-740	-783	-54
2009-2010	-1.191	387	-1.553	-25
2008-2010	-2.768	-353	-2.336	-79

Fuente: Banco de España.

atónía del crédito bancario, esa acelerada expansión de los últimos años es un lastre para la cuenta de resultados como consecuencia de los costes operativos vinculados a la red y el consiguiente exceso de empleo. Por este motivo, la viabilidad futura de las entidades descansa en reducir costes para así ganar eficiencia.

Si bien el ajuste ya ha empezado, es conveniente acelerarlo en los próximos meses para materializar ganancias de eficiencia. Así, de finales de 2008 a finales de 2010, la red de sucursales se ha reducido en 2.768 unidades, con una mayor caída en 2009 que en 2010; ello implica que se han cerrado el 40 por 100 de las que se abrieron en el periodo 2002-08.

Las cajas de ahorros son las que hasta el momento han cerrado el mayor número de oficinas (2.336 en esos dos años), dado que son las que más expandieron la red en los años de bonanza económica. En el caso de los bancos, si bien en 2009 cerraron oficinas (en concreto, 740), en 2010 han vuelto a expandir su red (en 387 unidades). Con este comportamiento, las cajas han cerrado en los dos últimos años la mitad de las oficinas que abrieron en el periodo 2002-08, mientras que los bancos han cerrado la cuarta parte. Lo sorprendente es que las cooperativas de crédito, que expandieron su red un 19 por 100 de 2002 a 2008, solo hayan cerrado hasta la fecha el 10 por 100 por ciento (79 sucursales) de las abiertas anteriormente.

En un contexto en el que el que las tasas de crecimiento del crédito bancario son incluso negativas y en los próximos años se van a mantener en niveles reducidos (dada la reducida tasa de crecimiento prevista del PIB), es lógico que haya que acometer cuando antes la corrección del exceso de capacidad existente. El propio FROB exige una reducción del exceso de capacidad (tanto de oficinas como de empleo) como condición necesaria para obtener financiación. Así, los planes de reestructuración apro-

bados y que han recibido ayuda del FROB especifican reducciones de entre el 20 y el 25 por 100 en términos de oficinas y entre un 12 por 100 y 18 por 100 en términos de empleo.

### c) Reforzar la solvencia saneando en mayor medida el activo

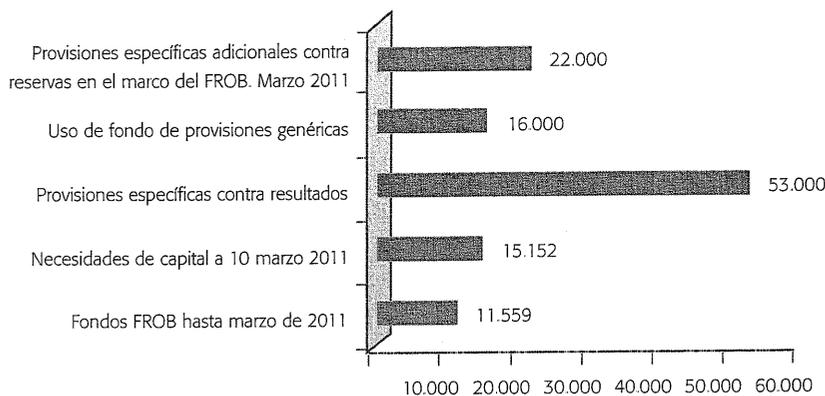
En un contexto de creciente morosidad y deterioro del activo relacionado con las actividades inmobiliarias, el sector bancario español ha visto crecer progresivamente la magnitud de sus inversiones potencialmente problemáticas. Son inversiones que en su mayor parte no generan ingresos (en el caso de los créditos de dudoso cobro y los activos adjudicados) y que, por tanto, constituyen activos improductivos que merman la viabilidad futura de las entidades.

El hecho de tener que hacer frente a un volumen tan elevado de activos potencialmente problemáticos (representan el 41 por 100 de la inversión total en promoción inmobiliaria y construcción) ha obligado a las entidades a hacer un importante esfuerzo de saneamiento mediante la dotación de provisiones. En concreto, según estimaciones del Banco de España (gráfico 10), el saneamiento realizado desde 2008 asciende a 91.000 millones de euros, de los que 52.000 millones corresponden a las cajas de ahorros. En este último caso, además de las dotaciones específicas realizadas con cargo a resultados y la utilización de las provisiones genéricas acumuladas en años anteriores, las cajas han reconocido con cargo a patrimonio minusvalías y deterioros de activos por importe 22.000 millones de euros. Adicionalmente, con objeto de reforzar la solvencia, las entidades han utilizado ayudas del FROB.1 (11.559 millones de euros en forma de compra de participaciones preferentes), habiendo estimado el Banco de España en 11.559 millones de euros las necesidades de recapitalización para cumplir con las exigencias del RDL2/2011 de reforzamiento del sistema financiero.

Si bien el esfuerzo realizado en saneamientos es considerable, la duda que se suscita es si es suficiente para afrontar en un futuro mayores deterioros del activo. Y aquí la clave va a estar tanto en la intensidad de la recuperación de la economía española como del ajuste del precio de los activos inmobiliarios. En el primer caso, los datos recién publicados por el Banco de España en su Boletín Económico han situado el crecimiento para 2011 en el 0,8 por 100 (frente al 1,3 por 100 del Gobierno). Y en el caso de la evolución del precio de la vivienda, el Banco de España espera que continúe cayendo en 2011. Por ambos motivos, a lo largo de 2011, como ha declarado recientemente el Gobernador del Banco de España, las entidades

Gráfico 10

## PROVISIONES Y NECESIDADES DE CAPITAL A MARZO DE 2011



Fuente: Banco de España.

tendrán que dedicar parte de sus márgenes a la dotación de mayores provisiones.

#### d) Profesionalizar la gestión de las entidades

El proceso de reestructuración en curso tiene como protagonistas a las cajas de ahorros. Para paliar los problemas que su peculiar forma de propiedad tiene sobre su capacidad para mejorar su solvencia, el Gobierno dio un paso muy importante en 2010 con la reforma de la Ley de cajas. Esta reforma —materializada en el Real Decreto Ley 11/2010 que se describe con mayor amplitud en la siguiente sección— persigue tres objetivos básicos. En primer lugar, dotar a las cajas de la posibilidad de emitir instrumentos de capital de la máxima calidad facilitando su acceso a los mercados de capitales. En segundo lugar, profesionalizar su gestión y sus órganos de gobierno, reduciendo su grado de politización de forma que la presencia de los representantes de las AA.PP en los órganos de gobierno se reduce del 50 por 100 al 40 por 100. Y en tercer lugar, la reforma somete a las cajas a la llamada disciplina de mercado mediante su cotización en bolsa. Para ello, además de permitir que las cuotas participativas tener derecho políticos, se permite que las cajas puedan crear bancos, emitiendo capital en los mercados.

Una de las reformas de mayor calado que introduce el RDL 11/2010 es que permite elegir a cada caja el "traje" que mejor se ajuste a su medida. La reforma permite tres nuevos modelos de negocio: 1) la creación de un Sistema Institucional de Protección (SIP) por el que las cajas involucradas en la fusión crean un banco que actúa como entidad central, mutualizan sus beneficios y comparten la

solvencia; 2) traspasar el negocio financiero de la caja a un banco del que se posee al menos el 50 por 100 de su propiedad; y 3) transformar la caja en una fundación que es propietaria de un banco al que se trasfiere toda la actividad bancaria. Esta tercera vía solo es obligatoria si la caja tiene menos del 50 por 100 de la propiedad del banco o si es intervenida por el Banco de España.

Con la "bancarización" de las cajas de ahorro y el acceso de inversores privados a su capital, la reforma de la ley de cajas también pretende acercar su estructura de gobierno corporativo a la de las entidades cotizadas, además de someterlas a la disciplina de mercado y mejorar su gestión.

## 4. Secuencia temporal y política económica del proceso de reestructuración bancaria en España

### 4.1. Los problemas de liquidez como referencia inicial: el FAAF

Uno de los aspectos más comentados relativos a la reestructuración financiera en España es su falta de concordancia temporal con otros procesos de recapitalización y reforzamiento vividos en los países de nuestro entorno. En buena medida, este comportamiento asincrónico surge de la mayor resistencia del sistema financiero español ante los primeros envites de la crisis, dado que la inversión en los vehículos estructurados de inversión que marcaron el

inicio de la misma fue mínima en España. Sin embargo, con la congelación de los mercados de bonos e interbancarios, pronto se hicieron evidentes los problemas de financiación para los intermediarios financieros europeos y España no fue una excepción. Eso sí, durante mucho tiempo, tal vez demasiado, se identificaron los problemas del sector bancario español como de liquidez, obviando la exposición al riesgo inmobiliario y sus consecuencias. Una prueba de este foco en los problemas de liquidez fue la creación del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF), a partir del Real Decreto-ley 6/2008. El FAAF fue concebido como un fondo sin personalidad jurídica propia, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, que se dotó inicialmente con 30.000 millones de euros, ampliables a 50.000 millones de euros, para la compra de activos financieros de máxima calidad, "según criterios de objetividad, seguridad, transparencia, eficiencia, rentabilidad y diversificación, con el fin de fomentar la financiación a empresas y particulares residentes en España". Se trataba, por lo tanto, de una ayuda orientada a solucionar un problema de liquidez. Como se indicaba en la propia redacción del RDL 6/2008, el FAAF, "surge como respuesta a un fallo de mercado y no como medida de rescate dirigida a una o unas entidades determinadas. Aspira, pues, a contribuir a la activación del flujo de crédito a empresas y particulares que otorgan las entidades de crédito".

Además de la creación del FAAF, otro instrumento para facilitar el acceso de los bancos españoles a la financiación de los mercados mayoristas es la concesión de un aval del Estado a las emisiones de deuda. A finales de 2008, la Comisión Europea autorizó al Estado a otorgar avales hasta un importe máximo de 100.000 millones de euros para determinados tipos de deuda. Desde esa fecha, se han autorizado hasta cuatro prórrogas, la última concedida hasta el 30 de junio de 2011. En el momento de redactar estas líneas, muchas entidades ya han agotado el cupo de emisiones autorizadas.

#### 4.2. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)

La primera medida significativa para afrontar los retos del sector bancario español fue la aprobación del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que propone un modelo de reestructuración bancaria articulado en torno a una nueva institución creada al efecto, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). El FROB tiene como objetivo básico facilitar la reestructuración y reforzar su solvencia de las entidades aportando financiación para facilitar el proceso. Más concretamente, el FROB persigue buscar soluciones a la

carta para las entidades que presenten debilidades, minimizando así la utilización de fondos públicos. El desarrollo del FROB apostaba de este modo por la búsqueda de soluciones privadas a las dificultades de viabilidad de las entidades de crédito y —lo que es tanto o más importante y ha definido el proceso hasta la fecha— por soluciones ordenadas. Asimismo, se establecían medidas para afrontar esas debilidades, con la aportación de fondos por parte del FROB y/o eventualmente de los fondos de garantía de depósitos en entidades de crédito. Simplificando, el FROB abría cuatro grandes escenarios para las entidades financieras, no excluyentes entre sí y con posibilidad de cambiar de una situación a otra en el corto plazo:

- Cualquier entidad cuya solvencia estuviera demostrada podía seguir su propio camino y desarrollar sus propias estrategias de financiación, crecimiento e integración.
- Por otro lado, se preveía que un determinado número de entidades no entrara en el supuesto anterior y presentara algunas dudas sobre su viabilidad. Estas instituciones, a iniciativa propia o del Banco de España, debían presentar (en el plazo de un mes) un plan de viabilidad que tendría que ser aprobado por el propio ente supervisor, que se reservaba la potestad de introducir modificaciones en el mismo. A partir del plan de viabilidad se planteaban escenarios de lo que debía ser la entidad, al menos para un horizonte de tres años. Es necesario señalar que la principal vía por la que estos planes de recapitalización eran considerados era a través de fusiones o absorciones, una cuestión que con el tiempo ha quedado patente en la práctica. Además, se incluían medidas disciplinarias en caso de incumplimiento de los planes de viabilidad o los compromisos adquiridos, que podrían implicar potencialmente cambios en los órganos de administración de las entidades objeto de análisis.
- Se contemplaba también una tercera vía, para situaciones de dudas importantes sobre la viabilidad de entidades financieras en las que el Banco de España podría intervenir directamente la entidad de acuerdo a los supuestos legales que le permitía la Ley de Disciplina e Intervención. El Banco de España, en ese caso, destituiría a los administradores y el Comité del FROB se haría cargo de la entidad con problemas. En este punto no habría dudas, la reestructuración pasaría por una fusión o absorción o por el traspaso total o parcial del negocio de la entidad, con el apoyo de los fondos del FROB.
- En aquel momento se consideró incluso un cuarto supuesto, en el que se permitiría eventualmente que

aquellas entidades que no presentaran problemas de viabilidad pero quisieran fusionarse, podrían solicitar ayuda financiera del FROB para hacerlo en las mejores condiciones de solvencia, de forma similar a como había ocurrido en otros países europeos. Eso sí, con el seguimiento del Banco de España.

En términos generales —y aun teniendo en cuenta las importantes disposiciones que aún estaban por venir— el FROB se convirtió en el marco de referencia fundamental de la reestructuración bancaria en España. Destacaba, como su propio nombre indicaba, su carácter ordenado, que contrastaba con los rescates, inyecciones de capital y otras medidas *ad-hoc* desarrolladas anteriormente en buena parte de los sectores bancarios europeos. En todo caso, la apuesta fundamental era por la vía de las integraciones pero el gran tema de fondo y la gran cuestión que subyacía para los analistas e inversores dentro y fuera de España era hasta dónde llegaba el problema de solvencia, cuál era la pérdida esperada por la exposición inmobiliaria, y cuál era la capacidad de las entidades para absorberla o, en caso de no contar con esta capacidad, qué recursos sería necesario aportar por parte del FROB.

La financiación que reciben las entidades tiene coste inicial del 7,75 por 100 anual que va creciendo y se materializa en la adquisición de participaciones preferentes que son convertibles en acciones o capital social si en el plazo máximo de cinco años no se devuelven las ayudas. Además, las ayudas concedidas se condicionan a la aprobación de un plan de reestructuración por el Banco de España que debe ser implementado por las entidades y que se concreta en medidas encaminadas a mejorar la eficiencia reduciendo el exceso de capacidad instalada. El fondo se creó con una dotación inicial de 9.000 millones de euros (con aportaciones del Estado y de los fondos de garantía de depósito de las entidades) que puede incrementarse hasta un máximo de 99.000 millones. En la primera fase de la aplicación del FROB (el llamado FROB.1), se utilizaron 11.559 millones de euros por parte de los ocho procesos de reestructuración que solicitaron ayuda del FROB.

### 4.3. La reforma de la ley de cajas

A medida que avanzaba el proceso de reestructuración, la crisis de la deuda se agudizaba y los acuerdos internacionales de Basilea III ponían el énfasis en la solvencia. En España, el marco de referencia avanzado por el FROB y la tipología de procesos de integración que se iban produciendo precisaba de algunas concreciones en aspectos fundamentales de la actividad de las cajas de ahorros y, en particular, en lo que se refiere a su capitalización y estructura jurídica. Ya en 2010, y en paralelo al desarrollo de los test de estrés, se

aprueba un importante cambio normativo referente a las cajas de ahorros que iba, en cierta medida, a dar mayor soporte legal a algunas de las formas de integración que se estaban prodigando, al tiempo que se comenzaba a poner especial énfasis en la necesidad de aumentar capital y se abrían nuevas fórmulas de configuración jurídica de las cajas para poder acceder a ese capital en la forma de acciones.

El RDL 11/2010, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, supuso un cambio legal de trascendencia muy significativa. En sentido genérico, se presentó con el objetivo de facilitar la entrada de capital privado en las cajas de ahorro por varias vías. La reforma introducía novedades importantes en el ámbito de las cuotas participativas, las estructura de propiedad que las cajas de ahorros podían adoptar y otros aspectos entre los que destacaba la posibilidad de extensión del FROB para entidades solventes que, en escenarios especialmente adversos (entiéndase, de estrés), pudieran atravesar dificultades, aun cuando no participasen en procesos de integración.

En el ámbito de las cuotas participativas, se estableció (como opción) la posibilidad de su emisión con derechos de voto. Estos derechos se establecieron en proporción a la participación del cuota-partícipe en el patrimonio de la entidad y no podían representar más del 50 por 100 del total de derechos de voto. El resto de consejeros generales debía ajustar la proporción de sus derechos de voto al margen que dejaran las cuotas participativas. La participación individual no tenía límites salvo el genérico del 50 por 100 del patrimonio. Este mecanismo abría ya la posibilidad de establecer importantes participaciones cruzadas entre bancos y cajas de ahorros que, hasta la fecha, no se habían podido producir.

Por otro lado, la reforma introdujo novedades importantes respecto a los modelos de cajas de ahorros que pueden adoptarse en el ámbito de la posible entrada de capital privado en las mismas. Junto al Sistema Institucional de Protección (SIP), del que se discuten más adelante algunos aspectos específicos, se establecía la posibilidad de "ejercicio indirecto de la actividad". Esta posibilidad supone la cesión de todo el negocio financiero de la caja (o parte, si se prefiere) a un banco. Las cajas que optaran por este modelo conservarían su naturaleza jurídica. En este supuesto, la caja debe participar en ese banco en el 50 por 100 de sus derechos de voto y el banco podrá utilizar en su denominación social y en su actividad expresiones que permitan identificar su carácter instrumental, incluidas las denominaciones propias de la caja de ahorros de la que dependa. Otra posibilidad es la transformación de la caja en fundación de carácter especial segregando sus funciones financieras de las benéfico-sociales. Las cajas que opten por esta opción deberán traspasar todo su patrimonio afecto a la actividad financiera a un banco a cambio

de acciones de este último. Se transformarán en fundaciones de carácter especial perdiendo su condición de entidad de crédito. La fundación centrará su actividad en la atención y desarrollo de su obra social, para lo cual podrá llevar a cabo la gestión de su cartera de valores.

En términos prácticos, el SIP es un mecanismo de apoyo y defensa mutuo entre las entidades integrantes, cuyo objetivo primordial es el de garantizar la liquidez y solvencia de todos sus miembros, permitiendo a su vez a cada miembro mantener su identidad y personalidad jurídica. No se trata de una fusión, ya que las entidades integrantes mantienen su forma jurídica y su capacidad de decisión, así como su independencia económica. En el caso del SIP, el RDL 11/2010 confirmó que la sociedad central había de ser una sociedad anónima y que las cajas participantes debían representar, al menos, un 50 por 100 del accionariado. Es importante señalar que la escisión de cualquier entidad o entidades del SIP debe ser aprobada por el Banco de España, que podría denegarla en caso de considerar que tal escisión amenaza la viabilidad de la entidad integrada o alguna de sus partes.

Asimismo, en el RDL 11/2010 es preciso destacar los cambios en lo referente al gobierno corporativo. Se establece la incompatibilidad del ejercicio del cargo de miembro de órganos de gobierno de una caja con el de todo cargo político electo y con el de alto cargo de las administraciones públicas. En cuanto a la representación de intereses en los órganos de gobiernos de las cajas, las principales novedades son la reducción del límite de la representación de las administraciones públicas al 40 por 100. Asimismo, la participación de las comunidades autónomas se llevará a cabo a través de miembros designados exclusivamente por su cámara legislativa y que, al tiempo, gocen de reconocido prestigio y profesionalidad.

Otro cambio muy importante —que en términos prácticos supuso la prolongación del FROB— se produce en el ámbito de la solvencia, en lo referente a “recapitalización de entidades individuales”. En concreto, se admite la posibilidad de que, excepcionalmente, el FROB pueda adquirir títulos emitidos por entidades individuales que, sin incurrir en las circunstancias previstas en el artículo 6 de dicho RDL (“debilidades en su situación económico-financiera que, en función del desenvolvimiento de las condiciones de los mercados, pudieran poner en peligro su viabilidad y determinen la conveniencia de que acometa un proceso de reestructuración”), precisen a juicio del Banco de España de un reforzamiento de sus recursos propios.

#### 4.4. Las pruebas de resistencia

En paralelo a los procesos de integración y reestructuración que se iban produciendo en la primera mitad de 2010,

se iba también generando un clima de desconfianza en las economías periféricas europeas en el marco de la crisis de la deuda soberana. Si bien la explicación de la génesis y desarrollo de esta crisis está más allá de los objetivos de este artículo, sí que es preciso señalar que el sector bancario español ha sido uno de los elementos que más ha estado en el punto de mira. En particular, la búsqueda de credibilidad sobre la capacidad de las entidades financieras españolas para afrontar los riesgos acumulados en sus balances en los años anteriores a la crisis. Un primer evento de relevancia en la búsqueda de esta credibilidad tuvo lugar el 23 de julio de 2010, en el que se dieron a conocer los resultados de las pruebas de resistencia para la banca europea. En el corto plazo, el sector bancario español salió reforzado, en la medida en que se produjo una significativa reducción del riesgo país. Eso sí, la incertidumbre no desapareció y el logro de la ansiada estabilidad a largo plazo siguió dependiendo de cómo se concretara el proceso de reestructuración bancaria y de la ausencia de problemas en la deuda soberana de otros países europeos.

En todo caso, entre los aspectos más destacados de las pruebas de esfuerzo, puede señalarse que apuesta española fue decidida, ya que entre la muestra de entidades analizadas contaba con 27 españolas de un total de 91. Los resultados obtenidos, por lo tanto, reflejaban la situación de la mayor parte de la intermediación financiera española, mientras que en otros países la muestra era sólo parcialmente representativa, un hecho que numerosos analistas e inversores no acogieron positivamente para esos países. Las necesidades de capital agregadas del sector bancario español se estimaron en aquel momento en 2.043 millones de euros, una cifra que se antoja reducida si se compara con los 260.000 millones de euros que se habían invertido en los últimos dos años en rescates bancarios en otros países europeos.

Además, los criterios aplicados para la muestra de entidades españolas fueron significativamente más duros que en otros países. Así, por ejemplo, se asumió un escenario adverso con caídas nominales del precio de la vivienda del 28 por 100 y del suelo del 61 por 100. En todo caso, los test de esfuerzo también revelaron que aún queda camino por delante para resolver el deterioro de los activos de naturaleza inmobiliaria y para explotar nuevas fuentes de negocio recurrente.

#### 4.5. Los nuevos acuerdos de Basilea III

En este contexto destacaron, además, los retos que iba definiendo la regulación internacional de solvencia en el marco de Basilea III. El Comité de Supervisores Bancarios del Banco Internacional de Pagos de Basilea (BIS) llegó el

12 de septiembre de 2010 a un acuerdo marco sobre los requerimientos de recursos propios que se exigirán a las entidades financieras en los próximos años. Se trata de una implantación progresiva, centrada no ya en el nivel del total de recursos propios como, sobre todo, en la calidad de los mismos. El calendario de implantación se desarrolla entre 2013 y 2019 y las exigencias cambian de forma tan sustantiva que el conjunto del sector bancario debe prepararse desde ya para este cambio. En particular, el capital de máxima categoría o *core* capital aumentará hasta el 4,5 por 100 y el *Tier 1* hasta el 6 por 100. El capital mínimo regulatorio total seguirá siendo, igual que hasta ahora, del 8 por 100, a completar desde el *Tier 1* del 6 por 100 con otros recursos propios de categoría *Tier 2*. Por lo tanto, el esfuerzo tendrá que centrarse en que la mayor parte de los recursos propios sean capital y reservas. Adicionalmente, se establece un colchón de "conservación" que se dotará con *core* capital para alcanzar una ratio adicional del 2,5 por 100. Para la constitución de este colchón existe un plazo máximo de ocho años lo que, en términos efectivos supone que la proporción de *core* capital tendrá que ser del 7 por 100 en enero de 2019. En todo caso, este colchón de conservación puede no cubrirse pero mientras esto sea así, las entidades no podrán repartir dividendos y las cajas de ahorros podrán perder libertad a la hora de dedicar beneficios a la obra social. Finalmente, está previsto también que cada autoridad supervisora nacional, en función de sus circunstancias, pueda establecer otro colchón, el "contracíclico" para paliar el comportamiento procíclico del crédito. Este colchón irá desde el 0 hasta el 2,5 por 100 (en forma de *core* capital) y podrá implantarse igualmente hasta 2019.

#### 4.6. Nueva normativa en materia de provisiones

En octubre de 2010 entró en vigor un cambio normativo importante en el contexto de la reestructuración bancaria en España orientado a la transparencia, el endurecimiento de las normas de provisiones. Este endurecimiento estaba en consonancia con el objetivo ya comentado de trazar el proceso de reestructuración con un carácter eminentemente privado y, en gran medida, asumido por el propio sector financiero. El objetivo fundamental era acelerar la cobertura de los préstamos que entraban en mora y del deterioro potencial en los activos adjudicados o recibidos en pago de deudas. En particular, se aceleraba la exigencia de cobertura de modo que la parte no cubierta por el valor de la garantía debe cubrirse en un 100 por 100 en un año, unificándose de esa forma en un único plazo el doble calendario (corto vs. largo) hasta ese momento vigente. Asimismo se consideraban recortes en la valoración de las garantías. Los recortes (*hair cut*), en particular, fueron:

- Residencia habitual del prestatario: 20 por 100
- Fincas rústicas, oficinas, naves y locales polivalentes: 30 por 100
- Otras viviendas terminadas (promoción inmobiliaria): 40 por 100
- Parcelas y solares urbanizables (promoción inmobiliaria): 50 por 100

Asimismo, se arbitraron algunos incentivos para que las entidades saquen del balance los activos adjudicados. Sobre el mínimo entre el valor del préstamo y el valor de tasación se establecen provisiones del 10 por 100 en el momento de la adjudicación, que ascienden al 20 por 100 y al 30 por 100 transcurridos 12 y 24 meses de permanencia del activo en el balance, respectivamente. Las correcciones en el valor de los activos se debían en gran parte a los créditos relacionados con el sector de la construcción y promoción inmobiliaria.

#### 4.7. Exigencia de mayor transparencia informativa

Más recientemente, con objeto de tratar de despejar las dudas existentes en los mercados sobre la "salud" del sector bancario español, el Banco de España exigió a las entidades bancarias realizar un ejercicio de transparencia mediante la obligación de publicar antes de finales de febrero de 2011 "información adicional normalizada sobre su exposición al sector de promoción y construcción, desglosando los porcentajes de créditos de dudoso cobro, las garantías de que disponen y las coberturas constituidas para afrontar su posible deterioro".

Con esa información, cajas y bancos declararon a la CNMV la información requerida que se ha recogido en este artículo en el cuadro 2, si bien se han revelado algunas discrepancias con respecto a la información facilitada por el Banco de España que el supervisor justifica por varios motivos: la cifra publicada en el Boletín Estadístico no incluye disponibles ni avales; recoge el sector promotor y constructor en sentido amplio, es decir, incluye todas las actividades de esos sectores no relacionadas estrictamente con la construcción de viviendas; en el último trimestre de 2010, la cartera con el sector promotor y constructor ha experimentado una bajada.

#### 4.8. RDL 2/2011 de Reforzamiento del Sistema Financiero

La evolución de la crisis de la deuda soberana durante 2010 y 2011, y la persistencia de las dudas que los inver-

sores internacionales mantenían sobre la capacidad de las entidades financieras españolas para solventar los problemas de solvencia —así como sobre las estructuras de integración que se estaban formando y su gobernanza—, precisó de nuevas iniciativas regulatorias. En este sentido se desarrolló el RDL2/2011 de reforzamiento del sistema financiero. Además de reformar el FROB (dando paso a lo que se conoce como el FROB.2), el RDL exige a las entidades de depósito un capital mínimo. En concreto, se exige con carácter general que el capital principal se sitúa por encima del 8 por 100 como porcentaje de los activos ponderados por riesgo, y del 10 por 100 para las entidades que no hayan colocado en el sector privado más del 20 por 100 de su capital y que tengan una dependencia de la financiación de los mercados mayoristas superior al 20 por 100. Con esta diferencia en el mínimo de capital exigido, se establece un claro incentivo a la bancarización de las cajas de ahorros, entendiéndose como tal la creación de bancos a través de los cuales las cajas puedan colocar al menos un 20 por 100 de capital en el mercado. Al mismo tiempo, el RDL persigue avanzar en el proceso de ejercicio indirecto de la actividad de las cajas ya que exige transferir la actividad de las cajas al banco creado cuando aquellas solicitan financiación del FROB para cumplir con las exigencias de recapitalización.

El RDL 2/2011 persiguió tres objetivos fundamentales. En primer lugar, como se ha señalado, se elevan las exigencias de solvencia de las entidades de crédito españolas para "favorecer su acceso a los mercados de capitales, y en general, para reforzar la confianza en la solidez del sistema bancario español". En segundo lugar, se incentiva a las entidades para que "acudan a los mercados de capitales y para que adopten estructuras fáciles de comprender y evaluar por los mercados". Y en tercer lugar, se "acelera el proceso de reestructuración en concordancia con las normas comunitarias".

El RDL 2/2011 puede tener importantes implicaciones para el sistema financiero español. En primer lugar, la exigencia del 8 por 100 de capital de máxima calidad para las entidades de crédito incentiva que éstas acudan a los mercados de capitales para financiarse. En segundo lugar, facilita el acceso al mercado puesto que da mayores garantías a los inversores de renta fija y variable. Por otro lado, el nuevo RDL permite conservar la condición de cajas de ahorros a las entidades beneficiarias.

La siguiente pregunta que cabe hacerse es cuáles son los próximos pasos a seguir tras la aprobación del RDL 2/2011. El primer paso se ha dado en el mes de marzo de 2011, cuando el Banco de España ha determinado qué entidades de crédito precisan de capital adicional y éstas han presentado sus planes de recapitalización, que tendrán que ser aprobados por el Banco de España a mediados de abril. La

segunda fase entra en vigor en el mes de septiembre de 2011. Para las entidades que sea necesario, el FROB aportará los fondos que surjan de la diferencia entre la necesidad de capital para cumplir con lo establecido en el RDL de reforzamiento y lo que han obtenido en los mercados. Por otro lado, existe la posibilidad de otorgar un plazo de flexibilidad hasta diciembre de 2011 para aquellas entidades que, por motivos suficientemente justificados, no hayan podido cumplido con el objetivo, además de una tercera prórroga hasta el primer trimestre de 2012, en casos de procesos de admisión a cotización.

## 5. Conclusiones: ¿qué queda pendiente en el proceso de reestructuración?

Desde que estallara la crisis internacional a mediados de 2007 en el corazón del sistema financiero estadounidense, un elevado número de sectores bancarios de todo el mundo ha sufrido en mayor o menor grado las consecuencias directas (exposición a los productos estructurados cuya garantía última son las hipotecas *subprime*) o indirectas (falta de confianza, cierre de los mercados, etc.) de la crisis. En ese contexto, los gobiernos nacionales se han visto obligados a inyectar enormes cantidades de dinero para sanear sus sectores bancarios. En España, a diferencia de otros países, el coste de las ayudas públicas ha sido reducido, ya que los fondos hasta ahora dedicados a facilitar la reestructuración y reforzar el sector están en torno al 2-2,5 por 100 del PIB.

El hecho de que las ayudas públicas utilizadas para sanear el sector bancario español sean reducidas pone de manifiesto el menor impacto que ha tenido la crisis en la banca española como consecuencia tanto de su prácticamente nula exposición a los productos *subprime* como a las fortalezas de las que disfrutaba al inicio de la crisis en términos de rentabilidad, solvencia, eficiencia y morosidad. Sin embargo, los desequilibrios acumulados en la época del *boom* inmobiliario han pasado factura lo que ha exigido a las autoridades económicas a instrumentar una serie de medidas de gran calado como la aprobación del FROB, la reforma de la ley de cajas, nueva normativa en materia de provisiones y, más recientemente, exigencia de un mayor nivel de solvencia a las entidades.

A pesar de las medidas adoptadas, los desequilibrios acumulados hacen que los mercados sigan sin confiar plenamente en la "salud" del sector bancario español como demuestran las dificultades de muchas entidades para acceder a la financiación de los mercados mayoristas. Y el motivo fundamental que hay detrás de la falta de confianza es

la elevada exposición de la banca al sector más castigado por la crisis (el sector inmobiliario) con el consiguiente elevado importe de los activos potencialmente problemáticos. Por tanto, a pesar del esfuerzo que han hecho las entidades tanto en términos de saneamientos (96.000 millones de euros, lo que representa casi el 10 por 100 del PIB) como de reestructuración (reducción de la red de oficinas, ajuste en las plantillas, consolidación del sector de cajas de ahorros, etc.), siguen existiendo incertidumbres.

Desgraciadamente, la incertidumbre sobre un número reducido de entidades acaba distorsionando la imagen global del sector, de forma que todas las entidades (incluidas las "sanas") acaban sufriendo las consecuencias. Para ello, es importante incrementar aún más la transparencia informativa, aportando al mercado la información detallada que exigen los inversores. En este sentido, es muy oportuno el reciente anuncio del Gobernador del Banco de España de que en breve va a publicar información detallada de las carteras de las entidades una vez esté auditada la información. Es mejor reconocer que algunas entidades pueden presentar debilidades ya que, de lo contrario, la incertidumbre se generaliza sobre la totalidad del sector bancario.

Gran parte de la reestructuración se ha centrado en las cajas de ahorros. Como principales entidades financiadoras de la economía española en los últimos años, sufrieron en mayor medida los problemas de exposición inmobiliaria y deterioro de activos, si bien esta situación es también extensible a los bancos. Eso sí, la exigencia que la propia crisis ha llevado consigo de "más tamaño" y "más capital" está suponiendo para las cajas cambios muy importantes que se han materializado en una combinación de disposiciones normativas y condiciones competitivas que han propiciado un número importante de procesos de integración y de cambios en su estructura organizativa, con una tendencia progresiva a la agrupación del negocio financiero en torno a un banco. En qué medida las cajas del futuro seguirán manteniendo su liderazgo dependerá de cómo se concrete esta transición. Cabe esperar que con los significativos cambios realizados, las cajas continúen compitiendo con fuerza por mantener su liderazgo en el sector bancario minorista pero para ello será preciso completar el círculo que han iniciado hacia una mayor concentración, despolitización y profesionalización. Y, por supuesto, en el corto y medio plazo, por un saneamiento y una resolución del problema de los activos deteriorados. Esto es así porque en buena medida las cajas se van a abrir a la participación (por varias vías) de inversores privados, y estos necesitan la suficiente transparencia y confianza en la estructura y gobierno corporativo para confiar en el valor de franquicia de las cajas. En este contexto, otro reto tan importante como necesario es lograr que las cajas —con todos los cambios necesarios en el modelo financiero— sigan manteniendo su carácter diferencial social, su imagen distintiva.

Por ello, aun cuando parte del negocio se agrupe en torno a un banco, su vertiente social debe tener tanto o mayor calado que en el pasado, porque ello le aporta valor tanto a las cajas como al conjunto de la sociedad española.

Restaurar la confianza en el sector bancario español exige acelerar el proceso de reestructuración en curso para así ganar eficiencia. Con una débil recuperación económica, la principal fuente de ingresos de una entidad (la concesión de créditos) no puede aportar el flujo de ingresos del pasado, lo que unido a la presión de los costes financieros (con tipos pasivos muy elevados en medio de una guerra por la captación de depósitos que va a pasar factura) anticipa un 2011 de dificultades en la cuenta de resultados. En este contexto, el recorte de los costes y la ganancia de eficiencia es vital para afrontar el futuro inmediato.

La crisis, con un impacto muy desigual entre entidades, ha demostrado la importancia de una buena gestión y las consecuencias que tiene la infravaloración de la concentración de riesgos. Por tanto, es necesario mejorar la gestión de las entidades, convergiendo a la estructura de gobierno corporativo de las entidades más sometidas a la disciplina del mercado.

Las mayores exigencias de capital que se derivan del RDL 2/2011 en relación a la propuesta de Basilea III (exigiendo más capital y en menor tiempo) son una respuesta acertada para restaurar la confianza en el sector bancario español. Sin embargo, la solvencia de una entidad, además de exigir disponer de un adecuado nivel de recursos propios, también requiere contar un adecuado nivel de provisiones, por lo que es necesario que las entidades hagan un mayor esfuerzo en el saneamiento del activo.

En resumen, si bien las medidas adoptadas para hacer frente a las dificultades del sector bancario van en la dirección adecuada, es necesario avanzar más deprisa en el proceso de reestructuración si queremos que los inversores confíen en la banca española tanto para inyectar capital como para asegurar nuestra liquidez. Y las recetas son: 1) avanzar más deprisa en la corrección del exceso de capacidad instalada; 2) aumentar la transparencia informativa, aportando con regularidad la información que exigen los inversores; 3) mejorar la profesionalización de la gestión de las entidades; 4) proseguir con el saneamiento del activo; y 5) no adoptar decisiones cortoplacistas (como remunerar con extratipos el pasivo) que acaban pasando factura a medio plazo.

## Referencias

- CARBÓ, S. y MAUDOS, J. (2010), "Diez interrogantes del sector bancario español", *Cuadernos de Información Económica*, nº 215, págs. 89-105.