

# El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España



La reforma del sistema ha abarcado a todas las entidades del sector bancario y ha abordado aspectos muy diversos de la organización del nego-

cio. Además, no sólo ha sido impulsada desde el sector público, sino que ha sido complementada por actuaciones derivadas de la iniciativa privada”.

La crisis ha impulsado un cambio profundo en la estructura del sistema bancario español. Gran parte de este cambio se ha concentrado en la transformación de las Cajas de Ahorro y su manifestación más visible ha sido el proceso de consolidación y redimensionamiento por ellas vivido.

Sin embargo, ni el ámbito de la reorganización del sistema financiero se ha limitado a las cajas, ni su único hito ha sido la reducción en el número de partícipes en el mercado. La reforma del sistema ha abarcado a todas las entidades del sector bancario y ha abordado aspectos muy diversos de la organización del negocio. Además, no sólo ha sido impulsada desde el sector público, sino que ha sido complementada por actuaciones derivadas de la iniciativa privada, en respuesta a la presión de los mercados.

La necesidad de reestructuración se había puesto de manifiesto con el proceso de desarrollo y crecimiento experimentado por la economía española en los últimos quince años y con su imbricación en la globalización del sistema financiero. La crisis financiera internacional, primero, y económica, después, actuó como catalizador de este movimiento de reforma. Los sucesivos episodios de la crisis, sus sucesivas fases, con los distintos aspectos que ha ido adoptando, han contribuido a configurar el proceso y el calendario de actuaciones públicas.

El caso español no es único. El ejemplo de la reestructuración en los EEUU puede ser ilustrativo de la generalización de este proceso de cambio y de la diversidad de formas que ha adoptado. Concretamente, el rediseño de la estructura del sector financiero norteamericano en los primeros momentos de la crisis vino acompañado por quiebras (Lehman Brothers), adquisiciones entre entidades (la compra de Bear Stearns por JP Morgan y la de Merrill Lynch por Bank of America) o la reconversión de banca de inversión en banca comercial (los casos de Goldman Sachs y Morgan Stanley).

Las medidas adoptadas ante la crisis por los poderes públicos, tanto por organismos internacionales como a nivel nacional, pueden clasificarse en dos grandes tipos, según los objetivos perseguidos. Por una parte, están las medidas preventivas y aquellas destinadas a reducir el impacto de eventuales futuras crisis. La reforma regulatoria en el seno del Comité de Basilea, que propugna la adopción de nuevas y mucho más exigentes normas de capital, así como la reconfiguración de la arquitectura internacional son ejemplos de este tipo de intervenciones. Por otra parte, están las medidas de apoyo al sector financiero, que los Estados individual o conjuntamente han adoptado para recuperar la confianza de los mercados, mitigar las presiones de liquidez y facilitar la canalización del crédito al sector real. La complementariedad de ambos tipos de medidas contribuyen a confi-

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

gurar la nueva estructura del sistema financiero que surgirá tras la crisis.

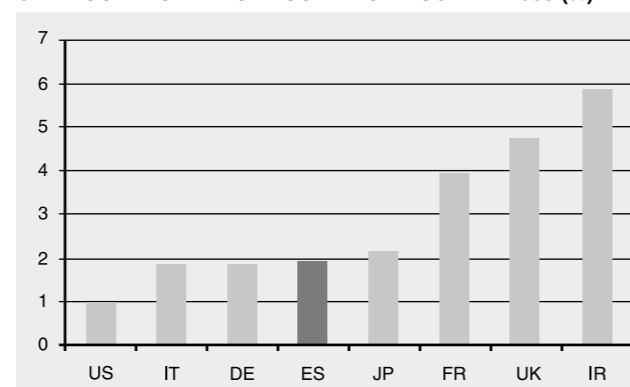
### El sistema bancario español antes de la crisis

El período que precede a la crisis se caracteriza por una expansión económica que se prolonga desde 1994 hasta 2007 con un proceso de retroalimentación impulsado por la simultánea expansión bancaria. Durante este período se produce un elevado crecimiento del crédito, sobre todo en el sector inmobiliario y especialmente del crédito promotor, y un creciente recurso a la financiación mayorista por parte de las entidades de depósito. Los cambios en las áreas de negocio y financiación se centran sobre todo en las Cajas de Ahorro, que inician un proceso de expansión territorial. A finales de 2007, las Cajas tenían ya el 54% de los depósitos de sector, mientras que el 39% estaba en manos de los bancos y el 7% en manos de las Cooperativas.

El tamaño del sector bancario español, al inicio de la crisis, es comparable al del resto de países de nuestro entorno, tal como se refleja en el Gráfico 1. Le caracteriza que es un sector que está muy orientado al negocio minorista, donde predomina el modelo de “comprar para mantener”. En este negocio tradicional, las entidades bancarias financian sus créditos predominantemente con depósitos bancarios (a la vista y a plazo). En la medida que los plazos del activo (de los préstamos) son, en me-

dia, mayores que los de los pasivos (los depósitos), las entidades deben gestionar este desequilibrio de plazos. En las entidades españolas hay una marcada ausencia del modelo “originar para distribuir”. Ello va asociado a que prácticamente no hay inversión, ni generación de activos tóxicos como Bonos con Colateral (Collateral Debt Obligations, CDOs), Préstamos con Colateral (Collateralized Loan Obligations, CLO), o los Asset-Backed Commercial Paper (ABCP), que permiten la transferencia del riesgo de crédito y que estuvieron en el origen de la crisis. Además, el perímetro de consolidación regulatoria es muy amplio y no incentiva la creación de SIVs y conduits para la emisión de títulos respaldados por los activos transferidos.

GRÁFICO 1. TOTAL ACTIVOS BANCARIOS / PIB 2008 (%)



Fuente: IMF Global Financial Stability Report, Abril 2010

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

En la fase expansiva de la economía empiezan a acumularse los desequilibrios, que la crisis pone de manifiesto. El diagnóstico que las autoridades económicas realizan es que se ha producido un excesivo crecimiento del crédito y una alta concentración en el sector inmobiliario. Esta evolución ha comportado una sobrecapacidad del sector bancario, que, además, ha venido acompañada de una intensa fragmentación, materializada en un elevado número de entidades relativamente pequeñas. Asimismo, en el caso de algunas Cajas de Ahorro, se observa una débil gobernanza, que conduce a la asunción de riesgo excesivo. Mientras los bancos, sometidos a la disciplina del mercado, inician correcciones encaminadas a hacer frente a los nuevos retos, la ausencia de accionistas en el caso de las Cajas dificulta la adopción de decisiones que aborden estos desequilibrios. Finalmente, la creciente dependencia de la financiación de los mercados mayoristas expone a las entidades españolas a las tensiones en estos mercados.

En realidad, la situación de la banca española al inicio de la crisis se podría calificar de buena con los indicadores habituales, tal como se recoge en el Gráfico 2, con ratios de solvencia comparables a los de países de nuestro entorno y ratios de cobertura de la morosidad muy elevados.

Las primeras manifestaciones de la crisis, que en los momentos iniciales se califica de “turbulencias financieras”,

están asociadas a las hipotecas de alto riesgo generadas en EEUU (subprime), que se habían comercializado al amparo del modelo bancario de “originar para distribuir”. En el verano de 2007 comienzan a conocerse los primeros intermediarios afectados por el deterioro de este tipo de productos asociados al “subprime”. Entre otros, Bear Stearns comunica a sus clientes cuantiosas pérdidas en diferentes hedge funds, Countrywide Financial Corp. anuncia serias dificultades y el banco alemán IKB anuncia pérdidas muy abultadas y la necesidad de que su principal accionista asuma ciertos compromisos de liquidez de la entidad.

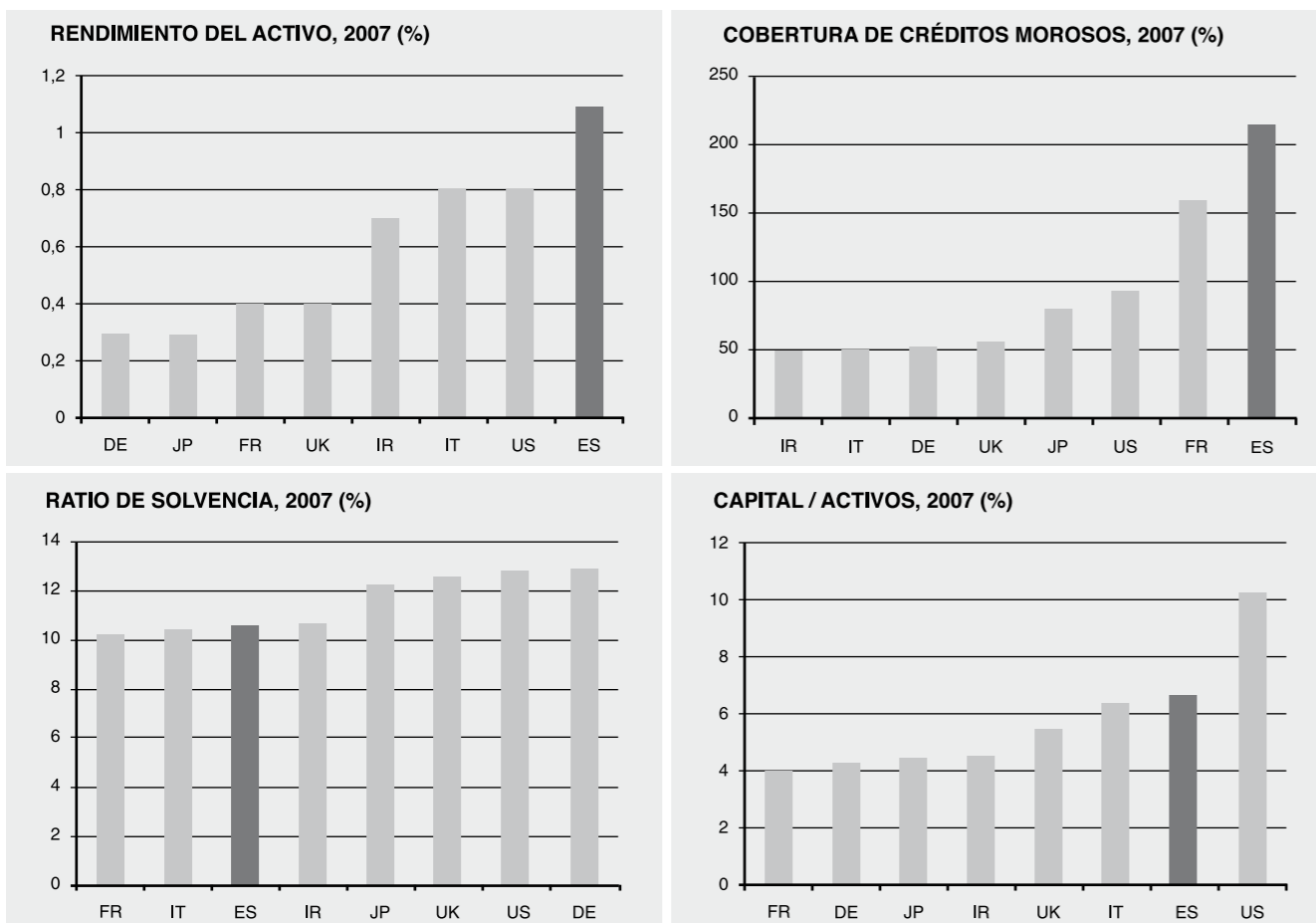
Al cundir la desconfianza entre los inversores sobre el volumen de cartera dañado en los balances de las distintas entidades, aparecen serias dificultades para encontrar financiación adecuada. Las tensiones van agravándose y la situación se vuelve casi insostenible cuando las agencias de calificación anuncian en junio de 2008 un reajuste a la baja de las calificaciones crediticias, tras la quiebra de algunas entidades de crédito.

El impacto de la decisión de las autoridades norteamericanas de dejar caer al banco de inversión Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008 pone de manifiesto el carácter integrado de los mercados financieros. La liquidez desaparece de los mercados y se encarecen los costes de financiación, lo que genera un consenso sobre

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

GRÁFICO 2. RATIOS FINANCIEROS. 2007



Fuente: IMF Global Financial Stability Report, Abril 2010

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

la necesidad de una intervención pública. Muchos gobiernos, y otras autoridades económicas y monetarias, tanto nacionales como supranacionales, adoptan medidas de carácter extraordinario, orientadas a restablecer la confianza y a reactivar los mercados.

### Apoyos a la liquidez de las entidades bancarias

Aunque la crisis afecta inicialmente al segmento mayorista, una de las primeras medidas adoptadas en España es el reforzamiento de la garantía de los depósitos bancarios en octubre de 2008 (RD 1642/2008). En sintonía con las decisiones tomadas en el conjunto de Estados miembros de la UE, y ante el riesgo de que se produzca una fuga de depósitos, se aprueba un incremento de las coberturas de los depósitos, de manera que los importes garantizados pasan a ser de 100.000€, en vez de los 20.000€ garantizados hasta entonces.

Asimismo, las autoridades españolas adoptan una serie de medidas orientadas a facilitar la liquidez a las entidades que operan en el mercado. Por una parte, se crea el Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF) y, por otra, dentro de las medidas adoptadas en relación al Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona del Euro, se procede al otorgamiento de avales públicos a las nuevas emisiones de bonos de los bancos, cajas y cooperativas y se autoriza la adquisición de títulos para el reforzamiento de los recursos propios.

El Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre establece la creación del FAAF para contribuir a la financiación del sistema financiero e impulsar la oferta de crédito a empresas y familias. El Fondo se dota con 30.000 millones de €, ampliable a 50.000 millones, de los cuales 10.000 millones están destinados a cubrir las necesidades del año 2008. Los activos elegibles para el Fondo, que bien puede adquirirlos en firme, como en operaciones simultáneas, incluyen cédulas hipotecarias y bonos de titulización respaldados por cédulas hipotecarias. Se suscribirán en un proceso de subasta, a la que podrán acudir las entidades de crédito domiciliadas en España y las sucursales en España de entidades de crédito extranjeras que manifiesten previamente su interés por participar en ella. Adicionalmente, se exige que los activos adquiridos en firme tengan calificación crediticia tripe A, mientras que en el caso de operaciones simultáneas, se exige que cumplan las condiciones para estar en la lista de activos elegibles del BCE, con calificación crediticia al menos doble A. Se establece que en la subasta habrá un tipo de interés mínimo, que no podrá ser inferior al coste de financiación del Tesoro y que la puja será por un mínimo fijado en 3 millones de €, con un límite al número de pujas de cada entidad. También se fija un límite al importe máximo adjudicado a una misma entidad definido como el mínimo entre del 10% del volumen máximo a adquirir por el Fondo en la subasta y el porcentaje que resulte de multiplicar por 2,5 su cuota de mercado. El volumen total ad-

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

judicado en las cuatro primeras subastas realizadas entre noviembre de 2008 y enero de 2009 fue de 18.341 millones de €, fijándose el tipo marginal entre 2,45 y 3,75%<sup>1</sup>.

El objetivo que se persigue con el otorgamiento de avales a operaciones de financiación (RDL 7/2008, de 13 de octubre) es el restablecimiento de la confianza y el buen funcionamiento del mercado de financiación. La medida implica el otorgamiento por parte del Estado de avales a emisiones de bonos de entidades de crédito en España. Se establece que los avales podrán cubrir las emisiones de pagarés, bonos y obligaciones admitidos a negociación en los mercados secundarios oficiales españoles y que se otorgarán hasta el 31 de diciembre de 2009. Los avales serán inferiores a 5 años y devengarán una comisión que tendrá en cuenta los riesgos de la operación.

Finalmente, la autorización para la adquisición de títulos para el reforzamiento de los recursos propios también tiene carácter excepcional, finalizando su vigencia en diciembre de 2009. Su objetivo es la provisión de recursos financieros a las entidades para asegurar la financiación al sector real de la economía. Esta norma prevé que el Estado pueda adquirir títulos representativos de capital emitidos por las entidades de crédito que nece-

1. El importe adjudicado en la primera subasta, realizada el 20 de noviembre de 2008, fue de 2115 millones de € a un tipo marginal del 3,15%, mientras que en la segunda, realizada el 11 de diciembre del mismo año, el importe fue de 7.224 millones de € a un tipo del 3,75%. En las siguientes subastas realizadas el 20 y el 30 de enero de 2009 los importes adjudicados ascendieron a 3.000 millones al tipo de 2,45% y 6.002 millones al tipo marginal del 3,33%, respectivamente.

siten reforzar sus recursos propios y lo soliciten. Se incluyen entre los títulos que se pueden adquirir, las participaciones preferentes y las cuotas participativas. En cualquier caso, los acuerdos de adquisición sólo pueden adoptarse previo informe del Banco de España. Durante el período de vigencia de esta norma no se produjo ninguna solicitud.

### Los procesos de integración bancaria

Septiembre y octubre de 2008 se caracterizan por la aparición casi continua en muchos países occidentales de noticias asociadas a las necesidades de rescate de entidades de elevado tamaño. A modo de ejemplo, cabe mencionar la adquisición por parte de Lloyds TSB del mayor prestamista hipotecario del Reino Unido (HBOS) a mediados de septiembre; la quiebra de la primera caja de ahorros de EEUU (Washington Mutual), el 25 de septiembre; los problemas de Fortis que llevan a su intervención el 28 de septiembre; la quiebra del quinto banco comercial de EEUU (Wachovia) el 29 de septiembre; el primer rescate de Dexia que se materializa el 30 de septiembre; o la aportación de capital a UBS por parte del gobierno suizo el 16 de octubre, a ING por parte del Gobierno holandés el 18 y 19 de octubre, y a KBC por parte del gobierno belga el 27 de octubre de 2008.

La incertidumbre e inestabilidad dominan los mercados financieros internacionales en los meses finales de 2008

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

y primeros de 2009. Aunque el sistema de avales, que se ha generalizado en muchos países, contribuye a aliviar la situación, las dificultades persisten, de manera que incluso entidades que gozan de altas calificaciones crediticias tienen dificultades para acceder al mercado mayorista. El deterioro de la economía real es intenso y rápido, observándose una sincronización a nivel mundial.

En este contexto de tensiones, se plantea una estrategia de reorganización del sector bancario, con el objetivo final de configurar un sistema financiero que contribuya a un crecimiento sostenible de la economía española. Esta estrategia se articula en varias fases, siendo la primera el saneamiento de los balances bancarios, para después pasar a redimensionar el sistema financiero, vía reducción de capacidad e integración de entidades. Finalmente, se propone la recapitalización, priorizando la inversión privada. Uno de los principales objetivos que persigue esta estrategia es la minimización del coste para las arcas públicas, con la utilización más eficiente de los recursos disponibles. Para ello se propone favorecer la transparencia como mecanismo para facilitar e incentivar el papel de los mercados en este proceso de transformación.

Esta estrategia contrasta con la adoptada en otros países, embarcados en recapitalizaciones desde el inicio de la crisis y que ha tenido un coste para el contribuyente relativamente elevado.

El 26 de junio de 2009 se aprueba el Real Decreto-ley 9/2009 sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito que crea el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). La creación de este organismo responde a la necesidad de hacer frente a factores tanto de naturaleza sectorial como referidos a entidades individuales. Por una parte, el ajuste del sector bancario a las nuevas condiciones de demanda, surgidas con la crisis, requiere redimensionarlo, con una reducción importante de su capacidad instalada. A nivel de entidad individual, debe hacerse frente a varios retos: a) el incremento de morosidad por efecto de la crisis en la capacidad de pago de acreditados; b) el endurecimiento de las condiciones de financiación en mercados mayoristas; c) el ajuste en el volumen de negocio; d) la alta dependencia con respecto a mercados de deuda, que genera tensiones de liquidez, y e) la dificultad de acceso a los mercados, sobre todo en el caso de las cajas, que tienen una limitación intrínseca para generar recursos propios de la máxima calidad (*core capital*) por métodos diferentes de la capitalización de beneficios.

Son varias las funciones que debe desarrollar el FROB. Por una parte, debe apoyar los procesos de integración entre entidades, independientemente de la forma específica que adopten, a partir del reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito inmersas en es-

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

tos procesos. Este apoyo se concreta en la compra de participaciones preferentes<sup>2</sup>, computables como recursos propios de primera categoría, que deberían ser recompradas en el plazo de cinco años (ampliable a dos más), retribuidas a un tipo como mínimo del 7,75%. Para el acceso a este apoyo se requiere la elaboración de un plan de integración, además de exigirse medidas de racionalización de la administración y gerencia de las entidades incluidas en el proceso de integración.

Por otra, el FROB debe facilitar la “resolución” de entidades no viables, complementando la actividad de los Fondos de Garantía de Depósitos. En el caso de entidades no viables, el FROB pasa a sustituir a los administradores, siendo nombrado administrador temporal con plenos poderes. Además, en este caso, se requiere que las entidades elaboren un plan de reestructuración que puede incluir la fusión o toma de control de la entidad por parte de otra, o la cesión global o parcial de sus activos y pasivos, y que debe detallar las medidas de apoyo previstas.

El FROB se dota con un capital de 9.000 millones (desembolsado en un 75% por el Tesoro y un 25% por los Fondos de Garantía de Depósitos) y se le otorga una capacidad máxima de financiación, por diversas vías, de 90.000 millones. Esta última se concreta en una primera emisión de

<sup>2</sup> Modificado con el Real Decreto-ley 2/2011 que establece que los apoyos deben realizarse, en general, mediante la adquisición temporal de acciones ordinarias, en condiciones de mercado y extiende el apoyo a entidades solventes.

bonos por 3.000 millones en noviembre de 2009, que va seguida por otra de idéntico importe en enero de 2011, una tercera en julio del mismo año con una emisión de 1.750 millones de € (que se ha ampliado en 435 millones) y la realizada en octubre por un importe de 1.400 millones de €. Por ello, la combinación de recursos dotados y captados para acometer procesos de reestructuración y re-capitalización de entidades de crédito alcanzan los 18.585 millones a finales de octubre de 2011.

### El sector de las Cajas de Ahorro

Con la aprobación del RDL 9/2009 se inició el proceso de reestructuración de las cajas, que terminó articulándose a través de doce procesos de integración que abarcan a 38 de las 45 cajas españolas (sin incluir la CECA) y cuyos activos cubren el 92% del total de activos de este sector. La mayoría de estos procesos de integración quedaron definidos en el primer semestre de 2010, de acuerdo con el calendario y los términos aprobados por la Comisión Europea en materia de ayuda de Estado.

Cuatro de estos procesos iniciales de integración se realizaron mediante el recurso a la creación de Sistema Institucionales de Protección (SIP), las llamadas fusiones frías. Los SIP se caracterizan por la constitución de un ente central, que es una entidad de crédito con estatuto de banco, a la que las entidades participantes le ceden la capacidad de definir los aspectos generales de la ges-

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

tión. En los SIP, se exige un fuerte compromiso de permanencia de las entidades, por lo menos de 10 años, y un compromiso mutuo de apoyo en liquidez y en solvencia y la obligación de compartir los resultados. Concretamente, la puesta en común de la solvencia debe alcanzar como mínimo el 40% de los recursos propios, el mismo porcentaje que se exige como mínimo para compartir resultados. La voluntad de permanencia de estas integraciones se manifiesta en que en los acuerdos que se suscribieron, el apoyo mutuo en solvencia alcanzó el 100%.

En esta primera fase de la actuación del FROB, que se prolonga hasta diciembre de 2010, siete de los doce procesos de integración (Véase Cuadro 1) requieren ayuda del FROB, por un importe total de 10.189 millones de euros, que se canaliza a través de participaciones preferentes<sup>3</sup>. A esta ayuda realizada a través del FROB debe añadirse, además, las ayudas del Fondo de Garantía de Depósitos por un importe total de 3.775 millones de euro, concedidos a la Caja Castilla-La Mancha. Esta entidad había sido intervenida por el Banco de España con arreglo a la legislación anterior a la Ley del FROB. Además, a principios de 2011, dos procesos de integración adicionales cuentan con la ayuda del FROB, que se canaliza, en un caso, como participaciones preferentes y, en el otro, como un Esquema de Protección de Activos. En

<sup>3</sup> Ruptura de Banco Base

cambio, los tres procesos restantes, en los que participan, inicialmente, siete entidades, se abordan sin ayudas públicas.

La ley exige que los planes de integración en el caso de las operaciones que requieren aprobación del Banco de España y ayuda del FROB, incluyan medidas para la mejora de la eficiencia, la racionalización de la administración y gerencia y que lleven a redimensionar la capacidad productiva de la nueva entidad resultante de la integración. Los planes iniciales incorporan reducciones en el número de sucursales entre el 10% y 30%, y reducciones de plantillas entre el 11% y el 27%.

### Los casos de las cajas intervenidas

Tres cajas experimentaron un deterioro tan marcado de su solvencia que se hizo necesaria la intervención del Banco de España. La primera intervención se produjo el 29 de marzo de 2009, cuando el supervisor acuerda la sustitución de los administradores de la Caja Castilla-La Mancha (CCM). Al no existir en aquel momento todavía el FROB, es el Fondo de Garantía de Depósitos el encargado de su saneamiento, destinándose a ello, tal como ya se ha indicado anteriormente 3.775 millones de €, que se desglosan en 1.300 millones de participaciones preferentes y 2.475 millones de garantías adicionales sobre el valor de determinados activos. Además, el FGD concede 350 millones de € de financiación puente.

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

**Cuadro 1. Procesos de integración de cajas de ahorros a diciembre 2010**

Entidades	Nueva Entidad	Tipo	Activos Totales (M€)	% de los AT sobre el sector	Ayudas del FROB (M€)
<b>Con ayudas del FROB</b>					
Catalunya / Tarragona / Manresa	CatalunyaCaixa	Fusión	79.329	6,1 %	1.250
Sabadell / Terrasa / Manlleu	Unimm	Fusión	28.463	2,2 %	380
España / Duero	CEISS	Fusión	46.351	3,7 %	525
CAM / Cajastur+CCM / Cantabria / Extremadura	Base (1)	SIP	127.267	9,9 %	1.493 (2)
Caixanova+Banco Gallego / Galicia	Nova Caixa Galicia	Fusión	77.480	6,0 %	1.162
Madrid / Bancaja+Banco de Valencia / Laietana / Insular de Canarias / Ávila / Segovia / Rioja	Bankia	SIP	337.257	26,3 %	4.464
Murcia / Penedés / Sa Nostra / Granada	Mare Nostrum	SIP	72.105	5,6 %	915
Navarra / General de Canarias / Municipal de Burgos / Caja Sol / Guadalajara	Banca Cívica	SIP	45.724	3,6 %	977 (3)
BBK / Cajasur (6)	BBK	Absorción	20.807	1,6 %	392 (4)
<b>Sin ayuda del FROB</b>					
Unicaja / Jaén (7)	Unicaja	Fusión	35.155	2,8 %	
La Caixa / Girona	La Caixa	Fusión	260.561	20,3 %	
CAI / CC Burgos / Badajoz	Caja 3	Fusión	31.450	2,4 %	
<b>Sin integración</b>					
Ibercaja (6)					
Kutxa (7)					
Caja Vital (7)					
Caja Ontinyent					
Caja Pollença					

(1) Sin la CAM pasa a denominarse Liberbank

(2) El desembolso de la ayuda quedó en suspenso en marzo 2011 al rechazar las asambleas de Cajastur, Cantabria y Extremadura el traspaso de su actividad financiera a Banco Base

(3) La adhesión de Cajasol al SIP de Banca Cívica en diciembre 2010 fue la que requirió la ayuda del FROB, que se materializó en febrero 2011.

(4) El FROB pasó a administrar Cajasur en mayo 2010. La cesión global de los activos y pasivos de Cajasur a BBK Bank se hizo efectiva el 1 de enero de 2011. El FROB prestó 392 millones de € mediante la concesión de un Esquema de Protección de Activos (EPA)

(5) A finales de octubre de 2011 está en proceso la creación de un SIP con España/Duero

(6) Posteriormente pasa a operar como banco

(7) A finales de octubre de 2011, BBK, Kutxa y Caja Vital deciden integrar su actividad bancaria a través de un SIP, con el nombre de Kutxa Banc.

La segunda intervención se produjo a raíz del rechazo del Consejo de Administración de Cajasur de su fusión con Unicaja, fusión que había sido aprobada por el Banco de España el 29 de julio de 2009. Tras la comunicación de esta decisión el 21 de mayo de 2010, se decide el cambio de administradores y se nombra al FROB administrador provisional de Cajasur. Inicialmente, el FROB concede ayudas temporales de 800 millones en cuotas participativas, y otorga apoyos de liquidez por un importe de 1.500 millones, que no fue preciso utilizar. Una vez realizado el informe sobre su situación patrimonial y la viabilidad de la entidad, se diseña un plan de reestructuración. Tras un procedimiento competitivo para la selección de una oferta para la adquisición del negocio de Cajasur, el FROB determina en julio de 2010 que la oferta presentada por BBK es la que permite una utilización más eficiente de los recursos públicos. Tras la aprobación por parte del Banco de España, se produce la cesión de activos y pasivos a BBK, extinguiéndose legalmente Cajasur. La oferta de BBK contemplaba la prestación de apoyos financieros por parte del FROB mediante la concesión de un Esquema de Protección de Activos (EPA) por un importe de 392 millones de € y el anticipo de dicho importe a través de un préstamo.

La extinción de Cajasur, efectiva el 1 de enero de 2011, implicó la amortización de las cuotas participativas, con devolución al FROB de los 800 millones de € invertidos

inicialmente, la cancelación de la línea de crédito, y vino acompañada por la concesión del EPA.

La última intervención se produjo ya mucho más tarde, el 22 de julio de 2011, afectando a la CAM y Banco CAM, que pasan a ser administrados provisionalmente por el FROB, que acuerda capitalizar el Banco con 2.800 millones de € mediante la suscripción de acciones y otorgar una línea de crédito por 3.000 millones de € para asegurar la liquidez del grupo. La CAM había presentado, el 28 de abril, un plan de recapitalización en el que se incluía la petición al FROB de 2.800 millones de € para alcanzar el nivel de capital principal requerido por el RD-L 2/2011, norma que se detalla más adelante.

### Otros sectores del sistema bancario

Con mucha menor intensidad, tanto en el sector de bancos como en el de las cooperativas de crédito, también se han producido procesos de integración sin intervención del FROB.

En el sector bancario, los procesos de reestructuración se materializan en la adquisición del Banco Guipuzcoano por parte del Banco de Sabadell, la absorción del Banco Condal por parte del Banco de Depósitos y del Banco de Crédito Local y del Banco Finanzia por su matriz BBVA. Además, se producen las absorciones sucesivas de sus filiales que protagoniza el Banco Popular (Banco de Cré-

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

dito Balear, Banco de Castilla, Banco de Vasconia, Banco de Galicia y Banco de Andalucía), entidad que en octubre de 2011 anuncia la fusión con el Banco Pastor. Asimismo, en 2008, la Caja de Caminos se transforma en banco, con el nombre de Banco Caminos, mientras que, en 2011 la ficha bancaria de Banco Alicante de Comercio es adquirida por la sociedad de valores Renta 4 y pasa a ser Renta 4 Banco. Este mismo año, Banca Privada de Andorra compra el Banco de Madrid a Kutxa y se pone en marcha la compra de Bankpyme por CaixaBank.

En las filiales de bancos extranjeros también se observan movimientos de menor envergadura que conducen a un aumento neto muy reducido (2) en su número desde finales de 2007.

Los procesos de integración en el sector de las cooperativas de crédito se han realizado o bien mediante una fusión por absorción, o bien mediante la creación de SIPs, adquiriendo así la consideración de grupo consolidable. En 2009 se produce la absorción de Caixa dels Advocats por parte de Aragonesa y de los Pirineos (también llamada Multicaja), mientras que en 2010 la Caja Rural de Roda es absorbida por la Caja Rural de Albacete. En 2008, se produce la fusión por absorción de Caja Rural del Duero por Cajamar, que también absorberá a Caja Rural de Balears en 2010 y Caja Campo en 2011. Finalmente, el Banco de España ha aprobado la constitución en 2011 de

Globalcaja en Castilla-La Mancha, con la integración de la Caja Rural de Ciudad Real, la de Albacete y la de Cuenca.

En el sector de cooperativas se han creado cinco SIPs, uno de los cuales se ha transformado en un proyecto de fusión de Multicaja y Cajalón para la creación de la Nueva Caja de Aragón, tras el rechazo por parte del Banco de España de la solicitud de integración planteada a principios de año por 32 cooperativas, entre ellas las dos aragonesas. Cajamar inicia en 2010 la constitución de un grupo cooperativo, en el que se incorporan además de Cajamar, Caja Rural, la Caja de Crédito Petrer, Caja de Turis, Caja de Casinos, Caixa Albalat dels Sorells y Caja Castellón. Asimismo, en 2010 se constituye el grupo cooperativo Cajas Rurales del Mediterráneo que incluye, además de la propia Caja del Mediterráneo, a 14 cooperativas más <sup>4</sup>.

A lo largo de 2011, se han aprobado por parte del Banco de España la creación de dos SIPs, en los que participan cooperativas. Por una parte, se está desarrollando el proyecto de creación del Grupo Cooperativo Ibérico de Crédito, encabezado por la Caja Rural del Sur y en la que participan la de Córdoba y Extremadura. Asimismo, está en marcha el proyecto de creación del grupo Almendraejo en el que participan, además, las cajas rurales de

4. Altea, Almenara, Callosa, Burriana, Torrente, Alquerías, Cheste, Nules, Chilches, Villavieja, Villafamés, Alginet, Credit València y Villar del Arzobispo.

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

Utrera, Baena, Adamuz, Cañete Torres y Nueva Carteya. A mediados de octubre de 2011 el número de cooperativas que operan en España es de 78, de las que 36 están integradas en SIP o en procesos de fusión autorizados, por lo que el número de entidades o grupos independientes es de 48, lo que implica una reducción superior al 40% en relación al número de cooperativas existentes al inicio de la crisis.

### La primera crisis de deuda soberana

A partir de la segunda mitad de 2009 se empiezan a notar ligeros signos de mejora, que se perciben en la evolución de las cotizaciones bursátiles. Los mercados, como por ejemplo el de *covered bonds*, parece que van normalizándose, aunque otros, como el de titulizaciones, todavía muestran síntomas de dificultad. La economía mundial empieza a mostrar signos de recuperación, aunque con dudas sobre su intensidad y reflejando mucha heterogeneidad geográfica. En concreto, en España, la actividad económica sigue contrayéndose, con aumentos en la tasa de desempleo, de manera que en 2009 se produce una caída del PIB anual y la tasa de paro alcanza el 18% de la población activa.

En los primeros meses de 2010 esta trayectoria de mejora en las economías de nuestro entorno se interrumpe debido a las dudas que se plantean sobre el riesgo soberano de determinados países. Este episodio afecta con

mayor intensidad a los mercados europeos, especialmente a raíz de la incertidumbre generada por la crisis de las finanzas griegas, que desencadena un efecto de contagio sobre la percepción de los inversores respecto de otros países del área del euro, entre ellos España. En general, la crisis de confianza afecta singularmente a las economías que han experimentado un mayor deterioro de sus déficits públicos, o que acumulan importantes desequilibrios. Este episodio de tensión se refleja en el incremento de las primas de riesgo, en caídas bursátiles y en dificultades de las entidades para acceder a los mercados internacionales de financiación mayorista, especialmente en el segundo trimestre de 2010.

En este contexto de inestabilidad, las autoridades españolas optan por adoptar medidas que refuerzan la transparencia del sistema financiero y que se materializan en la publicación de las "pruebas de resistencia" para la práctica totalidad de los bancos y para todas las cajas de ahorros y en una norma más estricta sobre dotaciones.

En concreto, la publicación de los resultados de las "pruebas de resistencia" de julio de 2010, coordinadas por el Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS, por sus siglas en inglés, predecesor de la Autoridad Europea Bancaria, EBA), a las entidades bancarias de la UE es una manifestación clara del compromiso con la estrategia de

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

transparencia seguida en España. En concreto, se incluyen en las pruebas de resistencia todas las Cajas de Ahorro y todos los bancos que cotizan, lo que constituye la práctica totalidad de las entidades de depósito españolas, de manera que se cubren casi el 93% de los activos del sistema bancario, más allá del requisito mínimo de representatividad exigido por CEBS (50% del sector). Además, los datos que se proporcionan al mercado sobre las entidades individuales son más detallados que en el resto de países que participan en las pruebas. Los resultados muestran que sólo cuatro cajas (Catalunya-Caixa, Unnim, Banca Cívica y CEISS) no superan la prueba, necesitando capital adicional calculado en 1.835 millones de €<sup>5</sup>.

Asimismo, en el verano de 2010, cuando los bancos ya estaban dotando fuertemente por los aumentos en la morosidad, las normas de dotación se hacen más estrictas (CBE 3/2010, de 29 de junio). Así, se acelera la cobertura de la morosidad y se incentiva a los bancos a colocar en el mercado los activos adjudicados o bienes recibidos en pago de la deuda. Por una parte, en el nuevo calendario, se recorta sustancialmente el período de tiempo para provisionar los préstamos, de forma que la cobertura total del riesgo de crédito se alcanzará una vez transcurridos 12 meses desde el vencimiento de la primera cuota o plazo que permanezca impagado de una misma opera-

5. Sin considerar capital comprometido en Cajasur

ción. Por otra parte, la provisión pasa a ser neta de garantías, considerándose que minorarían la pérdida final.

### La reforma de la ley de Cajas

El paso siguiente en el proceso de reestructuración del sistema financiero viene marcado por la reforma de la Ley de Cajas (Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio). La nueva norma permite a las cajas de ahorros emitir capital de la más alta calidad, facilitando su acceso a los mercados de capitales. Asimismo, pretende contribuir a profesionalizar la gestión y los órganos de gobierno, así como introducir mayor disciplina de mercado en estas entidades. En particular, la nueva regulación pretende solventar por dos vías las carencias en las alternativas de capitalización de las cajas de ahorros. Para las cajas que opten por continuar ejerciendo su actividad de forma tradicional, se abre la posibilidad de emitir cuotas participativas con derecho de voto. Por otra parte, se abren vías que introducen nuevos modelos de ejercicio de la actividad de las cajas, permitiendo el uso de estructuras jurídicas que tienen capacidad de emitir instrumentos clásicos de capital, como las acciones. En concreto, las modalidades abarcan a) los Sistemas Institucionales de Protección, ya mencionados anteriormente; b) la cesión del negocio financiero a un banco controlado por la caja y c) la transformación en fundación. En el caso de cesión, la ley establece que la caja debe ceder todo su negocio financiero al banco, del que debe tener al menos el 50% del capital. En el caso de

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

transformación en fundación, la caja debe segregarse sus actividades financieras de las benéfico-sociales y ceder todo su negocio como entidad de crédito a un banco en el que participe.

También se propone la reducción del peso de los poderes públicos en los órganos de gobierno, fijando el límite en un máximo del 40% de los derechos de voto. Además, se establece la incompatibilidad de los cargos políticos electos y de los altos cargos del sector público para ser miembros de los órganos de gobierno de las Cajas. Asimismo, se establece que el ejercicio del cargo de Presidente del Consejo de una caja es incompatible con cualquier actividad retribuida y se extiende a todas las cajas la obligación de publicar anualmente un informe de gobierno corporativo, hasta ahora solo exigible a las que hubiesen emitido valores admitidos a negociación en mercados oficiales de valores.

### La segunda crisis de deuda soberana

El impacto de la crisis sobre la cuantía del déficit público, que se dispara, sobre todo en 2009 y 2010, no sólo en España sino en varios países del entorno del euro, genera dudas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. La desconfianza sobre la deuda soberana, que se había iniciado en Grecia, se transmite a otras economías de la zona, extendiéndose a Irlanda y Portugal, con lo que los tres países acaban solicitando asistencia finan-

ciera a las autoridades europeas, en conjunción con el Fondo Monetario Internacional. Las tensiones se extienden en menor medida a España, Italia y Bélgica, manifestando los mercados preocupación sobre las implicaciones para las finanzas públicas de la situación del sistema bancario. En este sentido, persiste alguna incertidumbre en el mercado sobre la calidad de los activos inmobiliarios en los balances de los bancos en un contexto de crecimiento muy bajo de la actividad, aunque desde finales de 2010 se observan signos de una lenta recuperación. En los primeros meses de 2011, España va desligándose poco a poco de los países más afectados por las tensiones.

Ante esta situación de falta de confianza, se decide profundizar en la transparencia de la situación individual de las entidades. El Banco de España requiere a los bancos y cajas que publiquen los detalles de sus exposiciones en el sector de construcción y promoción inmobiliaria y también en la cartera hipotecaria minorista (CBE 7/2010 de 30 de noviembre). Se establece, asimismo, que todas las instituciones tengan que publicar esta información desglosada en sus cuentas anuales, lo que implica la exigencia de verificación por parte de auditores externos.

### El RDL de Recapitalización

Con el objetivo de recomponer la confianza, disipar las

## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

dudas sobre el sistema financiero español y reducir la incertidumbre, se adoptan medidas encaminadas a reforzar el capital de máxima calidad en manos de las entidades españolas, adelantándose a la adopción parcial de las exigencias de Basilea III, en materia de requerimientos de capital.

Así, el proceso de recapitalización del sistema financiero previsto en el Real Decreto Ley 2/2011, de 18 de febrero, obliga a todas las entidades españolas a contar con un nivel de capital principal de al menos el 8% de los activos ponderados por riesgo. Este coeficiente se eleva al 10% en el caso de que la entidad no cuente con inversores privados que posean un 20% de su capital o de los derechos de voto y tenga un porcentaje de financiación mayorista superior al 20% del total. Este nuevo coeficiente, más exigente que el exigible bajo Basilea III, representa un mayor requerimiento de capital para todas las entidades, actuando el FROB como instrumento público para facilitar la nueva capitalización exigida. Así, si las instituciones no pueden captar este nuevo capital en los mercados, pueden solicitar apoyo financiero del FROB. Se da a las entidades hasta el 30 de septiembre de 2011 para adaptarse a estas nuevas exigencias, de manera que a partir de aquella fecha, las entidades han de operar como mínimo con un 8% de *core capital*. Las estrategias de recapitalización, que pueden contemplar la captación de recursos de terce-

ros y la salida a bolsa de las entidades, deben ser aprobadas por el Banco de España.

Adicionalmente, una vez que las instituciones alcancen los nuevos requisitos mínimos (8% o 10%, tal como corresponda), si su *core capital* cae por debajo de los requisitos mínimos en un máximo de 20%, se activan ciertas restricciones en términos de distribución de beneficios en forma de dividendos, remuneraciones variables, retribución de las participaciones preferentes o recompra de acciones. Estas restricciones están en línea con la idea del “*conservation buffer*” propuesto en Basilea III, pero aplicable a un mínimo más alto (6,4% frente a 4,5%).

Las entidades que no alcancen este nuevo mínimo y deban recurrir al FROB están sujetas a ciertas restricciones. En particular, en este caso, el FROB adquiere acciones ordinarias, u otros valores convertibles. Si una caja de ahorros se encontrara en esta situación, esto significaría que tendría que trasladar su actividad a un banco y en este caso, el FROB se sentaría en el consejo del banco que ha emitido las acciones. No debe entenderse como una intervención de la institución, sino como un mecanismo para asegurarse de que las instituciones cumplen los planes de recapitalización que han sido financiados con fondos públicos. El banco que ha recurrido al FROB debe presentar un plan de recapitalización que tiene que

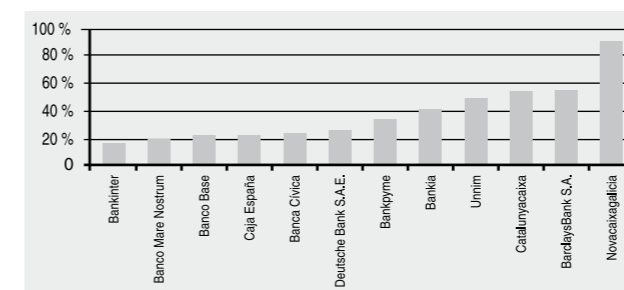
## El proceso de reforma del sistema financiero español

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador del Banco de España

ser aprobado por el Banco de España, y debe incluir un plan de negocios con objetivos de eficiencia, rentabilidad, endeudamiento y liquidez.

El 10 de marzo de 2011, el Banco de España publica la lista de las instituciones que necesitan más capital, así como su cuantía, tal como se recoge en el Gráfico 3. De las 114 entidades financieras registradas en España, 101 cumplen en aquel momento con las nuevas exigencias y 13 necesitan elevar su capital principal. La estimación inicial de las necesidades de capital fue de 15.152 millones de €, que subieron hasta 17.024 tras la segregación de CAM del proyecto inicial de Banco Base.

GRÁFICO 3. NECESIDAD DE CAPITAL / CAPITAL PRINCIPAL (%) MARZO 2011



Nota: Necesidades de capital computadas de acuerdo con los requisitos del RD 02/2011, en el momento de aprobación del mismo, el 10 de marzo de 2011. La ruptura del SIP de Banco Base y la separación de la CAM de los otros 3 socios requirió que se separaran las necesidades específicas de la CAM (2.800 millones de euros) de las del nuevo proyecto de las 3 restantes (519 millones). Además, el futuro SIP entre Unicaja y Caja España implica que la última no requiere aportación de capital.

De las trece entidades que precisaban ampliar su capital principal, cuatro bancos han optado por recapitalizaciones de sus matrices (Barclays y Deutsche Bank), o ampliaciones de capital u operaciones corporativas (Bankinter y Bankpyme); dos entidades han obtenido el capital necesario en Bolsa (Bankia y Banca Cívica); otras dos optaron por la captación de inversores privados (Grupo BMN) o por la generación de recursos internos en forma de plusvalías realizadas (Liberbank); tres han sido recapitalizadas por el FROB (Novacaixagalicia, Catalunya Caixa y Unnim) y otra ha cubierto sus necesidades de capital adicional mediante una fusión (Caja España-Duero). Por último, la CAM se encuentra en pleno proceso de adjudicación competitiva tras haber sido sustituidos sus administradores y recapitalizada por el FROB.

La aportación del FROB a este proceso de recapitalización ha ascendido a 7.551 millones de €, que se desglosan en 1.718 millones a Catalunya Banc, 2.465 millones a Novacaixagalicia, 568 millones a Unnim y los ya referidos 2.800 millones de inyección en la CAM, siendo los respectivos porcentajes de participación que corresponden al FROB del 89,7%, 93,6% y 100% en las dos últimas entidades <sup>6</sup>.

A lo largo de 2011 se han ido cerrando los procesos de cambio de modelo societario, de manera que la mayoría

<sup>6</sup> Adicionalmente, también se ha decidido la conversión de las participaciones preferentes convertibles emitidas por Unnim, por importe de 380 millones de euros, en acciones de Unnim Banc. Tras la inyección de capital y la conversión, el FROB queda como único accionista y administrador de Unnim Banc.

# La supervisión de los mercados y la estabilidad financiera

**Fernando Restoy Lozano**  
Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)

“**Ha sido la crisis actual la que de forma más clara ha evidenciado el impacto contundente que un inadecuado funcionamiento del sistema financiero puede tener sobre las perspectivas de crecimiento y de creación de empleo”.**

de las cajas, representando el 98,3% de los activos del sector tras pasa su actividad financiera a un banco. A finales de octubre de 2011, sólo quedan como cajas, Caja Ontinyent, Caja Pollença y Caja3 tiene pendiente de aprobación la segregación de su negocio financiero a un banco, que ya tiene constituido.

## Los próximos pasos

Gran parte de los ajustes en la estructura del sistema bancario ya han tenido lugar, pero el proceso todavía no ha finalizado. Las entidades inmersas en los distintos procesos de integración deberán seguir procediendo a adoptar las medidas acordadas, que implican mejoras en su gestión y en su eficiencia. Las reformas internacionales emprendidas en la regulación financiera y en el marco supervisor no serán ajenas a los cambios que todavía deberán observarse. La incertidumbre que todavía persiste en los mercados puede requerir nuevas modificaciones y ajustes.

En este sentido, el acuerdo de recapitalización bancaria acordado en la UE, que sitúa los requerimientos mínimos de capital en el 9% de los activos ponderados por riesgo, por encima de las exigencias derivadas de los decretos de recapitalización españoles, exigirá un esfuerzo adicional a algunas entidades españolas.

El carácter voluntario que ha predominado en este proceso de reestructuración, en el que se ha dado un papel

preponderante al mercado, permite pensar que se está avanzando hacia un sistema más estable y eficiente.

**Javier Aríztegui Yáñez**  
Subgobernador del Banco de España

## Introducción

Aunque la estabilidad financiera no es ciertamente un concepto de invención reciente, su consideración como objetivo público recibió un impulso notorio hacia mediados de la década de los noventa del siglo pasado. En aquel momento las economías avanzadas disfrutaban de una fase de expansión con escasa inflación (la llamada *gran moderación*) que se prolongó hasta el comienzo de la crisis actual en 2007. No obstante, la identificación de desequilibrios en los mercados de activos y el aumento del endeudamiento del sector privado en numerosas economías en un contexto de desregulación progresiva y globalización de la actividad financiera reforzaron el interés de las autoridades públicas -y, singularmente, de los bancos centrales- por la evaluación de la situación y perspectivas del sistema financiero y de su interacción con la economía real.

Las crisis de los mercados emergentes, la caída del fondo LTCM en 1998 y el desplome de los mercados bursátiles internacionales en 2001 produjeron una motivación suplementaria para la introducción de la estabilidad financiera entre los objetivos explícitos de las políticas públicas. Sin embargo, ha sido la crisis actual la que de forma más clara ha evidenciado el impacto contundente que un inadecuado funcionamiento del sistema financiero puede tener sobre las perspectivas de crecimiento y de creación de empleo.

La estabilidad financiera se ha mostrado siempre como un concepto elusivo, más fácil de definir en negativo (es decir, la ausencia de estabilidad financiera) que en positivo<sup>1</sup>. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre con la estabilidad macroeconómica, no se dispone todavía de un marco conceptual suficientemente sólido para su análisis y, en particular, se está lejos de poder definir una función de reacción que permita ligar la información macro y micro disponible con actuaciones concretas para preservar la estabilidad financiera.

La crisis no ha alterado el papel esencial que la solvencia de las entidades de crédito desempeña en la estabilidad del sistema financiero. Sin embargo, ha mostrado la necesidad de completar los enfoques de supervisión habituales -basados en esquemas micro-prudenciales- con el seguimiento de los riesgos generados en el contexto económico y financiero relevante.

Al mismo tiempo, los acontecimientos recientes indican que el aumento de la capacidad de absorción de pérdidas de las entidades bancarias no resulta una condición suficiente para contener los riesgos sistémicos relevantes. La actuación regulatoria debe, además, desactivar otros factores desestabilizadores que exceden del ámbito directo de actuación de la normativa prudencial. Así, en el epicentro de la crisis se encuentran, entre otros ele-

1. Ver en todo caso Schinasi (2004)