

13 de julio de 2011

Nota sobre el proceso de reestructuración de las cajas de ahorros

Situación a julio de 2011

Con la publicación del Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, se pusieron en España las bases legales para abordar la reestructuración del sector de cajas de ahorros, un proceso harto laborioso por la variedad e importancia de los ajustes normativos que ha exigido y por la complejidad de las decisiones y negociaciones que ha supuesto. La presente nota actualiza la información ya facilitada y enmarca adecuadamente la fase final de este proceso.

La reestructuración del sector de cajas de ahorros era obligada. El sector tenía varias limitaciones estructurales asociadas a su naturaleza jurídica, como las restricciones legales para obtener recursos propios de primera calidad por una vía que no fuera la retención de beneficios, y un sistema de gobernanza complejo y rígido, que no favorecía la aplicación de las mejores prácticas de gobierno corporativo. El estallido de la crisis financiera internacional en 2007 y la posterior crisis económica subrayaron la importancia de esas limitaciones.

Este entorno desfavorable afloró las consecuencias negativas de algunos desequilibrios acumulados por el sector, especialmente durante la fase de fuerte crecimiento del crédito que precedió a la crisis: concentración en el sector de promoción y construcción inmobiliaria, dependencia de la financiación de los mercados mayoristas, exceso de capacidad instalada, reducido tamaño medio de cada entidad, pérdida de rentabilidad del negocio, etc.

El Real Decreto-Ley 9/2009, conocido como ‘Ley del FROB’, impulsó un intenso proceso de integraciones entre cajas de ahorros, que ha modificado radicalmente el mapa de este sector en España.

Otro importante hito en este proceso fue la reforma del marco jurídico de las cajas de ahorros aprobada por Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, que abrió la posibilidad de que las cajas pudieran desarrollar su actividad a través de un banco, lo que les permite acceder a los mercados de capitales para reforzar sus recursos propios de primera calidad e introducir mejoras en su gobernanza.

Finalmente, el Real Decreto-ley 2/2011 para el reforzamiento del sistema financiero español, aprobado el pasado 18 de febrero y convalidado por el Parlamento el 10 de marzo, abrió una última fase en el proceso de reestructuración y saneamiento de las cajas de ahorros. Esta norma introdujo un nuevo coeficiente de capital del 8% o 10% según los casos, que debe cubrirse con instrumentos de “capital principal”, y ofreció el apoyo financiero del FROB, que se materializaría

mediante suscripción de acciones para las entidades que no alcanzasen los niveles mínimos requeridos y no hubieran utilizado otras alternativas de recapitalización. Desde esa fecha se han ido dando los pasos necesarios para cumplir con el calendario y los objetivos marcados en la norma, de manera que las entidades que no alcanzaron los niveles mínimos de capital principal deberán haber ejecutado sus estrategias de recapitalización antes del 30 de septiembre¹.

Con la ejecución final de las estrategias de recapitalización de ese reducido grupo de entidades – 13 en total, 9 de ellos cajas de ahorro- se culminará la reordenación del sector después de haber cumplido con las diferentes fases de saneamiento de los balances, integración de entidades, cambio del modelo societario con la conversión de la casi totalidad de cajas en bancos, mejora de la gobernanza y recapitalización.

Dentro de esta estrategia general se enmarcan también las pruebas de resistencia del sector bancario de la Unión Europea, cuyos resultados se darán a conocer el próximo 15 de julio. En el artículo 1.4 de este RD-I ya se preveía que el Banco de España podría exigir a las entidades que no alcanzaran el volumen de recursos propios requerido en unas pruebas resistencia del conjunto del sistema un aumento de su capital hasta cumplir con ese nivel exigido. Por tanto, si fuera este el caso, las entidades deberían obtener ese capital adicional, para lo que, en última instancia, podrán recibir el apoyo del FROB.

1 Hitos de la reestructuración

- Ley del FROB

Fecha	Momento clave	Implicaciones
08/07/2009	El Parlamento convalida el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio	- Apoyo a los procesos de integración voluntarios entre entidades viables que comporten una mejora de la eficiencia, una racionalización de su administración y un redimensionamiento de su capacidad productiva. - Promoción de la resolución de crisis de entidades no viables , cuando no pueda alcanzarse una solución en el marco de los fondos de garantía de depósito. Supone la sustitución de los administradores de la entidad por el FROB y la elaboración de un plan de reestructuración.

¹ El Real Decreto-ley sólo permite la posibilidad de prórroga de 3 meses (6 meses en caso de salida a Bolsa) por razones operativas exclusivamente para aquellos casos en que, a juicio del Banco de España, esté plenamente justificada.

- **Ley de Cajas**

Fecha	Momento clave	Implicaciones
21/07/2010	El Parlamento convalida el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio	- Permite a las cajas de ahorro el ejercicio de la actividad bancaria a través de un banco , facilitando de este modo el acceso a los mercados. -Impulsa la profesionalización de sus órganos de gobierno.

- **Real Decreto-ley de Recapitalización**

Fecha	Momento clave	Implicaciones
10/03/2011	El Parlamento aprueba el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero	- Nuevo coeficiente de capital principal: 8% sobre activos ponderados por riesgo (10% para las entidades de mayor riesgo). - Exigencia de una estrategia y calendario de recapitalización y, para entidades que recurran al FROB, un plan de recapitalización .
10/03/2011	El Banco de España publica las necesidades de capitalización de todas las entidades	- 12 entidades (4 bancos, 8 cajas) no alcanzan el 8-10% de capital principal. - El déficit global del sistema se cifra en 15.152 millones de euros ² .
14/04/2011	El Banco de España aprueba las estrategias y calendario de cumplimiento	- 2 bancos filiales de entidades extranjeras reciben una inyección de capital de sus matrices. - 2 bancos nacionales han planteado que su estrategia es emitir instrumentos computables como capital principal. - 4 grupos de cajas optan por salir a Bolsa o captar capital de inversores privados, con respaldo del FROB si fuera necesario. - 1 caja plantea integrarse con otra más capitalizada, también con respaldo del FROB si fuera necesario. - 4 cajas recurren directamente al FROB.
15/04/2011	El FROB se compromete formalmente a aportar los fondos precisos	Se concreta la previsión legal de apoyo por el FROB a las entidades que plantearon en sus estrategias recurrir a su ayuda.
28/04/2011	Se presentan los planes de recapitalización al Banco de España	El Banco de España, el FROB y la Comisión Europea pasan a analizar los planes en profundidad: planes de negocio (eficiencia, rentabilidad, niveles de apalancamiento, liquidez, etc.) y compromisos.

² Tras la ruptura del SIP de Banco Base y la separación de CAM de los otros 3 socios que conformaban el proyecto, el número de entidades que no cumplían el objetivo del 8-10% pasa de 12 a 13 y se revisan las necesidades de recapitalización totales de bancos y cajas, que pasan a 17.024 millones de €, por integrarse en esta cifra la cantidad comprometida de participaciones preferentes del FROB para el proyecto inicial, por 1.493 millones, que finalmente no se desembolsó, y ajustarse y separarse, las necesidades específicas de CAM (2.800 millones de euros) de las del nuevo proyecto Cajastur, Caja Extremadura y Caja Cantabria (519 millones de euros).

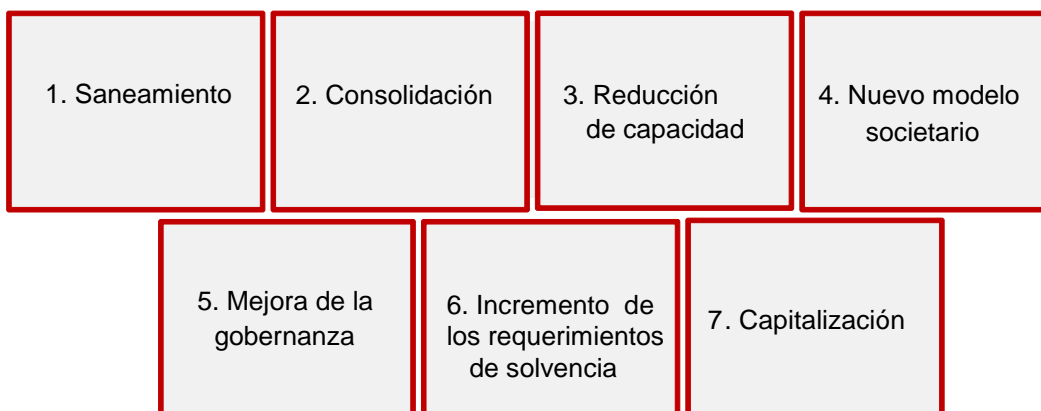
2 Transparencia y pruebas de resistencia (*stress test*)

La transparencia ha sido una de las prioridades en el proceso de reestructuración. Por ello, se decidió que las pruebas de estrés llevadas a cabo en julio de 2010 al sector bancario europeo incluyeran en España a todos los bancos cotizados y a todas las cajas de ahorros (más del 90% de los activos totales del sector bancario español, aunque la exigencia mínima era solo del 50% de los activos totales). Además de publicar los datos entidad a entidad con el formato común definido, se publicó información adicional detallada de cada entidad, incluyendo el riesgo de la cartera de promoción y construcción inmobiliaria. Por lo que se refiere a las pruebas de resistencia cuyos resultados están a punto de publicarse, el Banco de España también ha considerado relevante que en este ejercicio, a punto de culminarse el proceso de reestructuración de las cajas de ahorros, se sometiera al ejercicio a una muestra amplísima de nuestro sector bancario, análoga a la del ejercicio anterior.

Este esfuerzo de transparencia se ha ampliado a otros ámbitos. En noviembre pasado, el Banco de España decidió exigir a las entidades la publicación del detalle de su exposición al crédito al sector de la construcción y promoción y de información amplia sobre sus estrategias de financiación⁴.

3 Proceso de reestructuración: los avances logrados

La reestructuración del sector de cajas de ahorros ha tenido consecuencias muy significativas en términos de:



³ Ver nota nº 1.

⁴ Unos meses antes, en julio de 2010, el Banco de España había modificado y publicado la normativa de cálculo de provisiones para créditos dudosos, con el objetivo de reconocer el valor de las garantías con importantes recortes prudenciales, acortar los calendarios que determinan el porcentaje mínimo de provisiones en función del tiempo transcurrido desde el impago, y estandarizar un calendario mínimo de provisiones, adicionales a las que resulten de los valores de tasación, para activos recibidos en pago de deudas, en función del tiempo de permanencia de los bienes en el balance.

3.1 Saneamiento

Los procesos de integración han facilitado un considerable saneamiento de los balances de las entidades, ya que por la aplicación del criterio de valor razonable en las “combinaciones de negocio” y “negocios conjuntos”, las cajas de ahorros reconocieron contra su patrimonio en 2010 minusvalías adicionales en inversión crediticia y activos adjudicados por valor de 22.000 millones de euros. A esta cifra hay que sumar el esfuerzo anterior realizado por las entidades a través de la dotación de provisiones contra la cuenta de resultados y el uso de la provisión genérica por un total de 33.000 millones de euros, por lo que el reconocimiento de deterioro en el valor de sus inversiones desde enero de 2008 a finales de 2010 representa los 55.000 millones de euros (aproximadamente un 5% del PIB). Estas cifras se refieren sólo a las cajas de ahorros. El esfuerzo global de saneamientos de todo el sector bancario español en el trienio 2008-2010 alcanza un importe equivalente al 9% del PIB.

3.2 Consolidación

La reestructuración global del sector de cajas de ahorros emprendida a mediados del año pasado se ha plasmado en 12 procesos de integración (7 fusiones o adquisiciones y 5 SIP), que han reducido el número total de entidades de 45 a 18. Todas las operaciones están culminadas y se han adoptado los acuerdos y obtenido las autorizaciones necesarias para que el proceso de integración sea definitivo en las condiciones fijadas por el Banco de España. Además, en estos momentos se encuentran en fase de negociaciones otros dos procesos de integración que, si culminan según lo previsto, reducirían el número de cajas de ahorros o grupos de cajas a 15. Estos procesos están corrigiendo la excesiva fragmentación del sector: la cifra de activos totales medios por entidad ha pasado de 29.000 millones de euros a 72.000 millones, reforzando de esta manera su posición competitiva y haciéndolas más eficientes.

Procesos de integración de cajas de ahorros, ayudas recibidas del FROB y capital principal

	Grupos de cajas	Modelo de integración	Ayudas FROB (millones €)	Capital adicional R.D.L. 2/2011
Procesos culminados	1 BFA-Bankia	SIP	4.465	5.775
	2 Effibank	SIP	-	519
	3 Grupo BMN	SIP	915	637
	4 Banca Cívica	SIP	977	847
	5 Caja 3	SIP	-	Cumple
	6 Catalunyaixa (CX)	Fusión	1.250	1.718
	7 Unnim	Fusión	380	568
	8 CEISS	Fusión	525	463
	9 Novacaixagalicia	Fusión	1.162	2.622
	10 Unicaja + Jaén	Fusión	-	Cumple
	11 Caixa + Girona	Fusión	-	Cumple
	12 BBK + Cajasur	Adquisición	392	Cumple
Resto de cajas	13 CAM	-	-	2.800
	14 Ibercaja	-	-	Cumple
	15 Vital	-	-	Cumple
	16 Kutxa	-	-	Cumple
	17 Onteniente	-	-	Cumple
	18 Pollensa	-	-	Cumple
Procesos en curso	1 CEISS + Unicaja			
	2 BBK + Vital + Kutxa			

3.3 Reducción de la capacidad instalada

Las fusiones permiten además afrontar el problema de exceso de capacidad instalada en el sector, que se manifiesta en unas redes y servicios centrales sobredimensionados de partida, y más aún al momento de la integración, por la duplicidad de funciones y emplazamientos comerciales y de representación. Los ajustes previstos en los planes de integración son muy importantes, ya que representan recortes de entre el 10% y el 25% en el número de oficinas y de entre el 12% y el 18% en las plantillas. Estos recortes se suman a los que ya habían efectuado las entidades antes de iniciar este proceso, al haber recortado un 5% las oficinas y un 4% el personal desde los niveles máximos alcanzados en 2008, y suponen un importante salto cuantitativo y cualitativo en términos de eficiencia. En estas cifras no se computan los ajustes adicionales que se concretarán cuando se aprueben los planes de recapitalización presentados al Banco de España en el marco del Real Decreto-Ley 2/2011.

3.4 Nuevo modelo societario de las cajas

La reforma de la ley de cajas introdujo la opción de que una caja o grupo de cajas, manteniendo su naturaleza jurídica, ejerciera la actividad financiera de forma indirecta a través de un banco en el que controlara al menos el 50% del capital (en caso de que la participación quedara por debajo de ese umbral, la caja se convertiría en fundación de carácter especial, conservando la obra social). El ejercicio indirecto de la actividad financiera a través de bancos es una condición necesaria para que las cajas que van a recurrir a la aportación de capital del FROB puedan recibir esos recursos a través de la suscripción de acciones. Pero también otras cajas de ahorros se han acogido voluntariamente a esta posibilidad abierta tras la reforma de la ley de cajas en julio de 2010.

El ejercicio indirecto de la actividad financiera a través de bancos de la mayor parte de las cajas de ahorro refuerza la disciplina de mercado. De las 18 cajas o grupos de cajas actuales, 16 están inmersas en diversos procesos de constitución de 14 bancos⁵ para ejercer a través de ellos su actividad financiera, lo que representa más del 99% de los activos ponderados por riesgo totales de este subsector.

Este proceso de segregación del negocio financiero de las cajas a bancos de nueva creación se encuentra muy avanzado. Una vez que los 14 bancos han sido constituidos, las asambleas de las cajas que los integran han de aprobar formalmente la cesión de los respectivos activos y pasivos, trámite que ya se ha efectuado en 7 casos.

En uno de los casos, el de La Caixa, el nuevo banco ya está además cotizando en Bolsa. En otros dos grupos, BFA-Bankia y Banca Cívica, los planes están en marcha para empezar a cotizar en los próximos días.

⁵ En realidad, el número total de bancos es superior porque algunas cajas o grupos de cajas han constituido o están constituyendo más de un banco.

Situación proceso de constitución de bancos y segregación de activos y pasivos

Nuevos bancos	Decisión del Consejo	Registro como banco	Aprobación segregación por la Asamblea
Caixa	✓	✓	Sí
BBK	✓	✓	Pte.
Unicaja	✓	Autorización solicitada	Sí
Caja 3	✓	✓	Pte.
Ibercaja	✓	Autorización solicitada	Pte.
BFA-Bankia	✓	✓	Sí
Banca Cívica	✓	✓	Sí
Grupo BMN	✓	✓	Sí
Effibank	✓	✓	Sí
Novacaixagalicia	✓	Autorización solicitada	Pte.
Catalunyacaixa	✓	✓	Pte.
CEISS	✓	Autorización solicitada	Pte.
Unnim	✓	Autorización solicitada	Pte.
CAM	✓	✓	Sí

3.5 Mejora de la gobernanza

La reestructuración del sector de las cajas de ahorro ha introducido incentivos claros –a corto, medio y largo plazo- para potenciar una gestión más profesional de estas entidades. Como consecuencia de los procesos de integración ya aprobados en el marco del FROB y de la introducción de una mayor disciplina de mercado, se ha reforzado la gestión de los nuevos grupos resultantes con importantes cambios en los órganos de gobierno y el modelo de gestión de las entidades. Las cúpulas directivas no han sido ajenas al proceso de ajuste y se ha producido la salida de un número considerable de antiguos gestores, el liderazgo de los equipos provenientes de las entidades más fuertes y la entrada de nuevos directivos de acreditada solvencia profesional en el sector.

Además, la ejecución de los planes de capitalización derivados del RD-I 2/2011 implica que las entidades que solicitan capital al FROB se comprometen a introducir medidas que mejoren su gobierno corporativo, algunas de las cuales están mencionadas explícitamente en esta norma (número de miembros y composición del consejo de administración, período máximo de permanencia en el cargo, constitución de una comisión de nombramientos y retribuciones, etc.)

3.6 Incremento de los requerimientos de solvencia

El Real Decreto-ley 2/2011, convalidado por el Parlamento el 10 de marzo, tenía como objetivo incrementar la solvencia del sistema bancario español mediante la exigencia de niveles de capital más elevados. Para ello, en primer lugar, establece un nuevo coeficiente de “capital principal”, añadido a las obligaciones de solvencia ya vigentes en la normativa española, de tal forma que las entidades deberán cumplir un nivel de capital principal del 8% sobre los activos ponderados por riesgo, o del 10% cuando tengan un mayor riesgo (esto es, tengan un coeficiente de dependencia de la financiación mayorista superior al 20% y no tengan inversores externos por importe igual o superior al 20% de su capital)

El incremento del umbral de capital principal de las entidades que introduce el Real Decreto-ley eleva de manera significativa las garantías de solvencia del sector, extremando la protección ante la eventualidad de escenarios más adversos incluso que los considerados por los *stress tests*, y definiendo las garantías oportunas a través del FROB, que se ha comprometido formalmente con todas las cajas o grupos de cajas que no alcanzaban a 10 de marzo de 2011 los niveles mínimos requeridos a aportar los recursos precisos para que cumplan con el nuevo coeficiente de capital principal, siempre que no utilicen otras formas de recapitalización.

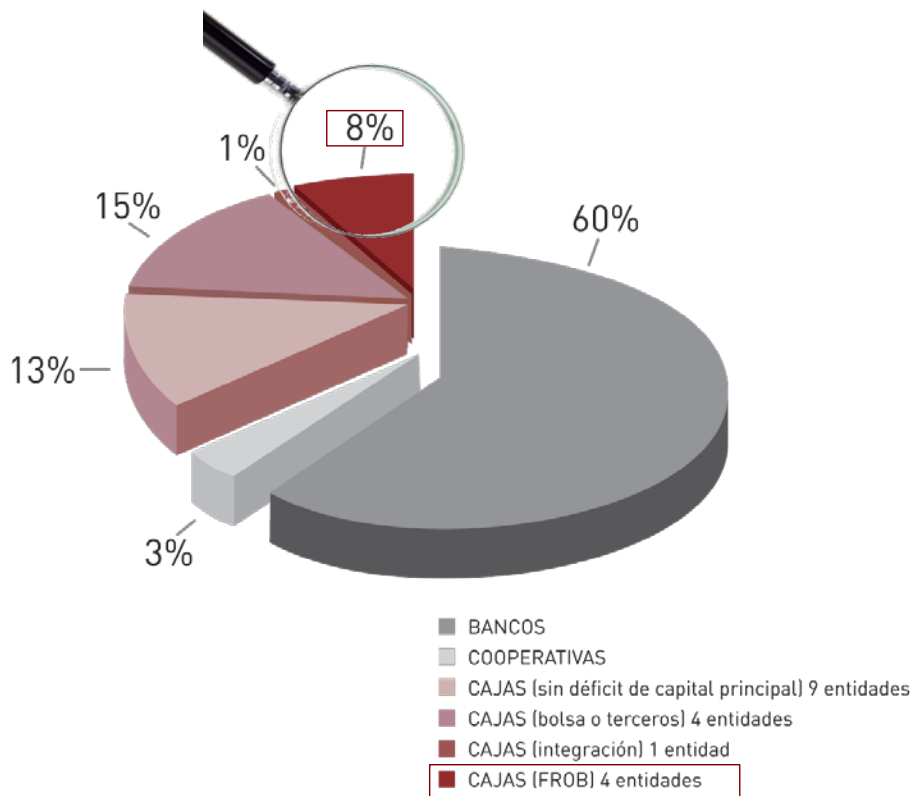
3.7 Recapitalización

Identificadas las necesidades de financiación para poder hacer frente a los nuevos requerimientos impuestos, las 13 entidades con un capital principal por debajo del nuevo umbral definido (4 bancos y 9 cajas) cuentan con estrategias y calendario de cumplimiento para alcanzar el nivel del 8-10% exigido:

- Bancos:
 - o Dos bancos filiales de entidades extranjeras han sido recapitalizadas por sus respectivas matrices
 - o Otros dos bancos nacionales han planteado en su estrategia emitir instrumentos computables como capital principal
- Cajas:
 - o Cuatro grupos de cajas de ahorros han planteado como opción prioritaria la salida a Bolsa o la captación de capital por parte de inversores, teniendo como alternativa subsidiaria acudir al FROB en caso de que el plan no pudiera ejecutarse de la forma prevista. Dos de estos grupos ya han avanzado sus planes para comenzar a cotizar en el mercado en julio. Entre los cuatro suman el 15% de los activos del sector bancario.
 - o Otra caja de ahorros, cuyos activos suponen el 1% del sistema, ha mostrado su preferencia por integrarse con otra entidad más capitalizada, teniendo también como alternativa el recurso al FROB.

Las otras cuatro cajas de ahorros han optado por reforzar su capital mediante la entrada en el mismo del FROB, sin descartar la posibilidad de cubrir parte de esas necesidades captando recursos de inversores privados. Estas entidades que recurrirán al FROB representan únicamente el 8% de los activos totales del sector bancario español. El 28 de abril, siguiendo el calendario previsto, las entidades que plantearon el recurso al FROB como fuente prioritaria presentaron sus planes de recapitalización al Banco de España. En ellos se incluye un plan de negocio con objetivos relativos a la eficiencia, rentabilidad, niveles de apalancamiento y liquidez. El Banco de España, el FROB y la Comisión Europea está analizando en profundidad dichos planes.

En resumen, sólo cuatro cajas, que representan un 8% de los activos del sector bancario, requerirán necesariamente algún tipo de ayuda del FROB. El restante 92% (un 60% bancos; un 3% cooperativas; y un 29% catorce grupos de cajas) corresponde a entidades que no requieren capital adicional o que, requiriéndolo, tienen previsto captarlo por vías privadas⁶.



Asimismo, las firmas de auditoría de primer nivel contratadas por el FROB están realizando la denominada “*due diligence*”, con el objetivo de confirmar tanto la fiabilidad de la información financiera como la razonabilidad de los planes de negocio. Con esta información, los expertos independientes procederán a la valoración económica de las entidades a las que se va a aportar recursos, paso previo a la entrada del FROB en su capital. La valoración económica se llevará a cabo con las orientaciones metodológicas y de procedimiento que han sido elaboradas y publicadas por el FROB a finales de mayo, con el asesoramiento de un panel de expertos para incorporar las mejores prácticas del mercado. Esa valoración determinará qué porcentaje del capital social representan los recursos aportados por el FROB.

De acuerdo con lo previsto en el Real-Decreto ley 2/2011, tanto estas aportaciones de capital del FROB como la obtención de recursos a través del mercado, ya sea mediante la salida a Bolsa o la captación de inversores privados, deberán estar culminadas antes del 30 de septiembre⁷. Por tanto, en esa fecha el conjunto del sistema financiero español contará con el elevado nivel de capital requerido por esta norma.

⁶ Cinco de esos catorce grupos de cajas, con un peso en el sistema de un 16%, acudirían al FROB sólo como alternativa subsidiaria en caso de que no se materializaran las otras vías (captación de fondos privados o integración con otra entidad), que se encuentran en un estado de desarrollo muy avanzado.

⁷ Ver nota 1.

En el caso de entidades que soliciten ayudas públicas, el RD-I establece que deberán disponer de un plan de negocio viable que permita al FROB enajenar su participación en un plazo que no puede superar los cinco años. La normativa también prevé que si el plan no fuera viable o no se cumpliera, la entidad afectada deberá ser asignada a un tercero a través de un procedimiento que asegure la competencia.