

13 de abril de 2011

La consolidación del sector financiero español

Jornada Viálogos

Javier Aríztegui
Subgobernador del Banco de España

Me gustaría comenzar agradeciendo a Banca Cívica su invitación para estar hoy en Pamplona y poder exponer mis ideas sobre la consolidación del sector financiero español. Mi agradecimiento es doble por la oportunidad que supone regresar a Navarra, el lugar donde tengo mis raíces y cuya visita, ya sea por motivos personales o profesionales, es siempre un motivo de satisfacción.

Quisiera comenzar con una precisión terminológica. El concepto “consolidación del sector financiero” puede ser entendido en un doble sentido: como concentración del sector, o proceso de integración entre entidades para reducir el número de participantes y aumentar su tamaño medio; y, en un sentido más ligado a la propia etimología del término, como proceso de refuerzo de la “solidez” del mismo. Aunque estén relacionadas, cada perspectiva destaca un aspecto diferente de la cuestión. Esta interrelación de eficiencia y solvencia es muy notoria en la reestructuración del sector de cajas de ahorro.

En el **primer sentido**, la consolidación del sector bancario español se ha acentuado en los dos últimos años. No es, sin embargo, un fenómeno novedoso, sino que ha sido una constante desde la liberalización del sector financiero iniciada en la transición democrática. A este respecto cabe recordar que las entidades protagonizaron un intenso proceso de concentración a partir de 1988, que se extendió a lo largo de los 90, con fusiones entre los grandes bancos que supusieron la ruptura del “statu quo”. La integración de la banca favoreció una fuerte expansión internacional de los principales grupos resultantes.

En los últimos dos años ha llegado el turno a las cajas de ahorros. Quizás lo distintivo de esta transformación es que se ha registrado en una coyuntura especialmente difícil, con un conjunto de fuerzas presionando a la vez sobre la situación de las entidades: las tensiones financieras internacionales, la crisis económica en España, la burbuja inmobiliaria, la exacerbación del riesgo soberano, la crisis de confianza, etc. Por eso, lo característico de este proceso de concentración de cajas es que ha tenido que ser animado con medidas regulatorias, incluidos apoyos públicos, para proteger la estabilidad financiera interior y, desde luego, ha sido impulsado por el Banco de España como una condición necesaria para afianzar el futuro.

La concentración entendida como aumento de tamaño no debe ser un fin en sí mismo, sino que ha de ir acompañada de una profunda reestructuración interna de las entidades, que reduzca costes, genere sinergias y mejore la rentabilidad.

Esta idea enlaza con el **segundo significado** de la “consolidación del sector bancario”, como mejora de su solidez, de su solvencia. En este sentido, el fin último del actual proceso es garantizar la viabilidad a largo plazo de este sector. Conseguir que adecúe su estructura al volumen de negocio previsible, su eficiencia a las exigencias del mercado y su solvencia a las demandas de inversores, contribuyentes y reguladores. Estos tres agentes quieren que en el futuro las entidades actúen con un nivel de capital sustancialmente mayor.

En este punto, cabe realizar la siguiente pregunta ¿por qué era necesario afrontar este proceso de concentración en las cajas de ahorros? Para contestar vamos a remontarnos un poco en el tiempo.

Nos situamos a principios de este siglo XXI, cuando la situación del sector de cajas de ahorros era muy diferente de la actual. Como entidades muy ligadas a su territorio, la evolución de su negocio era estable y estaba vinculada a la situación de la economía española. Con el fin de ampliar su base de negocio y para aprovechar las oportunidades que proporcionaba la entrada en el euro y el previsible descenso de los tipos de interés, las cajas de ahorros iniciaron a mediados de los años noventa una intensa expansión crediticia que culminó en el verano de 2006. Este avance generó un conjunto de desequilibrios con las siguientes características:

- Estaba muy ligado al boom de la vivienda, por lo que fue la exposición al sector inmobiliario la que creció de forma más pronunciada.
- Su financiación no podía atenderse únicamente a través de la red minorista, por lo que las entidades acudieron de manera creciente al mercado mayorista, principalmente por medio de cédulas hipotecarias o titulizando activos. En consecuencia, se multiplicó el peso de la financiación vía emisiones de títulos en los mercados.
- El crecimiento del negocio supuso un incremento de los gastos de estructura por la creación de redes extensas de sucursales que, una vez iniciado el ajuste de actividad, resultaron sobredimensionadas.
- En ciertos casos, esta expansión no se fundamentó en sólidas prácticas de gestión del riesgo de crédito. Por desgracia, ciertas entidades privilegiaron el crecimiento por encima de otras variables y, al fijar las condiciones de las operaciones, infravaloraron las primas de riesgo y relajaron los controles.
- Por último, la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros imponía limitaciones para acceder a fuentes externas de capital de la máxima calidad y determinaba un régimen de gobierno menos flexible que el de las sociedades cotizadas y menos valorado por los inversores. En consecuencia, las cajas disponían de menos capacidad de reacción y estaban sujetas a una menor disciplina del mercado. Ambos factores se revelaron como una traba importante cuando se conjugaban altas tasas de dependencia de los mercados de financiación mayorista y un aumento de la incertidumbre propia de cualquier crisis.

La mayor o menor influencia de estos factores estableció la vulnerabilidad de cada entidad. Y esto es lo que sucedió a partir del verano de 2007, con el inicio de la crisis de las hipotecas “subprime” y el cierre de los mercados de financiación. A todo ello se sumó el inicio de la recesión de la economía mundial y el de la española.

La liquidez de las entidades se resintió, al quedar lastrados los mercados mayoristas. Esta escasez se agudizó especialmente a partir de la crisis de Lehman Brothers.

En España, se decidió afrontar la situación a través de la creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros, diseñado para proveer de liquidez a las entidades mediante programas de adquisiciones temporales de valores. Además, se puso en marcha un programa de concesión de avales públicos en la emisión de valores.

Estas actuaciones no fueron suficientes para cubrir las necesidades de financiación, por lo que el sector pareció redescubrir las vías de financiación minorista. Todo ello generó ofensivas comerciales para la captación de depósitos con condiciones de remuneración atractivas que añadieron nuevas y peligrosas tensiones en las cuentas de resultados.

Por otro lado, la morosidad de las carteras crediticias comenzó un rápido proceso de deterioro a partir de finales de 2007, como consecuencia de la recesión económica y el crecimiento del desempleo. La situación de partida de las entidades españolas era razonable para afrontar este deterioro en la solvencia, dado el notable esfuerzo realizado por el sector con la constitución de la provisión genérica en los años anteriores. Sin embargo, la existencia de esta provisión no era, en algunos casos, suficiente para detener el lógico impacto del deterioro económico. En este contexto, las iniciativas adoptadas por el Banco de España fueron de diversa naturaleza.

En primer lugar, con el fin de adoptar un enfoque más prudente en la valoración de las carteras, el Banco de España reformó sus normas contables sobre provisiones de insolvencias. Los principales ejes de esa reforma fueron el acortamiento de los plazos de reconocimiento de la pérdida por morosidad, la introducción de un criterio de saneamiento de los activos adjudicados, ya utilizado en la práctica de inspección, y la incorporación de las garantías reales inmobiliarias al cálculo de la provisión por insolvencias.

Yendo un paso más allá, el Banco de España colaboró muy activamente en las “pruebas de resistencia” organizadas a nivel de la Unión Europea en el verano de 2010, asumiendo un grado de transparencia muy superior al del resto de países, tanto por extender el ejercicio a la totalidad del sector financiero español, frente al mínimo del 50% que utilizan la mayoría de los países, como por facilitar información adicional de detalle.

Este esfuerzo de transparencia no se limitó a las pruebas de resistencia, ya que en otoño de 2010 el Banco de España decidió exigir una publicación más detallada de la exposición al sector de la construcción y promoción al cierre del ejercicio, de la cartera hipotecaria con particulares y de las estrategias de financiación.

La respuesta del sector a este deterioro de la calidad de los activos se manifestó en un notable esfuerzo de saneamiento, en especial en las carteras inmobiliarias, y de captación de capital. En este sentido, y aunque son datos ya conocidos, permítanme recordar algunas cifras:

- El saneamiento conjunto del sector bancario español en los últimos tres años ha sido de 96.000 millones de euros, en torno al 9,5% del PIB.
- El sector también ha reforzado significativamente sus recursos propios en este período: el exceso de capital sobre los recursos propios básicos se ha incrementado en 53.000 millones, un 5% del PIB. Ambos esfuerzos de reforzamiento suman 15 puntos del PIB.
- Si nos centramos en la exposición a la construcción y promoción inmobiliaria de las cajas de ahorros, a cierre de 2010, esta alcanzaba 217.000 millones, de los que 100.000 millones estaban reflejados contablemente como activos “potencialmente problemáticos”, concepto que agrupa a los activos dudosos, los normales bajo vigilancia especial y los recibidos en pago de deudas. Las

provisiones constituidas alcanzan el 38% de esta exposición. Si a ello se añade la natural red de seguridad proporcionada por el “Loan to Value” medio de las carteras, situado en el entorno del 62%, se puede afirmar que la pérdida esperada de estas inversiones problemáticas está cubierta en un nivel razonable.

- Por último, la combinación de escasez de liquidez y morosidad está provocando un empeoramiento de la rentabilidad.

Ante los desequilibrios enunciados, que venían afectando a la confianza externa en el sector, a pesar de que la mayor parte de sus entidades seguían y siguen mostrando unos buenos niveles de solvencia y eficiencia, se creó un nuevo instrumento, el ya conocido Fondo de Reestructuración Ordenada Bancario (FROB), para impulsar y facilitar su reordenación.

Me gustaría resaltar las principales actuaciones del FROB desde su creación:

- Intervino en el proceso de reestructuración de CajaSur, después de la sustitución de sus administradores acordada por el Banco de España en mayo de 2010. La agilidad con que el nuevo Fondo puede afrontar la gestión de casos de entidades no viables permitió concluir este proceso en solo 55 días, mediante la adjudicación, en un procedimiento competitivo, del negocio a la BBK, con unas ayudas finales de 392 millones, instrumentadas mediante un “esquema de protección de activos”.
- Apoyó a lo largo de 2010 la realización de ocho procesos de integración de cajas de ahorro a través de la suscripción de participaciones preferentes por un importe de 11.167 millones.

Pero este no ha sido el único movimiento legislativo. Se reformó la Ley de Cajas de Ahorros para incluir alternativas societarias que mejorasen el acceso de estas entidades a nuevas fuentes de capital e impulsasen la profesionalización de su gestión. En líneas generales, esta nueva regulación abrió la posibilidad del “ejercicio indirecto” de la actividad a través de una entidad bancaria a la que se aporta el negocio financiero, bien manteniendo la condición de entidad de crédito, bien transformándose en una fundación.

Asimismo, se regularon los requisitos que deben cumplir quienes ostenten un cargo en los órganos rectores de las cajas y se estableció un régimen de incompatibilidades.

Los problemas parecían razonablemente acotados al inicio del cuarto trimestre del año pasado, cuando un segundo episodio de la crisis de la deuda soberana, localizado en Irlanda y después en Portugal, generó una nueva escalada de incertidumbre en los mercados que afectó especialmente a España.

Como reacción ante esta situación, el Gobierno aprobó en febrero de 2011 y el Parlamento convalidó en marzo una reforma sustantiva del marco de solvencia de las entidades de crédito mediante el Real Decreto-Ley 2/2011, cuyas previsiones están poniéndose en práctica en estos momentos.

Me gustaría comentar las principales características de esta nueva regulación y el momento en que nos encontramos en su puesta en marcha.

En primer lugar, se establece la exigencia de un nuevo ratio de capital principal del 8% para todas las entidades de depósito, que será del 10% para aquellas entidades más dependientes de la financiación mayorista, que además no tengan, al menos, un 20% de su capital en Bolsa o en manos de terceros.

Este nuevo requerimiento de capital introduce un nivel de solvencia muy elevado, puesto que gira sobre el “capital principal”, concepto en el que computan solo los elementos de la máxima calidad, en línea con el “common equity Tier 1” de Basilea III en su composición prevista para 2013, y puesto que el nivel exigido del 8-10% es todavía superior al 7% que se pedirá cuando se complete la implantación de este acuerdo en 2019.

En segundo lugar, se potencia la capacidad de actuación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) para reforzar los recursos propios de entidades viables.

La principal novedad se encuentra en el tipo de apoyos financieros que puede prestar. Frente a la regla anterior, la nueva regulación solo permite la suscripción de acciones ordinarias, obligando a la transformación de las cajas en bancos, en el supuesto de que el FROB tenga que respaldar su capitalización.

La prestación de ayudas estará ligada a la presentación de un plan de recapitalización que deberá ser aprobado por el Banco de España y que incluirá un plan detallado de ajustes.

El precio de suscripción se cifrará de acuerdo con el valor de mercado de la entidad y basándose en lo que determinen uno o varios expertos independientes nombrados al efecto, si no hay datos de transacciones relevantes en los cinco meses anteriores. El FROB está ultimando la metodología aplicable para la fijación del valor de las entidades.

Entre los efectos que llevará aparejada la concesión de ayudas, hay que destacar:

- El nombramiento del FROB como consejero para garantizar el cumplimiento del plan de recapitalización con la representación proporcional que le corresponda en el Consejo de Administración.
- En el caso de las cajas de ahorros, el traspaso del negocio financiero a una sociedad anónima bancaria.
- El establecimiento de unas reglas mínimas tendentes a la mejora en el gobierno corporativo.

El Banco de España publicó el 11 de marzo pasado la lista de entidades que no alcanzaban los nuevos niveles exigibles: 8 cajas de ahorros, 2 bancos españoles y 2 bancos filiales de entidades europeas. El capital adicional necesario para alcanzar los nuevos mínimos es de 15.152 millones de euros. Esto no supone, obviamente, que sea solo capital público, ya que, previamente, las entidades están acopiando capital privado. Asimismo, la cifra final podrá modificarse también para reflejar las exigencias que se deriven de las pruebas de resistencia de junio de 2011.

Hasta el 28 de marzo, estas doce entidades han tenido plazo para presentar al Banco de España su estrategia y el calendario de instrumentación. Nótese que, tras la ruptura del SIP de “Banco Base”, finalmente serán trece las entidades concernidas. Las estrategias pueden incluir distintos tipos de medidas, básicamente: a) colocación de capital a terceros; b) operaciones especiales tasadas (venta de participaciones o carteras, venta de redes...); c) apoyo del FROB. También puede plantearse algún nuevo proceso de integración.

Mañana mismo el Banco de España tomará sus decisiones sobre estas estrategias y calendarios, y, en el caso de que se prevean ayudas del FROB, antes de fin de este mes de abril las entidades deberán presentar los planes concretos de recapitalización. Las medidas tendrán que ejecutarse antes del 30 de septiembre de 2011. El Banco de España podrá conceder una prórroga de tres meses por razones objetivas de trámites que se han complicado (seis meses si se trata de la salida a Bolsa), siempre sobre bases objetivas.

Quisiera terminar mencionando algunos de los retos pendientes para los próximos meses.

Primero, la culminación ágil y responsable de los efectos previstos por la nueva legislación. En los casos en que el FROB preste ayudas públicas, tienen que prepararse rápidamente los planes de recapitalización, incluyendo los compromisos a asumir. A partir de ahí, debe haber un cumplimiento riguroso, tanto en el alcance como en los tiempos, de las medidas previstas.

Segundo, la realización de las pruebas de resistencia organizadas por la nueva Autoridad Bancaria Europea (ABE). Las pruebas de este año son aún más exigentes que las realizadas el año pasado, tanto por la definición del capital objetivo (5% de *core capital*) como por la severidad de los escenarios, con lo que se espera que los resultados tengan un alto grado de credibilidad. España va a volver a ser el país europeo con un mayor número de entidades sometidas al escrutinio de los supervisores, ya que se incluirá a todas las cajas de ahorros y a todos los bancos cotizados.

Tercero, es fundamental que todas las entidades de crédito extremen la prudencia en sus prácticas de gestión del riesgo de crédito, batallen por la eficiencia y apliquen políticas responsables de riesgos, de fijación de precios de activos y pasivos, de racionalización de costes y de gestión de activos problemáticos, para seguir prestando con eficacia los servicios de intermediación financiera que requieren los ciudadanos y las empresas.

Cuarto, a final de 2011 sería óptimo que al menos dos o tres bancos, procedentes de antiguas cajas de ahorros, hubiesen iniciado su cotización en Bolsa. Este hito marcaría un compromiso claro con la “disciplina de mercado” de un sector que irreversiblemente está obligado a obtener recursos financieros en él, tanto en forma de financiación ajena como en forma de capital. Esto supondría un avance muy relevante en la consolidación de las cajas de ahorros como un sector significativo dentro del sistema bancario español.

Se avecina un año 2011 duro para las cuentas de resultados de las entidades. Yo pediría a todos afrontar el ejercicio con decisión, agilidad y rigor, pero también con confianza, porque, como decía Cervantes, “en los ánimos encogidos nunca tuvo lugar la buena dicha”.

Muchas gracias.