

**Madrid, 24 de abril de 2012**

**Impacto de las nuevas normas de supervisión en el sector  
financiero y en la economía real**

VI Conferencia Internacional de ABC sobre Europa y América

Javier Aríztegui Yáñez  
Subgobernador

---

Para mí es un honor participar en la sexta edición de la Conferencia Internacional sobre América y Europa que organizan la Fundación Euroamérica, el BBVA y ABC y quiero agradecer a los organizadores su amable invitación. En estos seis años se han registrado transformaciones importantes en el sistema financiero español. Los ajustes institucionales en Europa y los cambios normativos globales han contribuido de forma notable a la reforma de nuestro sistema bancario.

No obstante, no voy a detenerme a analizarlos. No porque los considere irrelevantes, sino porque en este “panel” hay personas que han estado en el núcleo de su elaboración y pueden hacer aportaciones mucho más interesantes que las mías. Voy a centrarme, por ello, en resumir los principales rasgos que han orientado la reestructuración del sistema financiero español y cómo han estado influidos por los cambios en la supervisión internacional.

Pero antes, me gustaría esbozar brevemente la situación del sistema en la primavera de 2007, en vísperas del estallido de la crisis.

El sistema financiero español estaba constituido por un conjunto relativamente pequeño de bancos de tamaño más o menos grande y por un conglomerado de cajas de ahorro, que, en general, tenían un tamaño mediano. Hasta finales de la década de los setenta, las cajas habían operado únicamente en su región de origen y su negocio se centraba en familias y pequeñas empresas, captando depósitos y concediendo préstamos hipotecarios a particulares y pequeños comerciantes. Tenían muy limitado el acceso al capital, por lo que su pasivo estaba constituido esencialmente por depósitos y reservas. Si querían crecer, debían buscar otras vías de financiación. Los bancos privados, en cambio, no tenían estas restricciones y, por ello, poseían esquemas de obtención de fondos y de concesión de crédito más complejos, operando preponderantemente con empresas.

Las primeras medidas de liberalización de las cajas se adoptaron a finales de la década de los setenta, cuando se les autorizó a realizar las mismas operaciones que la banca. Una década más tarde, desaparecieron las restricciones geográficas al desarrollo de su actividad, observándose una intensa expansión.

Las cajas dejaron de centrar su negocio en la concesión de crédito hipotecario y empezaron a competir con la banca en el segmento de empresas. Este cambio de orientación en el negocio fue seguido, por el lado del pasivo, por el acceso al mercado de financiación mayorista, lo que les permitió compensar parcialmente la imposibilidad de acceder al mercado de capitales emitiendo preferentes y subordinadas.

Como resultado de esta transformación, al inicio de este milenio, la capacidad de negocio de cajas y bancos era muy parecida. El recurso al mercado interbancario era relativamente similar entre ambos y la estructura de financiación, excepto por la ausencia de accionistas, era prácticamente idéntica. Las diferencias se centraban en el tamaño y en los sistemas de propiedad y gobernanza.

Recordemos que en el año 2000 se crearon los dos grandes grupos bancarios españoles y, en general, cabe decir que la banca poseía un mayor tamaño que las cajas de ahorros.

La ausencia de accionistas propietarios en las cajas caracterizaba sus órganos de gobierno, que estaban formados por autoridades territoriales, impositores y grupos sociales y de interés. Esta estructura no societaria les alejaba de la disciplina de mercado y permitía la influencia de intereses ajenos al negocio bancario y a la profesionalidad en la gestión.

Con el estallido de la crisis, afloraron una serie de debilidades del sistema financiero español que mermaban su capacidad para afrontarla.

Por una parte, el sector estaba excesivamente fragmentado. El tamaño reducido de muchas instituciones dificultaba su viabilidad ante el desarrollo de la globalización y los cambios en la regulación internacional. Si bien un tamaño pequeño permite una orientación más especializada del negocio, proporciona menos capacidad de diversificar riesgos y menos flexibilidad para hacer frente a *shocks* adversos.

Por otro lado, se hizo patente un exceso de capacidad. La expansión registrada en épocas de bonanza había generado una industria sobredimensionada. El número de puntos de venta por habitante era uno de los mayores de Europa, con prácticamente una oficina bancaria en todos los pueblos y esquinas de las ciudades, y el sistema adolecía de una excesiva concentración de riesgos en el sector inmobiliario.

En este entorno llegó la crisis a España que se originó con la recesión global del otoño de 2008, con la creciente incertidumbre en los mercados y la desconfianza generalizada sobre la verdadera situación patrimonial de las entidades financieras, por su exposición al sector inmobiliario.

Las crisis alientan transformaciones y ésta no ha sido una excepción. Las reformas españolas se han articulado en torno a unos objetivos que han inspirado las medidas acordadas para ajustar el sistema. Y dichos objetivos sintonizan con los nuevos criterios de supervisión europeos y globales.

A continuación quisiera glosar **cinco criterios** que han guiado las reformas y destacar cómo sintonizan con los cambios regulatorios internacionales.

El primer criterio ha sido que la **recapitalización del sistema bancario tenía que venir precedida de un proceso de saneamiento de activos**. Destinar fondos a entidades que no hubieran limpiado sus balances era “echar agua en un cubo roto”. Por ello, se hacía necesario provisionar intensamente contra resultados, dotando también con cargo a reservas en el caso de fusiones.

Se promovió una primera ola de saneamientos, en julio de 2010, cuando el Banco de España revisó las guías para la estimación del deterioro, simplificando los calendarios de coberturas y haciendo más exigente el tratamiento de las garantías inmobiliarias y de los activos adjudicados y recibidos en pago de deudas.

Con el recrudecimiento de la crisis, en mayo de 2011, se manifestó un incremento del deterioro de los activos, que hizo insuficientes las provisiones y requirió un esfuerzo adicional de saneamiento. Las medidas adoptadas en febrero de este año 2012, especialmente concebidas para afrontar drásticamente el saneamiento de los activos bancarios frente al sector de promoción y construcción residencial, van a comportar un aumento significativo de las coberturas -en torno a 54.000 m€- que van a materializarse tanto a través de mayores provisiones para insolvencias (38.000 m€) como de requerimientos adicionales de recursos propios, en forma de un colchón de capital (16.000 m€) para hacer frente a incertidumbres difícilmente superables de valoración del suelo. A lo largo de los últimos cinco años y al término del año 2012, se espera que el sistema bancario español haya concluido un saneamiento de los balances de aproximadamente 148.000 m€, superior a 14 puntos del PIB, acumulando provisiones para insolvencias.

Con este mismo criterio, las diferentes pruebas de esfuerzo (*stress test*) que se han llevado a cabo en Estados Unidos y en Europa sobre sus principales entidades han buscado desvelar los elementos de deterioro no explícitos en los balances y forzar un rápido saneamiento de los activos dañados. España ha sido pionera en esta actuación, que se ha convertido en práctica habitual de los supervisores bancarios internacionales.

La reforma perseguía un segundo objetivo: **la reducción del tamaño del sistema bancario español**. La capacidad instalada en el sector era excesiva, de acuerdo con la evolución previsible de la demanda de servicios financieros, por lo que se procedió a favorecer la consolidación de las instituciones y se promovió la racionalización de sus recursos humanos y materiales. Los procesos de integración responden a un doble objetivo: dotar de mayor tamaño a las entidades resultantes y, al tiempo, mejorar la eficiencia. El aumento del tamaño permite una optimización de los costes

operativos, unas menores cargas financieras asociadas al hecho de que un mayor tamaño facilita el acceso a los mercados de capital, y una mayor productividad y eficiencia en la gestión, exigiéndose reducciones en el número de sucursales y adecuaciones en los servicios centrales y en la plantilla.

Cabe señalar que estos ahorros son congruentes con los criterios de las autoridades europeas. De hecho, los distintos apoyos públicos instrumentados en España han sido controlados por las autoridades de competencia de Bruselas, que se han asegurado que eran compatibles con el Tratado de la Unión, ya que contenían sacrificios que atenuaban las eventuales ventajas competitivas que hubiera podido otorgar el apoyo público prestado a las entidades en dificultades.

La reforma también se ha guiado por un tercer criterio inspirador: lograr una **mejora de la estructura de propiedad y gobernanza**, por lo que se ha impulsado la conversión de las cajas en bancos, utilizándose el “capital principal” como palanca para esta transformación.

Las cajas son instituciones venerables, nacidas algunas de ellas en tiempos de la Ilustración. Se entendió que su modernización pasaba por facilitar su desdoblamiento, transformando su negocio bancario en una sociedad por acciones y conservando su núcleo benéfico-social como una fundación de carácter especial. Mientras su modelo de negocio bancario -como banca minorista de relación con la clientela de proximidad- era sostenible, su estructura de propiedad, control y gobierno corporativo eran más endeble. Sobre una base voluntaria, el Real Decreto-ley 11/2010 abordó el cambio en tres direcciones: permitir a las cajas emitir acciones, facilitando su acceso a los mercados de capitales; contribuir a la profesionalización de su gestión y gobernanza, reduciendo el peso de los poderes públicos en los órganos de gobierno; y, finalmente, sujetar a las cajas a la disciplina de mercado.

El **restablecimiento de la confianza**, el cuarto gran objetivo impulsor de la reforma, se articuló a través de aumentos en la solvencia bancaria y con nuevas normas de transparencia frente a los mercados financieros. La solvencia se veía como un mecanismo para garantizar la viabilidad futura de la entidad y dar confianza a los inversores, mientras que la transparencia proporcionaba los elementos necesarios para que los agentes pudieran adoptar sus decisiones de manera informada.

Una de las medidas iniciales encaminadas a favorecer la transparencia se adoptó en julio de 2010, cuando se decidió que las pruebas de resistencia (*stress test*) realizadas en el contexto europeo se harían extensivas a todo el sistema bancario español y no solo a una parte del mismo. Un paso adicional se dio en noviembre de 2010, cuando el Banco de España requirió a los bancos y cajas de ahorro que hicieran públicos los detalles de sus exposiciones en el sector de construcción y promoción inmobiliaria, y también en la cartera hipotecaria minorista. Estableció, asimismo, que

todas las instituciones tenían que publicar esta información desglosada en sus cuentas anuales, lo que exigió la verificación por parte de auditores externos.

En cuanto a las medidas encaminadas a reforzar la solvencia, se optó a comienzos del 2011 por centrarse en el capital de máxima calidad -*core Tier1*, en jerga bancaria- adelantándose a la adopción de los criterios de Basilea III en materia de recursos propios. Las exigencias de la EBA (Autoridad Bancaria Europea) en octubre del año pasado, combinadas con los nuevos requerimientos del RD-I 2/2012, terminarán situando a todas las entidades bancarias en unos niveles muy elevados de *core Tier1*, una vez saneados los balances. Se estima que, en los cinco años que terminarán en diciembre de 2012, las entidades de crédito españolas habrán aumentado su capital principal en aproximadamente 50.000 m€, situando la ratio de capital de máxima calidad para el conjunto del sector en el entorno del 10 %.

El quinto y último de los principios hace referencia a la utilización de recursos públicos. El objetivo de **minimizar el coste de la reestructuración bancaria para el contribuyente** ha orientado la estrategia de las autoridades. No ha habido una utilización indiscriminada de fondos públicos. Se han evitado planes de recapitalización generalizados, tratando a cada entidad de forma individualizada, considerando sus necesidades específicas. En todos los casos, se ha primado la solución privada, evitando conceder dinero público a fondo perdido.

Esta minimización de costes para el contribuyente es consistente con la necesidad de reducir el déficit público y compatible con la percepción de que el propio sector había de contribuir a su saneamiento, tras una época de bonanza.

No es necesario destacar la inspiración europea de los programas de ajuste fiscal y el mantenimiento del principio de que los problemas deben abordarse, primero, en el ámbito privado y, si no hay solución en ese marco, resolverlos finalmente con recursos públicos.

La unificación de los Fondos de Garantía de Depósitos adoptada hace seis meses fue un paso en esta dirección al facilitar la asignación de recursos acumulados por el sector al saneamiento de entidades con dificultades. En el esquema establecido, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, FROB, es la institución financiadora y reestructuradora, y el Fondo de Garantía de Depósitos, el encargado de encajar los quebrantos y repartir las cargas dentro del sistema bancario, sin afectar a las arcas públicas. Las dos operaciones de venta de las entidades de crédito bajo control del FROB que se han iniciado hace doce días responden, asimismo, a este criterio de que el propio sector bancario asuma las cargas de su reestructuración.

¿Cuál ha sido el impacto en España y en su estructura financiera de esta reforma que, como he señalado, está incardinada en las nuevas normas internacionales de supervisión?

Por una parte, ha reducido el número de partícipes en el mercado bancario. Los procesos de consolidación han llevado a una concentración sustantiva de la actividad. El impulso integrador no se ha limitado a las cajas; bancos y cooperativas de crédito también se han visto envueltos en operaciones de fusión. Por otra parte, la reforma ha conducido a la transformación de la gran mayoría de cajas de ahorro en bancos, reduciendo, al tiempo, su número de forma muy significativa. Y, finalmente, ha supuesto el aumento del tamaño medio de las entidades de depósito que operan en el mercado español.

Todo ello, acompañado por un incremento en los saneamientos y en la solvencia, a partir de una exigencia de mayores requerimientos de capital, aumento que está en línea con los planes de recapitalización promovidos por la Autoridad Bancaria Europea (EBA).

Un sistema financiero con bancos sólidos es la mejor herramienta para que el crédito fluya de forma ordenada. Pero la puesta a punto de este mecanismo complejo requiere tiempo y perseverancia. Se necesita que el sistema bancario ultime su reforma en el menor tiempo posible y que la economía culmine los ajustes macroeconómicos pendientes, para que vuelva a pulsar con potencia una demanda de crédito solvente.

Muchas gracias por su atención.