
El nuevo mapa del sistema financiero español

Sergio Corral Delgado, José M. Domínguez Martínez y Rafael López del Paso

Resumen: El objeto de este trabajo es ofrecer una visión panorámica del proceso de reestructuración del sistema bancario español a raíz de la crisis económica y financiera comenzada en 2007. Inicialmente se expone la evolución del sistema a lo largo del período 1990-2007. Posteriormente se hace referencia al cambio de modelo bancario a resultas de la crisis y se reseñan las principales medidas regulatorias y de apoyo adoptadas en España. Finalmente se da cuenta de las transformaciones registradas dentro del sector financiero, que afectan especialmente a las Cajas de Ahorros.

Palabras clave: Sistema bancario español, sistema financiero, evolución, crisis financiera, modelo bancario, reestructuración, cajas de ahorros.

Códigos JEL: G21, G28, G34.

1. Introducción

El nuevo siglo se presentó para el sistema financiero lleno de incertidumbres y temores, pero estos pronto quedaron olvidados. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la liberalización financiera, la integración de los mercados y la permanente innovación en productos contribuyeron, conjunta y armónicamente, a la propagación de la onda expansiva de la economía en todo el mundo. El sistema financiero sustentaba el crecimiento de la actividad económica y esta, a su vez, lo fortalecía, en una relación idílica entre la vertiente real y la financiera. La irrupción de la crisis internacional en el verano de 2007, que, no obstante, demoró la manifestación de su verdadera apariencia hasta el otoño de 2008, reveló que todo el entramado económico y financiero descansaba en realidad sobre arenas movedizas.

De manera abrupta, la crisis puso fin a un mundo que parecía de ensueño pero que escondía una auténtica pesadilla. Al borde del colapso total, de pronto el sistema financiero descubrió que durante bastante tiempo había vivido ignorante del riesgo y, en un ambiente de euforia y de abundancia de liquidez, había olvidado la restricción de los recursos escasos inherente a toda actividad económica. Bruscamente hubo que poner punto final, sin tiempo para las elucubraciones, a ese capítulo aciago de la historia financiera, para que, sin solución de continuidad, las entidades supervivientes pasaran a recuperar inmediatamente el código clásico del negocio financiero. Ha habido, así, un antes y un después de los aconte-

cimientos de 2007 y 2008, sin que nadie haya podido permanecer inmune a las consecuencias del nuevo campo de maniobras.

Particularmente complicado ha sido el panorama para aquellos países como Irlanda o España donde, al hilo de la expansión económica, se habían formado enormes burbujas inmobiliarias que, al estallar, han impactado de lleno en las entidades bancarias. Si hasta hace poco todo eran relaciones armónicas, luego la yuxtaposición de varias crisis –de la economía real, inmobiliaria, financiera y fiscal, entre un surtido elenco– ha generado situaciones adversas plagadas de dificultades de magnitud desconocida hasta ahora.

A pesar de la fortaleza exhibida por el sistema bancario español en su conjunto, no ha podido evitar resentirse de la situación vivida a raíz de la crisis, que ha desatado un proceso de cambios en distintos planos: regulatorio, estratégico, de negocio, institucional y corporativo, entre otros. Como consecuencia de ello se está produciendo una reconfiguración del sistema bancario como nunca había ocurrido en la historia.

Dar cuenta de sus principales aspectos es el objeto de este artículo, organizado en cinco apartados: en el primero, como punto de partida, se ofrece una visión panorámica de la evolución de las entidades bancarias desde 1990 hasta 2007; posteriormente se sintetizan las transformaciones acaecidas en el modelo bancario; en un tercer apartado se reseñan los cambios regulatorios introducidos, a escala interna-

cional y nacional, para afrontar la crisis financiera; seguidamente se lleva a cabo un examen de cómo se está adaptando el sistema bancario a la nueva situación; finalmente se ponen de relieve las conclusiones alcanzadas.

2. Evolución del sistema bancario español en el último ciclo económico

Los gráficos 1 a 10 sintetizan la evolución del sistema bancario español a lo largo del período 1990-2007.

Como puede observarse en el gráfico 1, su configuración ha registrado importantes transformaciones durante el horizonte temporal considerado, debido, fundamentalmente, a los procesos de concentración llevados a cabo por las Cajas de Ahorros y las Cooperativas de Crédito durante la década de los noventa, en su carrera por ganar tamaño ante los retos que traía consigo la implantación del euro y la conformación del mercado bancario único europeo. En este periodo, el número de Cajas de Ahorros se ha visto reducido de 66 a 45, mientras que el de Cooperativas de Crédito ha pasado de 107 a 83. Por lo que concierne a los Bancos, su número ha permanecido relativamente estable en torno a 150, ya que la desaparición de entidades por quiebra o por absorción se ha visto compensada por la entrada de operadores extranjeros¹.

A su vez, ha habido un aumento de su capacidad instalada, ya que el número de oficinas bancarias se ha incrementado en un 37,7 por ciento, superando las 45.000 en 2007 (véase gráfico 2). El análisis del comportamiento mostrado por los grupos de entidades revela importantes diferencias en cuanto a la estrategia adoptada. La progresiva reducción de sucursales de la Banca desde 1995, tras el inicio de un intenso proceso de contención de costes, contrasta con la ampliación de la red de las Cajas de Ahorros, debido a su importante desembarco fuera de sus Comunidades Autónomas de origen. En consecuencia, las Cajas de Ahorros han incrementado su cuota de presencia en más de 14 puntos porcentuales, superando en 2007 el 54 por ciento (véase gráfico 3).

La ampliación de la red de distribución ha venido acompañada de un aumento paralelo de la dotación de recursos humanos. El número de empleados de las Cajas se ha multiplicado por 1,5, pasando de más de 84.000 en 1990 a cerca de 132.000 empleados en 2007 (véase gráfico 4). Este comportamiento difiere

¹ A efectos de simplificar el análisis, en las comparaciones que restan hasta el final del trabajo, se excluyen las Cooperativas de Crédito, que representan un 4 por ciento de los activos totales del sistema bancario español.

del registrado en la Banca, cuya plantilla se ha reducido en el mismo periodo en más de 39.000 personas. En 2007, las Cajas de Ahorros ocupaban un 48,8 por ciento de los empleados totales del sistema bancario español.

La reseñada expansión de la capacidad de oferta de las Cajas encuentra correspondencia con un notable aumento de su cuota de mercado, tanto en créditos como en depósitos. En relación con la primera de las vertientes del negocio señaladas, aquella ha pasado del 35,3 por ciento en 1990 al 49,0 por ciento en 2007, con una ganancia de 13 puntos porcentuales (véase gráfico 5). En el segmento de los depósitos, a finales de 2007, las Cajas acaparaban el 50,9 por ciento del total, en torno a 7 puntos porcentuales más que a principios de la década de los noventa (véase gráfico 6). La balanza se decanta hacia la Banca cuando se incluyen las alternativas a los depósitos en la canalización del ahorro. Así, la cuota de mercado en recursos administrados se situaba en 2007 en el 49,3 por ciento para este sector, frente al 48,1 por ciento de las Cajas.

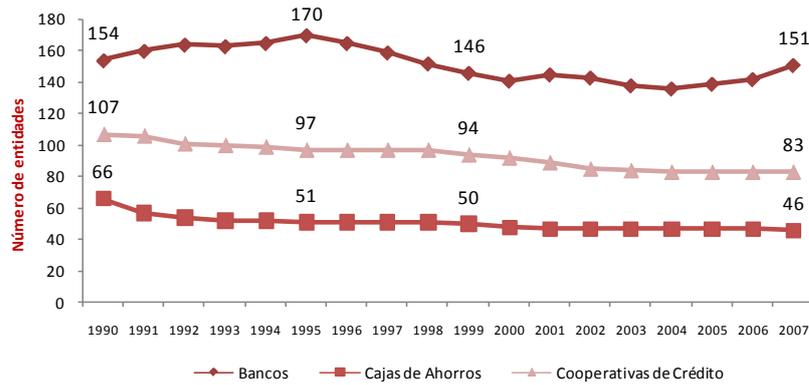
El incremento tendencial de los ingresos cosechados por la mayor actividad ha compensado el aumento de los costes de estructura asociados a la fuerte expansión registrada, dando lugar a una mejora de los niveles de eficiencia operativa. Como puede observarse en el gráfico 7, durante el periodo 1990-2007, el valor de la ratio «Gastos de explotación/Margen bruto» ha mejorado en 17 y 24 puntos porcentuales para la Banca y las Cajas de Ahorros, respectivamente. A finales de 2007, los niveles se equiparaban para ambos sectores en niveles del 42,7 por ciento.

El mantenimiento de una adecuada senda de generación de beneficios ha permitido a las Cajas presentar, en buena parte del periodo considerado, tasas de rentabilidad sobre el activo total (ROA) en torno al 1 por ciento, superando, de este modo, las obtenidas por la Banca (véase gráfico 8).

El alto porcentaje del excedente neto asignado a reservas por las Cajas, por encima del 70 por ciento, frente al 20-50 por ciento destinado por la Banca (véase gráfico 9) explica su holgada posición de solvencia, presentando en términos medios un coeficiente de solvencia superior en un 50 por ciento al mínimo legalmente exigido (8 por ciento) y en un 20 por ciento al de la Banca (véase gráfico 10).

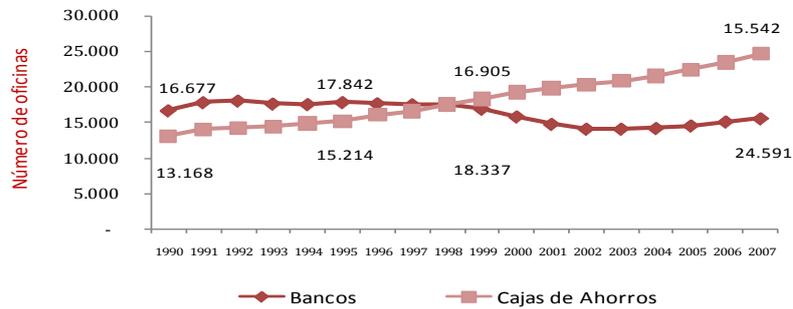
Un rápido repaso de la evolución en el periodo analizado permite, en definitiva, poner de relieve los siguientes aspectos:

Gráfico 1: Evolución del número de entidades de depósito en España (1990-2007)



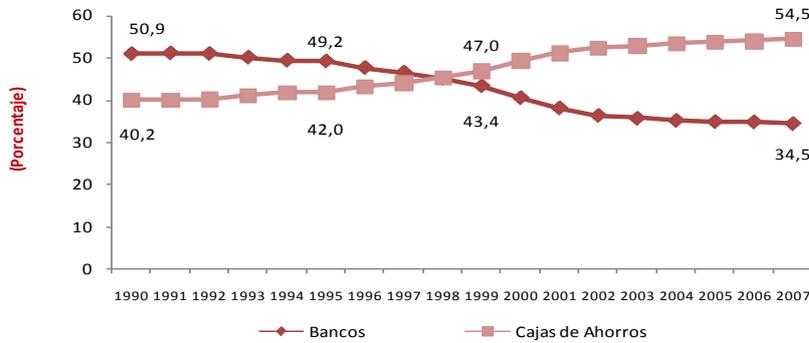
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 2: Evolución del número de oficinas bancarias en España (1990-2007)



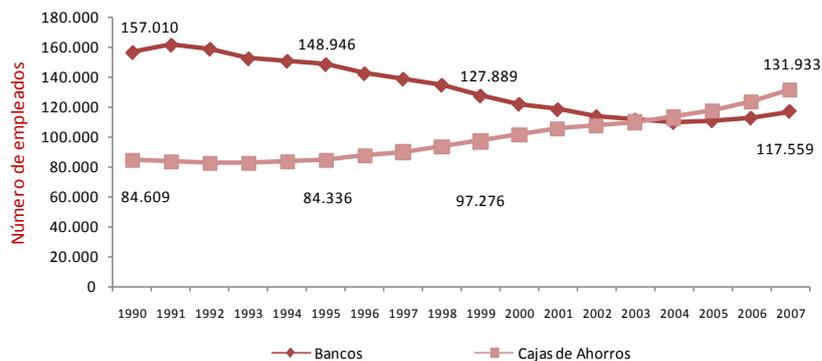
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 3: Evolución de la cuota de presencia en España (1990-2007)



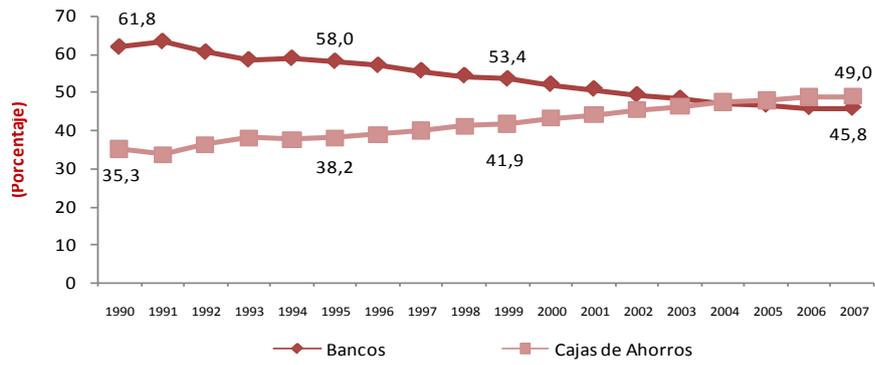
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 4: Evolución del número de empleados bancarios en España (1990-2007)



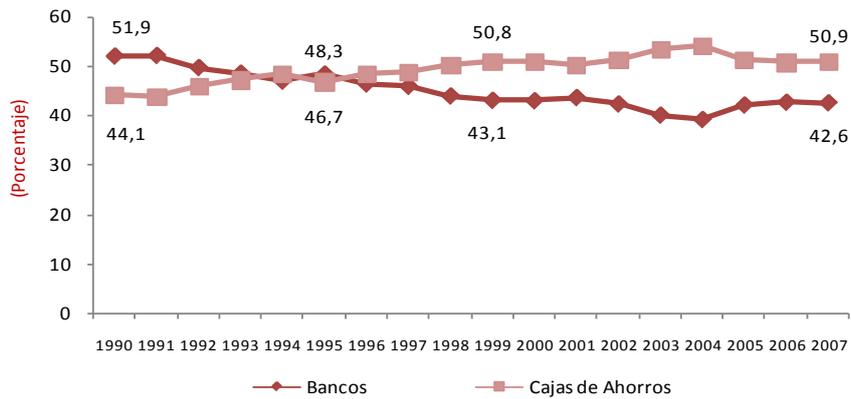
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 5: Evolución de la cuota de mercado. Crédito total (1990-2007)



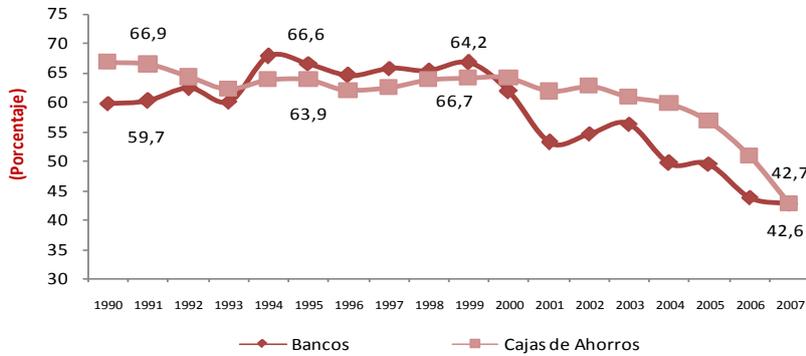
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 6: Evolución de la cuota de mercado. Depósitos totales (1990-2007)



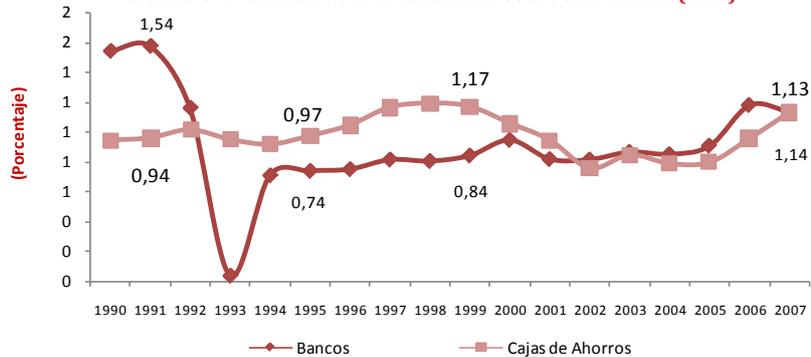
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 7: Evolución de la ratio de eficiencia (1990-2007) (Gastos de explotación/Margen Bruto) * 100



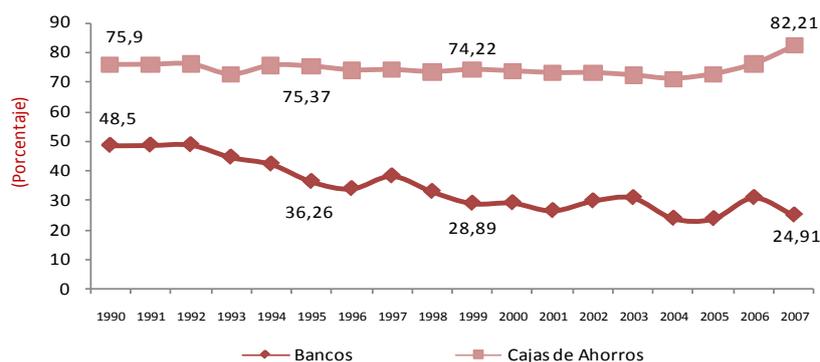
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 8: Evolución de la rentabilidad sobre activo total (ROA)



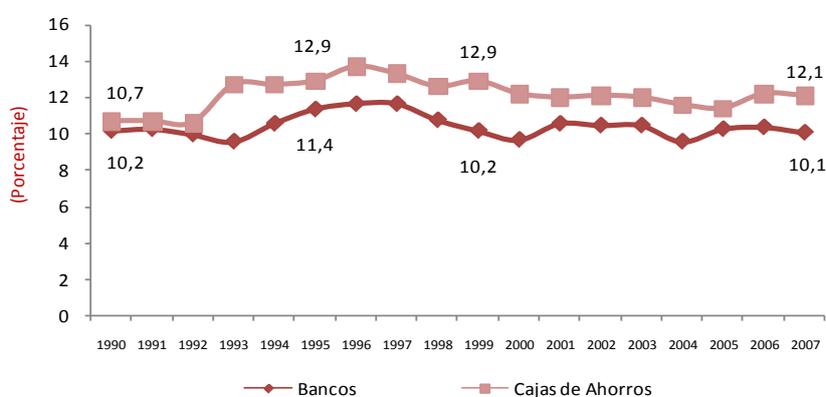
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 9: Evolución del porcentaje de los beneficios netos destinados a reservas



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 10: Evolución del coeficiente de solvencia



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

- Tendencia generalizada a la disminución del número de entidades, a raíz de los procesos de consolidación, que se habían frenado en los últimos años.

- La evolución de las oficinas refleja la distinta estrategia seguida por Bancos y Cajas.

- También en el capítulo de empleados se muestran las tendencias divergentes de Bancos y Cajas.

- En relación con la cuota de mercado, en el apartado de los depósitos se constata una ganancia sostenida de las Cajas. Ahora bien, no puede hacerse abstracción de los cambios registrados en la estructura de los activos financieros de las familias. Cuando se computa el conjunto de los recursos ajenos y de los fondos de inversión, los Bancos acaparan una cuota ligeramente superior a la de las Cajas. Respecto a los créditos, las Cajas superan a la Banca.

- Validación de la actuación de las Cajas de Ahorros por el incuestionable test de mercado, refrendado por la consecución de altas tasas de rentabilidad y cumplimiento sobrado de los requerimientos en

materia de solvencia, y niveles de eficiencia similares a los de la Banca.

3. Crisis financiera internacional y modelo bancario: retorno al pasado

El esquema 1 resume las principales características del modelo bancario que había imperado en la etapa de euforia económica y, en contraposición, los rasgos del modelo bancario clásico que, a marchas forzadas, se empezaron a recuperar a partir de 2007 y 2008.

Así, como se expone en Domínguez (2009; 2010a), a partir de 2008 se entra en una fase de transición desde una situación de abundancia de liquidez a otra de restricciones de fondos; de una tendencia al sobreendeudamiento de familias y empresas, a otra de endeudamiento sostenible; de una posición de escasa o nula aversión al riesgo, a otra de apreciación del riesgo incurrido; de un esquema donde no se concedía importancia a perder la relación entre el prestamista inicial y el préstamo concedido, a otro donde se considera fundamental tener pleno control de las transmisiones de riesgos; de un panorama en el que alegremente se expandían las redes bancarias, desafiando en ocasiones cualquier lógica economi-

ca, a otro de repliegue de redes y de búsqueda de una mayor racionalidad operativa; de un escenario donde no importaban mucho los márgenes de las operaciones, ya que podían compensarse con una mayor actividad de préstamos, a otro donde no es tan fácil buscar alternativas ante el estrechamiento de los márgenes financieros; de una etapa donde la morosidad estaba en mínimos históricos, a otra en la que, como reflejo del deterioro de la situación económica y del empleo, los impagos se han multiplicado...

Para poder mantenerse en el mercado, las entidades bancarias tienen que olvidar definitivamente el paisaje atípico vivido en los últimos años y recuperar las pautas dictadas tradicionalmente por la ortodoxia en la gestión financiera: adecuar la actividad en función de los ingresos recurrentes, controlar los costes, financieros y de explotación, y vigilar permanente y preactivamente la calidad de los activos. Aunque pueda antojarse un tanto paradójico, los intermediarios financieros están llamados a viajar al pasado para así poder retornar con garantías al futuro.

4. Nuevo marco normativo: implicaciones

Está extendida la idea de que el sector bancario ha vivido inmerso en un paraíso de desregulación a lo largo de la reciente etapa de expansión económica. En absoluto es así. Antes al contrario, ha vivido inmerso bajo una avalancha de normas acumulativas y cambiantes con grandes costes de adaptación (Fondo Monetario Internacional, 2009). Este apetito regulador ha adolecido, sin embargo, al menos, de dos grandes deficiencias: la primera, que, pese a su abundancia y amplitud, ha sido incapaz de regular aquellas actividades donde precisamente se estaba gestando un mayor riesgo incontrolado; de otra, la creencia de que la cumplimentación de complejos modelos estadísticos, en ocasiones sin vislumbrar las raíces del verdadero riesgo incluido, era suficiente para el control de la solvencia².

Con todo, la reacción de los organismos internacionales no se ha hecho esperar, una vez que el mal estaba hecho, para desplegar un amplio repertorio de nuevas disposiciones reguladoras con objeto de recuperar la confianza en el sistema y de impedir la repetición de episodios de consecuencias tan dramáticas (Domínguez, 2010b).

Las principales medidas adoptadas han sido las siguientes:

² De hecho, los modelos de probabilidad de insolvencia han sido descritos como «la fórmula que mató a Wall Street».

— Orientadas a atenuar el impacto de la crisis a corto plazo:

- Ampliación de la lista y reducción de la calificación crediticia mínima de los activos elegibles como colateral en las operaciones de política monetaria, a efectos de facilitar la obtención de liquidez por parte de las entidades bancarias.
- Extensión de las coberturas de los sistemas de garantía de depósitos y de inversión en valores.

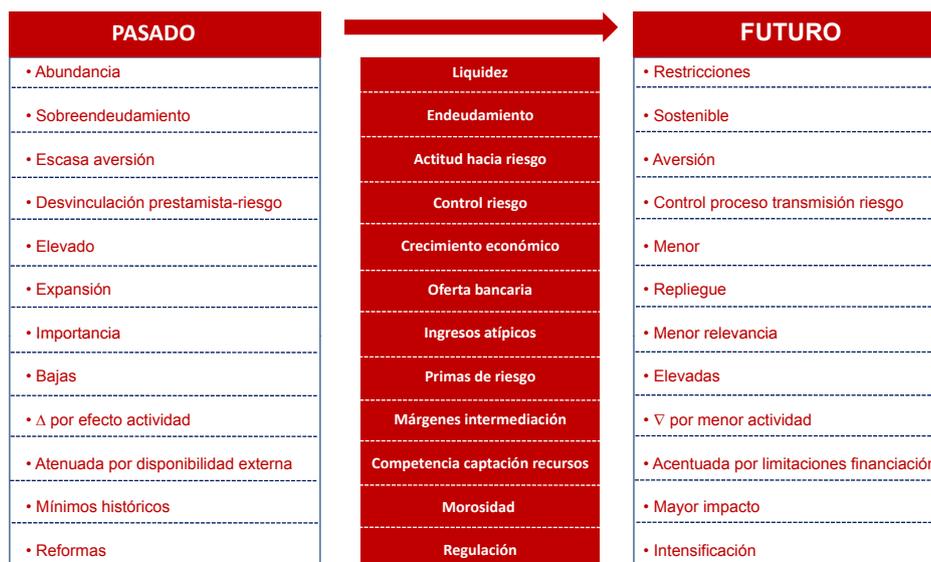
— Tendentes a definir una nueva arquitectura regulatoria que mejore la calidad y la consistencia de la supervisión:

- Refuerzo de los mecanismos de vigilancia financiera global y de acción coordinada a escala mundial a través de:
 - o La ampliación del alcance y de las funciones del Foro de Estabilidad Financiera del G-20 y del Fondo Monetario Internacional.
 - o El establecimiento de un nuevo marco de supervisión. En Europa se ha creado el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico, responsable de la supervisión macroprudencial, y el Sistema Europeo de Supervisores Financieros, integrado por los supervisores financieros nacionales de los países miembros y tres entidades creadas a partir de los actuales comités europeos supervisores microprudenciales: la Autoridad Bancaria Europea (EBA), la Autoridad Europea de Mercados y Valores (ESMA) y la Autoridad Europea de Seguros y Fondos de Pensiones (EIOPA).
- Revisión de las normas contables internacionales, con especial incidencia en las referidas a los instrumentos financieros complejos y a aquéllas que sirven de soporte para la elaboración de los estados orientados a los mercados de capitales.

— Dirigidas a reformar la regulación del capital y de la liquidez:

- Fortalecimiento del Acuerdo de Basilea II, con un endurecimiento de las condiciones por las que se rigen los pilares 1 (requerimientos mínimos de capital), 2 (sobre el proceso de examen supervisor) y 3 (sobre disciplina de mercado).
- Desarrollo del Acuerdo de Basilea III. El Comité de Supervisores Bancarios del Banco Internacional de Pagos de Basilea (BIS) acordó en septiembre de 2010 elevar del 2 al 4,5 por ciento la proporción que el capital básico («core capital») deben alcanzar sobre los activos ponderados por riesgo, así como el requerimiento mínimo de capital de

Esquema 1: Transición entre modelos de sistema bancario



Fuente: Domínguez (2010a).

nivel 1 (Tier-1), que incluye además instrumentos como las participaciones preferentes, del 4 al 6 por ciento. El coeficiente general solvencia se mantiene en niveles del 8 por ciento. Adicionalmente se establece un «colchón de conservación» del «core capital» del 2,5 por ciento, aplicable en momentos de expansión excesiva del crédito. Mientras que el colchón de conservación no esté plenamente cubierto, las entidades estarán sujetas a restricciones a la hora de distribuir dividendos y pagar retribución variable a sus empleados.

Junto a los anteriores requerimientos en materia de solvencia se introducen unos requerimientos mínimos de liquidez mediante la exigencia de un doble coeficiente: 1) la ratio de liquidez a corto plazo, por la que se pretende que las entidades bancarias puedan cubrir con activos líquidos las salidas netas de caja previstas en un horizonte de treinta días; y 2) la ratio estructural, por la que se persigue que las entidades financien las inversiones permanentes con fondos propios y ajenos a medio y largo plazo.

La aplicación de dicho paquete de medidas, que entrará en vigor el 1 de enero de 2013, se llevará a cabo de forma gradual, debiéndose encontrar plenamente implantadas en 2019.

El ordenamiento jurídico español se ha hecho eco de las nuevas exigencias regulatorias y, adicionalmente, de manera específica, ha introducido hitos reformadores de gran trascendencia (Banco de España, 2011). Atendiendo a su fin principal, y al margen de los efectos tangenciales sobre otros aspectos de la actividad y de la configuración de las entidades financieras, las medidas adoptadas han consistido en: 1) la concesión de ayudas públicas transitorias

a entidades involucradas en procesos de integración o reestructuración; 2) la modificación del modelo institucional de las Cajas de Ahorros, con el objeto de ampliar las posibilidades de captación de capital en los mercados; 3) la ampliación de los requerimientos de información económico-financiera que las entidades deben suministrar al mercado; y 4) el rediseño de las normas contables para acelerar el saneamiento de los balances. Siguiendo una secuencia temporal, las medidas adoptadas han sido las siguientes:

— Reforzamiento de la protección de los depositantes e inversores (octubre 2008): ejerciendo el compromiso adquirido por los países miembros de la UE en la reunión mantenida por el Ecofin tras los hechos acaecidos en la primera semana de octubre de 2008 con el desplome de las bolsas a escala mundial, el Gobierno español tomó la decisión de ampliar la cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos de 20.000 a 100.000 euros, por depositante o inversor y entidad.

— Restablecimiento de las condiciones de liquidez y de concesión de financiación a empresas y hogares (octubre 2008): ante el potencial estrangulamiento de la actividad crediticia de las entidades financieras españolas, motivado por el deterioro generalizado de la confianza y el cierre de los mercados mayoristas a escala mundial por la falta de liquidez, se adoptó el establecimiento, con carácter excepcional y temporal (con vigencia hasta finales de 2009), de dos nuevos mecanismos que se sumaron a los programas de adquisición de bonos garantizados y al de provisión de liquidez ilimitada por parte del Eurosistema. Por un lado, el Fondo de Adquisición de

Activos Financieros (FAAF), por el que se habilitaba al Ministerio de Economía y Hacienda para la compra de activos de elevada calidad de las entidades financieras, por importe de 30.000 millones de euros, ampliable a 50.000 millones de euros. Por otro, la concesión de avales por el Tesoro español a las emisiones de deuda de las entidades financieras en los mercados mayoristas por un importe máximo de 100.000 millones de euros. Este último ha contado con la aplicación de cuatro prórrogas, la última en junio de 2011.

— Creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (junio de 2009): la primera de las medidas adoptadas de gran calado, regulada por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, tenía como objetivo básico reforzar la solvencia y apoyar los procesos de integración, mediante fusiones puras o mecanismos de cooperación institucional reforzada, que den lugar a entidades viables. Asimismo, el FROB persigue complementar la capacidad de los Fondos de Garantía de Depósitos para resolver, en ausencia de soluciones privadas, situaciones de inviabilidad o de mejora de la posición de eficiencia, y mejorar la competitividad a medio y largo plazo de entidades que, con una posición de solvencia demostrada, opten por continuar su camino en solitario. Cualquiera que sea el caso, la concesión de las ayudas se encuentra supeditada a la aprobación por parte del Banco de España del plan de mejora, racionalización y redimensionamiento de su capacidad productiva presentado por las entidades.

El FROB se creó con una dotación inicial de 9.000 millones de euros, aportando 6.750 millones el Estado y 2.250 millones los Fondos de Garantía de Depósitos, pudiendo captar financiación ajena por el triple de esta cifra.

Las ayudas concedidas por el FROB se materializan, fundamentalmente, en la suscripción de participaciones preferentes reembolsables en un plazo de 5 años, ampliable bajo determinadas circunstancias a 7, y con una retribución mínima anual del 7,75%.

— Reforma del marco jurídico de Cajas de Ahorros (julio 2010): la aprobación del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, ha supuesto la reforma más trascendental en los casi doscientos años de historia de las Cajas españolas. Sus objetivos se articulan en tres ejes: 1) ampliación de las posibilidades de configuración societaria, a efectos de resolver las limitaciones de captación de recursos propios más allá de la retención de beneficios; 2) contribución a la profesionalización de sus gestión y de sus órganos de

gobierno; y 2) favorecimiento de un mayor ejercicio de la disciplina de mercado sobre estas entidades.

En relación con el primero, el nuevo marco jurídico permite teóricamente que las Cajas de Ahorros sigan desempeñando sus actividades bajo el modelo tradicional. Por otro lado, se deja abierta la posibilidad de emitir cuotas participativas (con el límite del 50 por ciento del patrimonio de la Caja), títulos a los que se atribuyen derechos políticos, asimilándose a las acciones, y, lo que es más relevante, se introduce el modelo de ejercicio indirecto de la actividad financiera a través de la creación de un vehículo bancario al que pueden incorporarse socios capitalistas, y del que la Caja debe mantener al menos el 50 por ciento de su capital, ya que, en caso de quedar por debajo de ese límite, debe transformarse en fundación de carácter especial. El ejercicio indirecto de la actividad financiera conlleva la segregación de las actividades benéfico-social y financiera, cediendo esta última a un Banco en el que se mantenga una participación mínima del 50 por ciento.

En el ámbito del gobierno corporativo, las principales modificaciones estriban en: 1) reducción de los límites de representación de las Administraciones Públicas en los órganos de gobierno, del 50 al 40 por ciento; 2) incompatibilidad del cargo en los órganos de gobierno con el de alto cargo de las Administraciones Públicas o de político electo; 3) creación de las Comisiones de Retribuciones y Nombramientos, que sustituye y amplía las funciones de la anterior de Retribuciones, y de Obra Social; 4) fijación de mayorías reforzadas para la adopción de acuerdos fundamentales; y 5) obligatoriedad de elaborar, con carácter anual, un informe de gobierno corporativo, hasta ahora solo exigible a las entidades que hubiesen emitido valores admitidos a negociación en mercados oficiales.

Otra de las novedades importantes introducidas por el Real Decreto-ley viene dada por la posibilidad de que el FROB adquiera títulos emitidos por entidades que, sin presentar síntomas de debilidad en su situación económico-financiera, precisen, a juicio del Banco de España, un reforzamiento de sus recursos propios (lo que ha venido a denominarse FROB 1.5).

— Pruebas de resistencia (julio 2010): las dudas mantenidas por los inversores y por ciertos organismos internacionales sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas españolas surgidas desde comienzos de 2010, a raíz de los episodios de crisis de la deuda soberana de Grecia, Irlanda y Portugal, y el insuficiente alcance de las reformas estructurales

emprendidas hasta la fecha, levantó en las autoridades supervisoras nacionales un interés inusitado por desnudar ante el mercado a las entidades bancarias de nuestro país, que en ese momento se encontraba en el punto de mira. En este sentido, el Banco de España decidió que las pruebas de resistencia (tests de stress) 2010-2011, realizadas por el Comité de Supervisores Europeos en colaboración con el BCE a escala de la Unión Europea, fueran lo más amplias posible, tanto en término de entidades sujetas como de información suministrada. En este sentido, mientras que en el resto de países las entidades participantes representaban en torno al 50 por ciento de sus sistemas bancarios nacionales, en el caso de España se incluyeron al conjunto del sector de Cajas de Ahorros y a los Bancos cotizados, cuyos activos representaban más de un 90 por ciento del total de las entidades de depósito. Por otro lado, se aportaba un desglose detallado de las ayudas públicas comprometidas y de la composición de las carteras crediticias, así como de los hipotéticos deterioros en los diferentes escenarios tensionados definidos (de referencia, adverso y muy adverso). El mayor alcance de este ejercicio de simulación quedaba igualmente reflejado en los supuestos de partida de contracción de la actividad económica y de ajuste del mercado inmobiliario, fuera de los rangos de predicción de los diferentes organismos internacionales. Los resultados obtenidos, publicados el 23 de julio de 2010, apuntaban que a finales de 2011, en un situación adversa, solo cuatro cajas de ahorros no alcanzarían el nivel mínimo del 6 por ciento exigido para el Tier-1 (recursos propios de primera categoría respecto a los activos totales ponderados por el riesgo), para lo que se requerirían 16.193 millones de euros, de los que 14.358 millones de euros ya habían sido comprometidos por el FGD y/o aportados por el FROB. En julio de 2011 se publicarán los resultados correspondientes a las nuevas pruebas realizadas para el periodo 2011-2012.

— Cambios introducidos en materia contable (octubre 2010): la implementación de nuevas normas y prácticas internacionales de información financiera fue aprovechada por el Banco de España para endurecer los requisitos en materia de provisiones, reduciendo los periodos disponibles para la plena cobertura de los préstamos dudosos a un año, y exigiendo el reconocimiento de un deterioro de los activos inmobiliarios adjudicados, que no solo dependerá del valor actualizado de las tasaciones, sino también del transcurso de permanencia en el balance. De este modo, se perseguía intensificar el proceso de reestructuración y de saneamiento en el que se encuentran inmersas las entidades, e incenti-

var la salida al mercado de los inmuebles adquiridos en pago de deudas, así como el establecimiento de mayores márgenes de prudencia y cautela en la concesión de crédito y valoración de las garantías.

— Mayores exigencias de transparencia (enero 2011): en línea con lo anterior, y ante la persistencia de los síntomas de desconfianza en el sector bancario español y las dudas sobre la calidad de sus activos, el Banco de España redobló sus exigencias de transparencia sobre las carteras de activos en las que se centraban las dudas. En este sentido, obligó a las Cajas de Ahorros a publicar su exposición a inversiones en el sector de la promoción y construcción inmobiliarias, y en la cartera hipotecaria minorista, señalando sus riesgos normales sujetos a vigilancia, niveles de cobertura, y tipo de colateral que garantiza dichas operaciones³. Además, se les pidió que publicaran información sobre los activos adjudicados y sobre su exposición a las familias a través de hipotecas para adquisición de vivienda. En términos agregados, al cierre del ejercicio 2010, las Cajas de Ahorros mantenían una exposición de 217.000 millones de euros, un 22 por ciento del total de la cartera de crédito, de los que 28.000 millones –un 13 por ciento– corresponden a activos dudosos.

— Reforzamiento adicional de la solvencia (febrero 2011): la aprobación del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, ha supuesto un adelanto de la aplicación de Basilea III, con un endurecimiento muy significativo de los requerimientos mínimos exigidos, ya que las entidades deben presentar una ratio de capital principal⁴ sobre activos ponderados por el riesgo de al menos el 8 por ciento, elevándose al 10 por ciento en caso de que presenten una dependencia de financiación mayorista superior al 20 por ciento y no hayan colocado al menos el 20 por ciento de los títulos representativos de su capital a terceros. Adicionalmente, se establece que las entidades que necesiten fondos del FROB (el llamado FROB 2) deberán ejercer su actividad financiera a través de un banco permitiendo conservar la naturaleza de Caja de Ahorros a la entidad propietaria. Esta medida no hace sino acelerar la estrategia desarrollada hasta ahora por el Gobierno y el Banco de España por la que se persigue que las Cajas de Ahorros acudan a los mercados para capitalizarse, adoptando estructuras fáciles de comprender y evaluar por los inver-

³ El resto de entidades deben publicar esta información detallada en sus Memorias Anuales de 2010.

⁴ El capital principal definido en el R.D.-ley 2/2011 difiere del «core capital» establecido en Basilea III en la inclusión de los apoyos concedidos por el FROB en forma de participaciones preferentes y de la deuda subordinada obligatoriamente convertible en acciones antes del 31 de diciembre de 2014.

sores y acelerar el proceso de reestructuración de acuerdo con las recomendaciones internacionales.

Frente a la norma anterior, los apoyos prestados por el FROB consistirán en la suscripción de acciones ordinarias (aportaciones de capital en el caso de las cooperativas de crédito), que deberán desinvertirse en un plazo máximo de 5 años, sin perjuicio de un compromiso de reventa al emisor o a un tercero propuesto por este en uno o dos años. Su precio de adquisición se fijará de acuerdo con el valor económico de la entidad, basándose en lo que determinen uno o varios expertos independientes.

Asimismo, el Fondo se integrará en el Consejo de Administración, mediante un administrador especial, que se encargará de velar por el cumplimiento del plan de recapitalización⁵.

De los 114 grupos o entidades individuales analizadas por el Banco de España, en 12 casos (2 bancos nacionales, 2 filiales de bancos extranjeros y 8 Cajas de Ahorros) se determinó que son necesarias aportaciones adicionales de capital por importe de 15.152 millones de euros para cumplir con lo establecido en la nueva norma. En el mes de marzo, las entidades presentaron sus planes de recapitalización, que, una vez aprobados por el Banco de España, deberán ejecutarse antes del 30 de septiembre de 2011, pudiéndose aplicar una prórroga hasta el 31 de diciembre, si existe un retraso derivado de los trámites y operaciones a realizar, extensible al 31 de marzo de 2012, en caso de procesos de admisión a negociación de acciones.

— Adaptación parcial de las directivas europeas de recursos propios y supervisión de las políticas de remuneración y modificación del régimen de aportaciones a los Fondos de Garantía de Depósitos (junio 2011): los desarrollos legislativos introducidos por el Real Decreto 771/2011, de 3 de junio, en materias de solvencia y retributiva, van orientados a: 1) reducir los problemas de información asimétrica entre el originador y el distribuidor en los procesos de titulización; 2) el reforzamiento de la solvencia de las entidades, con mayores exigencias de capital de mejor calidad; 3) la reducción de la concentración de riesgos para limitar los riesgos sistémicos; 4) el establecimiento de criterios mínimos para la definición de las políticas, las estrategias y el desarrollo de herramientas de gestión y control del riesgo de liquidez; y 5) la fijación de un nuevo régimen para las políticas de remuneración de las entidades financieras, respecto a las categorías de empleados que, en el

⁵ En este caso, el número de miembros del Consejo de Administración deberá situarse entre 5 y 15, con mayoría de consejeros externos.

ejercicio de sus funciones, puedan tener efectos potenciales sobre el perfil de riesgos de las entidades.

— Asimismo, y en línea con los trabajos desarrollados por la Comisión Europea, se establece un sistema de aportaciones a los fondos de garantía de depósitos de las entidades basado en el riesgo asumido, exigiendo contribuciones adicionales a las entidades que remuneren excesivamente sus depósitos, tanto a plazo como a la vista. En este sentido, se introduce un tratamiento penalizador, aplicando una ponderación del 500 por ciento en el cálculo de las aportaciones al FGD, a los depósitos cuya remuneración exceda de siguientes tipos de interés, en función del tipo y el plazo:

- Depósitos a la vista: Euríbor medio a un mes + 100 puntos básicos.
- Depósitos a plazo:
 - o Vencimiento inferior a tres meses: Euríbor medio a tres meses + 150 puntos básicos.
 - o Vencimiento superior a tres meses e inferior a un año: Euríbor medio a seis meses + 150 puntos básicos.
 - o Vencimiento superior a un año: Euríbor medio a un año + 100 puntos básicos.

5. La configuración de un nuevo mapa bancario en España

Desbaratado como un castillo de naipes el modelo en el que se había venido basando el sistema bancario español en los últimos años, la crisis ha acelerado los cambios dentro del sector. Como consecuencia de ello está teniendo lugar una profunda recomposición que está afectando de manera especial a las Cajas de Ahorros, que son las entidades, de naturaleza no societaria, que habían registrado un mayor crecimiento y asumido elevados riesgos ligados al sector inmobiliario. Ahora bien, con carácter general, el sistema bancario está inmerso en un proceso de auténtica reconversión para adaptar su dimensión y su estructura a la nueva situación en la que existe un exceso de capacidad. Es previsible que el proceso de adaptación tenga varias fases, aunque su ritmo y su desarrollo definitivo vengán condicionados por la evolución de la economía real y la posición que adopten los mercados internacionales (Banco de España, 2010).

A continuación se expone cuál es la situación existente a finales del ejercicio 2010, cuyos principales rasgos quedan recogidos en el cuadro 1.

— Número de entidades: la oleada de procesos de integración iniciada en 2009 en el sector de las Cajas

de Ahorros (véase cuadro 2), en la que han participado 35 entidades⁶, se ha traducido, de momento, en una reducción de su número de 45 a 18 entidades o grupos, dos de ellas de dimensión poco significativa. Únicamente 6 Cajas de Ahorros, que representan en torno a un 9 por ciento de los activos del sector, se han mantenido al margen de movimientos societarios de esta naturaleza. De los 12 procesos desarrollados, 7 se han planteado con petición de ayudas al FROB, cuyo importe total asciende a 10.189 millones, abordándose los 5 restantes sin apelación a ayudas públicas. Atendiendo a su tipología, 7 se han plasmado en fusiones puras y 5 mediante mecanismos de cooperación reforzada (sistemas institucionales de protección: SIP). Los procesos de integración han corregido la excesiva fragmentación del sector, elevándose la cifra de activos totales medios por entidad, que ha pasado de 29.000 millones a 76.000 millones de euros.

En el ámbito de la Banca únicamente se ha llevado a cabo la fusión entre los Bancos Sabadell y Guipuzcoano, operando en España, al cierre del ejercicio 2010, 160 Bancos nacionales y sucursales de sociedades extranjeras.

— Capacidad instalada: las entidades financieras españolas presentan unas redes y servicios centrales sobredimensionados, máxime si se atiende a la evolución previsible de la actividad financiera y económica durante los años próximos años. Durante el periodo 2007-2010, el número de oficinas y de empleados se ha reducido en un 4,6 por ciento, con el cierre de más de 2.000 oficinas y una contracción de la plantilla superior a las 12.000 personas. El ajuste ha sido más intenso en las Cajas que en los Bancos, ya que estos, una vez culminada la reestructuración de sus redes a finales de 2009, han comenzado a ampliar de nuevo su presencia con objeto de aprovechar las oportunidades de negocio surgidas tras el repliegue de las Cajas. A la conclusión del ejercicio 2010, los Bancos contaban con 315 oficinas y 5.688 empleados menos que al comienzo de la crisis. Por su parte, las Cajas han reducido su red en 1.942 oficinas y 6.771 empleados, lo que representa en torno a un 6 por ciento de los niveles de partida en 2007. Los ajustes previstos en los planes de reestructuración presentados por las Cajas de Ahorros y aprobados por el Banco de España, adicionales a los ya efectuados, se sitúan entre el 10 y el 25 por ciento en el número de oficinas y de entre el 12 y el 18 por ciento en las plantillas.

6. Dos de ellas intervenidas y absorbidas por el propio sector, Caja Castilla-La Mancha por Cajastur y Cajasur por BBK.

— Cuota de mercado: la reestructuración del sector de Cajas de Ahorros ha tenido consecuencias muy significativas en términos de negocio, con una pérdida de cuota de mercado de 1,6 y 3,2 puntos porcentuales en los segmentos del crédito y de los depósitos al sector privado, respectivamente, a favor, en su mayor parte, de la Banca. A pesar de lo anterior, a finales de 2010, con un 47,6 por ciento del total, tanto en créditos como en depósitos al sector privado, las Cajas seguían ocupando una posición de liderazgo en ambos segmentos de mercado (para los Bancos, 47,0 por ciento en créditos y 45,6 por ciento en depósitos).

— Morosidad: el desplome de la actividad del sector inmobiliario, junto con las mayores dificultades con las que se encuentran las empresas y familias para hacer frente a los compromisos de pago derivados de los créditos hipotecarios y personales tras la caída de los niveles de renta disponible, se ha traducido en un aumento notable de los niveles de morosidad, que se encontraba en niveles mínimos históricos, por debajo del 1 por ciento. Al cierre del ejercicio 2010, la tasa de morosidad del crédito al sector privado se situaba en el 5,0 por ciento y el 6,1 por ciento para las Cajas de Ahorros y los Bancos, respectivamente.

Las Cajas de Ahorros han realizado desde comienzos de 2008 un considerable saneamiento de los balances reconociendo contra su patrimonio minusvalías adicionales en inversión crediticia y activos adjudicados por valor de 22.000 millones de euros, cantidad a la que hay que sumar las dotaciones de provisiones contra la cuenta de resultados y el uso de la provisión genérica por un total de 30.000 millones de euros. Aun teniendo en cuenta lo anterior, en 2010, la tasa de cobertura de la morosidad de los Bancos (73 por ciento) superaba a la de las Cajas de Ahorros (56 por ciento) en 17 puntos porcentuales.

— Rentabilidad: el progresivo estrechamiento de los márgenes, como consecuencia de la caída de la actividad de intermediación típica, así como de los rendimientos por dividendos y de las plusvalías obtenidas por las carteras de participaciones, unido al comportamiento de los gastos estructurales, que mantienen una dinámica autónoma, se plasma en una importante caída de la rentabilidad medida, tanto en términos de activos totales medios (ROA) como de patrimonio neto (ROE). En 2010, la ROA de los Bancos se situaba en el 0,5 por ciento y en las Cajas en el 0,13 por ciento, mientras que en 2007 alcanzaba en promedio niveles del 1,13 por ciento para ambos tipos de entidades. Por su parte, la ROE de los Bancos se ha visto reducida en más de

Cuadro 1: Situación de la Banca y de las Cajas de Ahorros. 2010

	Banca	Cajas de Ahorros
Número de entidades o grupos	160	18
Procesos de integración		
Número	12	1
Entidades implicadas	35	2
Capacidad instalada		
Oficinas	15.227	22.649
Empleados	111.871	125.162
Cuota de mercado (sector privado)		
Créditos (%)	47,0	47,6
Depósitos (%)	45,6	47,6
Morosidad		
Ratio de morosidad (%)	5,0	6,1
Ratio de cobertura de la morosidad (%)	73	56
Rentabilidad		
ROA (%)	0,50	0,13
ROE (%)	5,6	1,6
Eficiencia		
Gastos de explotación/Margen bruto (%)	40,7	53,1
Solvencia		
Coficiente general de solvencia (%)	12,9	12,1

Fuente: Banco de España, CECA y elaboración propia.

Cuadro 2: Procesos de integración de las Cajas de Ahorros. 2010

Fusiones	Activo Total Millones de euros. 2010	SIP	Activo Total Millones de euros. 2010
Sin ayudas del FROB		Sin ayudas del FROB	
La Caixa La Caixa y Caixa Girona	289.627	Caja 3 CAI, Burgos C.O. y Badajoz	20.856
Unicaja Unicaja y Caja Jaén	34.838	Con ayudas del FROB	
Con ayudas del FROB		Bankia Madrid, Bancaja, Layetana, Ávila, Segovia, Rioja e Insular	344.508
NovacaixaGalicia Caixanova y Caixa Galicia	78.077	Banco Mare Nostrum Murcia, Penedés, Granada, Sa Nostra	71.723
Catalunya Caixa Catalunya, Tarragona y Manresa	76.649	Banca Cívica Burgos, Navarra, Canarias, Cajasol, Guadalajara	71.668
Caja España Inversiones Caja España y Caja Duero	45.543	Grupo Cajastur Cajastur, CCM, Cantabria, Extremadura	54.503
Unnim Sabadell, Terrassa y Manlleu	28.550		

Fuente: Banco de España, CECA y elaboración propia.

10 puntos porcentuales (del 15,7 por ciento en 2007 al 5,6 por ciento en 2010), pasando en este periodo del 14,8 por ciento al 1,6 por ciento en el caso de las Cajas.

— Eficiencia: ante esta tesitura, muchas entidades se muestran incapaces de poder sostener su estructura de gastos de explotación y las dotaciones necesarias para cubrir las insolvencias. A pesar del ajuste de capacidad acometido en esta fase del proceso de reestructuración, desde 2007, las Cajas de Ahorros han visto deteriorada su ratio de eficiencia (Gastos de explotación/margen bruto) en 10 puntos porcentuales, situándose a finales de 2010 en el 53,1 por ciento, superior en 12,4 puntos porcentuales a la del conjunto de la Banca (40,7 por ciento).

— Solvencia: manteniendo las máximas cautelas propias de la heterogeneidad existente en cada uno

de los grupos, en contra de la idea que haya podido calar, las Cajas de Ahorros, en su conjunto, presentan niveles de solvencia similares a los de la Banca y superiores a los requerimientos mínimos regulatorios. En 2010, el coeficiente general de solvencia de las Cajas de Ahorros se situaba en el 12,1%, un 50 por ciento superior al mínimo legalmente exigido y 0,8 puntos porcentuales inferior al del sector de la Banca.

Conclusiones

El trabajo realizado permite destacar los siguientes aspectos:

— La crisis económica y financiera internacional surgida en el año 2007 acabó de manera abrupta con el modelo bancario que había prevalecido durante la anterior fase expansiva de la economía, dando paso

a un nuevo escenario en el que se generan importantes presiones a la baja sobre la cuenta de resultados de las entidades bancarias.

— En este escenario, la mejora de los niveles de eficiencia ha pasado, de objetivo necesario para fortalecer la competitividad de las entidades, a convertirse en un requisito para asegurar la propia supervivencia.

— El sistema bancario español se encuentra claramente sobredimensionado, merced esencialmente a la gran ampliación de las redes de las Cajas de Ahorros.

— El sector de Cajas de Ahorros se encuentra sometido a un importante proceso de reconversión, preparándose a marchas forzadas para encarar un terreno de juego muy diferente al vivido hasta ahora. Canalizados fundamentalmente a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), desde finales de 2007 se han llevado a cabo 12 procesos de integración. Como resultado, el número de entidades se ha visto reducido en un 60 por ciento, pasando de 45 a 18 entidades o grupos.

— La autoexigencia de las autoridades monetarias nacionales de mayores requerimientos de transparencia, lejos de despejar dudas y recelos, ha creado una demanda para que, sucesivamente, las cotas de las pruebas y exámenes exigidas a nuestras entidades hayan de situarse por encima de los estándares internacionales.

— Los importantes cambios normativos aprobados durante los dos últimos años sitúan a las Cajas de Ahorros ante la reforma más trascendental de sus casi doscientos años de historia.

— Los efectos del Real Decreto-ley 2/2011 vienen a marcar inequívocamente un antes y un después en la historia de las Cajas españolas, que, de forma pragmática, se ven abocadas a adoptar nuevos esquemas para el ejercicio de su actividad financiera.

Referencias bibliográficas

BANCO DE ESPAÑA (2010): Situación y perspectivas del sector bancario español. Diciembre.

BANCO DE ESPAÑA (2011): Informe de Estabilidad Financiera. Mayo.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2009): «Sistema financiero: regreso al pasado para volver al futuro». La Opinión de Málaga. pág. 27. 25 de noviembre.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2010a): «El sistema financiero andaluz», en La situación económica y social en Andalucía ante la encrucijada de la crisis y medidas para su recuperación. Sevilla. Consejo Económico y Social de Andalucía. págs. 81-107.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2010b): El sistema financiero andaluz: transformaciones y retos. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Málaga y Melilla. Noviembre (mimeo).

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009): Financial Stability Report. Octubre.