
La reforma del sistema financiero

Herminia Aznarte Moya y Juan José Torres Gutiérrez

Resumen: La crisis financiera internacional ha afectado de manera especial al sistema financiero español, no tanto por la presencia de los denominados activos «tóxicos» en los balances de las entidades de crédito, como por el estallido de la burbuja inmobiliaria y la práctica desaparición del mercado de financiación interbancario. Aunque durante los dos primeros años de crisis, las entidades de crédito y el propio modelo supervisor fueron expuestos como ideales por las autoridades nacionales, en los últimos tres años, conforme la crisis ha ido poniendo de manifiesto las profundas deficiencias del sistema bancario, tanto el gobierno anterior como el actual han abordado una profunda reforma del sistema financiero español, que ha modificado significativamente el entorno bancario. Las sucesivas reformas se concretan, hasta ahora, en siete reales decretos-leyes que, en muchos casos, modifican los reales decretos-leyes anteriores. En este artículo se intenta describir el resultado final, al día de la fecha, de la reforma del sistema financiero español.

Palabras clave: crisis financiera; sistema financiero español; reforma del sistema financiero; FROB; Cajas de Ahorros; Sistemas Integrados de Protección (SIP); Fondo de Garantía de Depósitos.

Códigos JEL: G21; G33; G34; E58.

1. Introducción

La crisis financiera internacional, que viene afectando, en mayor o menor medida, a los principales países desarrollados desde 2007, presentó su primer episodio en los Estados Unidos, en el mercado de las hipotecas de baja calidad, conocidas como «*subprime*»¹, extendiéndose rápidamente por todo el sistema financiero internacional a raíz de la quiebra de Lehman Brothers. La opacidad de los denominados «activos tóxicos» (productos estructurados sobre la base de activos procedentes de titulización de diferentes clases, entre ellos las hipotecas «*subprime*») hizo que la crisis de confianza inicial se tornara en una des-

¹ En la terminología usada en el mercado hipotecario americano, las hipotecas «*subprime*» son aquellas concedidas a clientes con un perfil de riesgo elevado, en lo que confluyen varias características: cuentan con un historial crediticio escaso o inexistente o con incidentes de impagos anteriores; LTV («*Loan to Value*», porcentaje del préstamo sobre el valor de la vivienda) elevado, superior al 85 por ciento; baja capacidad de pago, medido por el importe de la cuota a pagar sobre los ingresos periódicos documentados (cuanto menor sea esta ratio, mayor será la capacidad de pago, e indica el porcentaje de los ingresos recurrentes que deben destinarse a pagar la cuota de la hipoteca); inexistencia de avales o garantías adicionales a la propia garantía hipotecaria de la vivienda; concesión de préstamos basado en el sistema de «autocertificación» (Self-certification, en inglés), mediante el cual las entidades de crédito no comprueban la veracidad de los ingresos y demás cuestiones que declaran los solicitantes de los préstamos hipotecarios.

tructiva crisis de liquidez, haciendo desaparecer, en la práctica, el mercado interbancario (Ruiz, 2008). Ninguna entidad de crédito estaba dispuesta a prestar sus excedentes de recursos a otras, sin conocer con certeza en qué grado estaba afectada por dichos activos tóxicos. Los bancos centrales de las diferentes áreas monetarias tuvieron que suplir, con diferentes intensidades y estrategias, como han puesto de manifiesto De la Torre y Moral (2011) y Pateiro, García y Núñez (2010), la falta de liquidez en el mercado interbancario y los gobiernos de los principales países tuvieron que intervenir directamente inyectando ingentes cantidades de capital en los balances de sus entidades financieras nacionales.

Esta crisis financiera ha afectado de manera especial al sistema financiero español, no tanto por la presencia de los denominados activos «tóxicos» en los balances de las entidades de crédito, como por el estallido de la burbuja inmobiliaria y la práctica desaparición del mercado de financiación interbancario. Aunque durante los dos primeros años de crisis, las entidades de crédito y el propio modelo supervisor fueron expuestos como modélicos por las autoridades nacionales, en los últimos tres años, conforme el avance de la crisis ha ido poniendo de manifiesto las profundas deficiencias del sistema bancario español, los dos últimos go-



biernos han abordado una profunda reforma del sistema financiero español, que ha modificado significativamente el entorno bancario.

Las sucesivas reformas se concretan, hasta ahora, en siete reales decretos-leyes, a saber:

— Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito².

— Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros³.

— Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.⁴

— Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito⁵.

— Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero⁶.

— Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero⁷.

— Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito⁸.

Y la Ley 91/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

El hecho de que prácticamente todos los citados reales decretos-leyes modifiquen parcialmente a los anteriores, complica significativamente un análisis

² BOE de 27 de junio de 2009 (Corrección de errores, BOE de 30 de junio de 2009).

³ BOE de 13 de julio de 2010 (Corrección de errores, BOE de 17 de julio de 2010).

⁴ BOE de 19 de febrero de 2011 (Corrección de errores, BOE de 26 de febrero de 2011).

⁵ BOE de 15 de octubre de 2011.

⁶ BOE de 4 de febrero de 2012.

⁷ BOE de 12 de mayo de 2012.

⁸ BOE de 31 de agosto de 2012.

cronológico del marco jurídico de esta reforma financiera. En este artículo se intenta describir el resultado final, al día de la fecha, de la reforma del sistema financiero español, teniendo en cuenta el efecto acumulativo de las disposiciones que se han ido aprobando en estos últimos tres años.

La reforma del sistema financiero se ha visto condicionada, finalmente, por la solicitud de ayuda financiera (rescate) por parte del gobierno español a la Unión Europea, cuya materialización se ha concretado en el conocido como «*Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality*» (MoU), de julio de 2012, donde se establecen las condiciones y reformas necesarias para que la Unión Europea ayude financieramente al Estado español para la recapitalización de las entidades con déficit de capital.

A continuación de esta introducción, el apartado 2 se dedica al análisis del Fondo de Reestructuración Bancaria (FROB); el apartado 3, a la reforma de la Ley de Cajas de Ahorros; el apartado 4, a la descripción del nuevo Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de crédito, fruto de la fusión de los anteriores fondos de entidades bancarias, cajas de ahorros y de cooperativas de crédito; el apartado 5 se centra en las medidas de reforzamiento y saneamiento de los balances de las entidades financieras; el apartado 6 se dedica a la formulación de las sociedades de gestión de activos, conocido como «bancos malos» y, especialmente, a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB); y, por último, en el apartado 7 se extraen algunas conclusiones de esta reforma del sistema financiero español.

2. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)

El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) es creado por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Tras sufrir diversas modificaciones en el Real Decreto-ley 2/2011, el Real Decreto-ley 2/2012 y el Real Decreto-ley 18/2012, la normativa que regula este instrumento de reestructuración bancaria es redefinida en el Real Decreto-ley 24/2012, procediéndose a la derogación del primer Real Decreto-ley.

2.1. Naturaleza, régimen jurídico y gobierno del FROB

El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito, siendo una entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines. Su capital se nutrirá de aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado, pudiendo captar financiación en los mercados de capitales, con las limitaciones que establezcan los Presupuestos Generales del Estado.

El FROB está regido y administrado por una Comisión Rectora, con nueve miembros en representación de diferentes organismos económicos del Estado: Banco de España (cuatro miembros, entre los que se encontrará el Subgobernador, que ejercerá de Presidente del FROB), Secretario General del Tesoro y Política Financiera (vicepresidente del FROB), Subsecretario de Economía y Competitividad, Presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Director General de Política Económica y Director General de Presupuestos.

El FROB contará con un Director General, con funciones ejecutivas de dirección y gestión diaria del mismo, nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, previa consulta al Gobernador del Banco de España.

El FROB estará sometido a control parlamentario compareciendo el Presidente de su Comisión Rectora, con una periodicidad trimestral, ante la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados. También tendrá que elevar un informe trimestral al Gobierno, quien lo hará seguir a la citada Comisión parlamentaria.

2.2. Procedimientos de intervención del FROB

Con el objetivo de proteger la estabilidad financiera, el FROB y el Banco de España, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán intervenir en las entidades de crédito activando tres tipos distintos de procedimientos: actuación temprana, reestructuración y resolución.

La actuación temprana es el procedimiento aplicable a una entidad de crédito cuando incumpla, o existan elementos objetivos que razonablemente indiquen que pueda incumplir, con los requerimientos de solvencia, liquidez, estructura organizativa o control interno, pero dicha entidad se encuentre en condiciones de retornar al cum-



plimiento de estos requerimientos por sus propios medios, sin perjuicio del apoyo financiero excepcional y limitado que pueda aportarle el FROB.

Por reestructuración, se entiende el procedimiento aplicable a una entidad de crédito cuando requiera apoyo financiero público para garantizar su viabilidad y resulte previsible que dicho apoyo podrá ser reembolsado por el FROB o cuando no pudiera llevarse a cabo el procedimiento de resolución sin efectos gravemente perjudiciales para la estabilidad del sistema financiero.

Finalmente, la resolución es el procedimiento aplicable a una entidad de crédito cuando esta sea inviable o se prevea su inviabilidad en un futuro próximo y, por razones de interés público y estabilidad financiera, resulte necesario evitar su liquidación concursal.

Los procesos de activación de los procedimientos de reestructuración y de resolución perseguirán los objetivos explícitos de mantenimiento de la actividad sistémica, evitando el contagio al resto del sistema financiero y a la economía, minimizando los apoyos financieros públicos y protegiendo a los depositantes y clientes de las entidades de crédito. Los accionistas, cuotapartícipes o socios de las entidades de crédito serán los primeros en asumir las pérdidas que se deriven de estos procesos, seguidos del resto de acreedores, en el orden de prelación que les corresponda.

2.2.1. Procedimiento de actuación temprana

El Banco de España podrá activar el procedimiento de actuación temprana cuando una entidad de crédito incumpla, o prevea razonablemente su incumplimiento futuro, los requerimientos de solvencia, liquidez, estructura organizativa o control interno, pero dicha entidad se encuentre en disposición de retornar al cumplimiento con sus propios medios.

La entidad de crédito que incumpla los requerimientos, bien a instancias propias bien por requerimiento del Banco de España, presentará un plan de actuación en el que se concreten las acciones para asegurar la viabilidad a largo plazo de la entidad sin necesidad de apoyos financieros públicos, detallando el plazo previsto para su ejecución, que no podrá exceder de tres meses desde su aprobación por el Banco de España. El plan de actuación exigirá informe favorable del FROB en el caso de que en el mismo se solicite apoyo financiero público. El plan contendrá un análisis de la situación de la entidad y un plan de negocio que habrá de contemplar, como mínimo, los objetivos específicos de eficiencia, rentabilidad, niveles de apalancamiento y liquidez de la entidad, así como compromisos específicos en materia de solvencia, mejora de su eficiencia, racionalización de administración y gerencia, mejora de su gobierno corporativo, reducción de costes de estructura y redimensionamiento de su capacidad productiva.

El Banco de España podrá adoptar las medidas necesarias en cuanto tenga conocimiento del incumplimiento de requerimientos por una entidad de crédito. En concreto podrá adoptar las siguientes medidas:

- Requerir al órgano de administración para que convoque, o convocar directamente si este no lo hace, la junta o asamblea general de la entidad y proponer el orden del día y los acuerdos a adoptar.
- Requerir el cese y sustitución de miembros de los órganos de administración o directores generales y asimilados.
- Requerir la elaboración de un programa para la renegociación o reestructuración de su deuda con el conjunto o parte de sus acreedores.
- Adoptar cualquiera de las medidas establecidas en la normativa vigente en materia de ordenación y disciplina.
- En caso de que las medidas anteriores no fueran suficientes, acordar la sustitución provisional del órgano de administración de la entidad.



- Con carácter excepcional, requerir medidas de recapitalización por parte del FROB, siempre que se prevea la capacidad de devolución de las ayudas públicas en un plazo inferior a dos años.

2.2.2. Procedimiento de reestructuración

Se procederá a la reestructuración de una entidad de crédito cuando requiera apoyo financiero público para garantizar su viabilidad y se prevea objetivamente que dicho apoyo será reembolsado en los plazos previstos para cada instrumento. Aunque no se pronostique la devolución, se podrá reestructurar una entidad si se entendiera que su resolución podría provocar efectos gravemente perjudiciales sobre la estabilidad del conjunto del sistema financiero.

Las entidades estarán obligadas a informar inmediatamente de su situación al FROB y al Banco de España, presentando un plan que asegure su viabilidad a largo plazo. El período de ejecución de este plan será como máximo de tres meses desde su aprobación. El FROB podrá requerir modificaciones al plan elaborado por la entidad de crédito, antes de elevarlo al Banco de España, que será el organismo responsable de su aprobación. Con carácter previo, el Banco de España solicitará informe a las Comunidades Autónomas donde tengan su domicilio las cajas de ahorros o cooperativas de crédito involucradas. El FROB elevará a los ministerios de Hacienda y de Economía una memoria económica sobre el impacto financiero del plan de reestructuración que den los fondos aportados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El ministro de Hacienda podrá oponerse al plan.

Los instrumentos en los que se apoya la reestructuración de las entidades de crédito se materializan en el apoyo financiero público y la



transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos. El plan de reestructuración deberá incluir, además de un análisis detallado de la situación de la entidad, los instrumentos que se vayan a utilizar, las medidas a adoptar para minimizar el uso de recursos públicos y, en particular, las acciones de gestión de los instrumentos híbridos de capital (acciones preferentes, por ejemplo) y deuda subordinada que se vayan a realizar, para asegurar un adecuado reparto de los costes de reestructuración de la entidad. Se deberá especificar el plazo previsto para el reembolso del apoyo financiero que se vaya a proporcionar. El FROB, a propuesta del Banco de España, podrá incluir en el plan de reestructuración cualquier medida de actuación temprana.

La entidad informará al FROB y al Banco de España sobre el grado de cumplimiento del plan con una periodicidad trimestral. El Banco de España declarará finalizado el proceso de reestructuración cuando la entidad deje de encontrarse en las circunstancias que originaron la activación del procedimiento.

2.2.3. Procedimiento de resolución

Procederá la resolución de una entidad de crédito cuando, simultáneamente, la entidad sea inviable (o razonablemente previsible que lo sea en el futuro) y, por razones de interés público, resulte necesario o conveniente acometer la resolución de la entidad, previniendo el riesgo sistémico mejor que con la liquidación mediante el normal procedimiento concursal. Asimismo, procederá la resolución cuando, aun encontrándose la entidad en las circunstancias de activación del procedimiento de reestructuración, la entidad no presentara el plan, no fuera adecuado o lo incumpliera.

Se considerará que una entidad es inviable cuando incumpla de manera significativa los re-

querimientos de solvencia o los pasivos exigibles sean superiores a sus activos o no pueda cumplir puntualmente sus obligaciones y no sea razonablemente previsible que la entidad pueda reconducir la situación con sus propios medios, acudiendo a los mercados o con apoyos financieros públicos.

Cuando una entidad resulte inviable y no resulte procedente su reestructuración, el Banco de España, de oficio o a propuesta del FROB, acordará la activación del proceso de resolución, informando al ministro de Economía y al FROB. Asimismo, informará a la entidad, a los responsables de supervisión bancaria de la Unión Europea y a la Autoridad Bancaria Europea.

Tras la apertura del proceso de resolución, el Banco de España acordará la sustitución del órgano de administración de la entidad de crédito, designando al FROB administrador de la entidad hasta que se complete el proceso de resolución.

El FROB será el encargado de redactar un plan de resolución para la entidad o determinará la procedencia de la apertura de un procedimiento concursal, comunicándolo al Banco de España, al ministro de Economía y al Fondo de Garantía de Depósitos. Este plan de resolución deberá contener, como mínimo, las condiciones sobre las que se sustenta la apertura del proceso de resolución, los instrumentos de resolución ya implementados o que se tenga previsto implementar, así como los compromisos adoptados para minimizar el uso de recursos públicos y las eventuales distorsiones a la competencia que se pudieran generar con esos instrumentos. También se tendrán en cuenta las medidas de apoyo financiero que tenga que aplicar el Fondo de Garantía de Depósitos, la valoración económica de la entidad o de sus correspondientes activos y pasivos, las implicaciones para los instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada y el plazo máximo de ejecución del plan. El plan deberá ser aprobado por el Banco de España, previa solicitud de informe a las Comunidades Autónomas donde tengan su domicilio social las cajas de ahorros o cooperativas de crédito involucradas en estos procesos de resolución.

Los instrumentos con que contará el FROB para la resolución de entidades de crédito se concretan en los siguientes:

- La venta del negocio de la entidad.
- La transmisión de activos o pasivos a un banco puente.

— La transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos.

— El apoyo financiero a los adquirentes del negocio, al banco puente o a la sociedad de gestión de activos, en caso necesario.

En este sentido, se entiende por banco puente una entidad participada por el FROB cuyo objeto será el desarrollo de todas o parte de las actividades de la entidad en resolución y la gestión de todo o parte de sus activos y pasivos.

3. La reforma de la Ley de Cajas

Las cajas de ahorros se han visto inmersas en un proceso acelerado de reestructuración, de manera que, incluso antes de que se aprobara el Real Decreto Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, afectaba a las tres cuartas partes del sector y que iba a derivar en una importante reducción del número de entidades en beneficio de la eficiencia y de la solidez del propio sistema. Bastantes de estos procesos han contado con apoyo financiero del FROB y se habían materializado a través de la creación de Sistemas Institucionales de Protección (SIP), por lo que estos necesitaban una urgente regulación y en especial su régimen fiscal.

La reforma pretende rediseñar el marco jurídico de las Cajas de Ahorros para que estas puedan acceder a los mercados financieros en las mejores condiciones e impulsar la capacidad de atracción de capital exterior. La reforma se planteaba introducir las modificaciones necesarias para fortalecer dichas entidades, el conjunto del sector financiero y el conjunto de la economía por la vía del flujo del crédito. Para ello se pretende la capitalización de las cajas y la profesionalización de sus órganos de gobierno. En la práctica, la reforma supone la desaparición del modelo anterior de cajas de ahorros, de manera que el negocio bancario ha pasado a ser ejercido exclusivamente por entidades bancarias, con la excepción de alguna pequeña entidad de ahorro y las cooperativas de crédito. Las cajas de ahorros han quedado, de momento, como accionistas de los bancos que ejercen la actividad crediticia, gestionando las obras sociales y, en algunos casos, participaciones accionariales.

3.1. La capitalización de las cajas de ahorros

Uno de los problemas más importantes de las cajas de ahorros para capitalizarse era la ausen-



cia de instrumentos representativos del capital adecuados y homologables en los mercados internacionales de capitales. Para reforzar las posibilidades de captación de recursos, se modifica la regulación sobre las cuotas participativas, transformando su régimen jurídico, dándoles derechos políticos en los órganos de gobierno de las entidades, con el objetivo de hacerlas más atractivas a los potenciales inversores y afianzar su consideración como recursos propios de la máxima calidad.

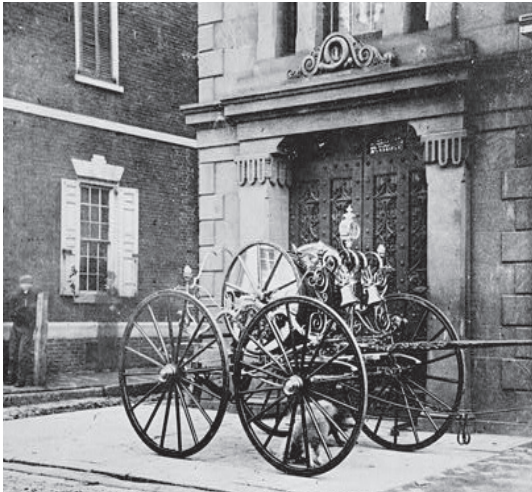
También se pretende un mayor incentivo a la eficiencia de las cajas, gracias a la transparencia que supone la presencia de inversores en el capital y la valoración de los títulos en los mercados financieros. Se destaca como novedad el establecimiento del principio de libertad de emisión de las cuotas sin que deba mediar autorización administrativa previa. En el caso de una fusión recibirán el mismo tratamiento que las acciones en las sociedades anónimas.

3.2. La profesionalización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros

— En esa materia, la modificación de la LORCA tiene como objetivo fundamental la profesionalización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, con el objetivo no expresado de limitar la politización de los mismos. Para ello, destacan las siguientes disposiciones:

— Se definen los órganos de gobierno de las cajas de ahorros: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Control, el Director General y las Comisiones de Inversiones, Retribuciones y Nombramientos y Obra Benéfico Social.

— Cuando la caja desarrolle su actividad financiera indirectamente, sus órganos se reducen a la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control, refiriéndose la repre-



sentatividad de los distintos estamentos a la entidad que desarrolle su actividad financiera.

— Se limita la representación de las Administraciones Públicas y entidades y corporaciones de derecho público en los órganos de gobierno a un 40 por ciento del total de los derechos de voto en cada uno de los órganos, teniendo que estar representadas todas las administraciones y corporaciones.

— Se refuerza el concepto de honorabilidad comercial y profesional y se especifican y amplían los casos de incompatibilidad en el ejercicio del cargo en la caja de ahorros y de cargo en las administraciones públicas.

— Se regulan las funciones de la Asamblea General, estableciéndose como norma general la mayoría simple. En los casos de integración de cajas o en los de transformación en fundación y poder así desarrollar la actividad de forma indirecta, se exigirá quórum de asistencia y mayoría de dos tercios de los votos.

— Se da entrada en el Consejo de Administración a los representantes de los intereses de los cuota-partícipes, así como también se refuerza la profesionalidad de los miembros del Consejo de Administración, debiendo estar representados las corporaciones locales, los impositores, las personas o entidades fundadoras y los empleados de las cajas de ahorros.

— Se dota de la máxima seguridad jurídica a los derechos de representación de los cuota-partícipes en los órganos de gobierno, de forma similar a la legislación de las sociedades de capital (derechos de representación, derechos de información y derechos de impugnación).

— Se refuerza la profesionalidad del Director General, definiendo la exigencia de preparación técnica y experiencia adecuadas para ejercer sus

funciones, regulándose, además, las incompatibilidades con el cargo y el régimen de las dietas de asistencia a Consejos por cuenta de la caja.

— Se regula la Comisión de retribuciones y nombramientos, ampliando las funciones de la anterior Comisión de retribuciones que estará formada por cinco vocales del Consejo de Administración elegidos por la Asamblea y la Comisión de Obra Social, que tratará de velar por el correcto cumplimiento de la obra social, independientemente del modelo de actividad de la caja.

— Se regula el Informe de gobierno corporativo, que deberán hacer público con carácter anual, donde tendrán que informar sobre las retribuciones totales de los miembros de todos los órganos de gobierno; de las operaciones de crédito con los miembros de los órganos de gobierno y sus familiares o con empresas con las que estén relacionados; de las operaciones de crédito con los grupos políticos que estén representados en la caja; operaciones de crédito con las Administraciones Públicas; la estructura de negocio, con referencia a las operaciones vinculadas; los sistemas de control de riesgo; el funcionamiento de los órganos de gobierno; y los conflictos de interés que pudieran presentarse.

— Se facilitan las fusiones entre cajas de ahorros, exigiendo que la denegación de autorización sólo pueda producirse mediante resolución motivada cuando la entidad resultante pudiera incumplir cualquiera de los requisitos objetivos previstos en la normativa,

3.3. Los Sistemas Institucionales de Protección (SIP)

Los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) fueron regulados inicialmente en la Ley 13/1985, de 25 de mayo. Se considera que varias entidades de crédito integran un sistema institucional de protección cuando, mediante un acuerdo contractual, cumplan los siguientes requisitos:

— Que exista una entidad central que determine con carácter vinculante sus políticas y estrategias de negocio, así como los niveles y medidas de control interno y de gestión de riesgos. Esta entidad central será la responsable de cumplir los requerimientos regulatorios en base consolidada del sistema institucional de protección.

— Que la citada entidad central sea una de las entidades de crédito integrantes del sistema institucional de protección u otra entidad de crédito participada por todas ellas y que formará asimismo parte del sistema.

— Que el acuerdo contractual que constituye el sistema institucional de protección contenga un compromiso mutuo de solvencia y liquidez entre las entidades integrantes del sistema que alcance como mínimo el 40 por ciento de los recursos propios computables de cada una de ellas, en lo que se refiere al apoyo de solvencia. El compromiso de apoyo mutuo incluirá las previsiones necesarias para que el apoyo entre sus integrantes se lleve a cabo a través de fondos inmediatamente disponibles.

— Que las entidades integrantes del sistema institucional de protección pongan en común una parte significativa de sus resultados, que suponga al menos el 40 por ciento de los mismos y que deberá ser distribuida de manera proporcional a la participación de cada una de ellas en el sistema.

— Que el acuerdo contractual establezca que las entidades deberán permanecer en el sistema un periodo mínimo de 10 años, debiendo preavisar con, al menos, 2 años de antelación su deseo de abandonar el mismo transcurrido aquel período. Adicionalmente, el acuerdo deberá incluir un régimen de penalizaciones por baja que refuerce la permanencia y estabilidad de las entidades en el sistema institucional de protección.

— Que, a juicio del Banco de España, se cumplan los requisitos previstos en la normativa vigente sobre recursos propios de las entidades financieras para asignar una ponderación de riesgo del 0 por ciento a las exposiciones que tengan entre sí los integrantes del sistema institucional de protección.

Los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) ofrecen una herramienta para la agrupación de las entidades de crédito y, en particular, de las cajas de ahorros. En el Real Decreto-ley 11/2010 se refuerza el compromiso de permanencia y estabilidad de las entidades integradas, facultando al Banco de España a realizar una valoración previa al abandono de una entidad del SIP. Se establece que la entidad central debe estar participada por las cajas integrantes en al menos un 50 por ciento de su accionariado y estar constituido como sociedad anónima.

3.4. El ejercicio indirecto de la actividad financiera de las cajas de ahorros

Las cajas de ahorros podrán desarrollar su objeto social de entidad de crédito a través de una entidad bancaria a la que tendrán que aportar su negocio financiero, pudiendo aportar total o parcialmente los activos no financieros adscritos al negocio. Estas nuevas entidades bancarias podrán

hacer referencia en su denominación a los nombres propios de las cajas de ahorros, que permitan identificar su carácter instrumental.

Si una caja de ahorros dejara de tener el control sobre la entidad bancaria a través de la cual ejerce la actividad financiera, de modo que no alcance el 25 por ciento de los votos de la entidad de crédito, tendrá que renunciar a su ficha bancaria (autorización del Banco de España para ejercer la actividad financiera) y transformarse en una fundación especial. Igual tendrán que hacer aquellas cajas de ahorros que ejerzan su actividad financiera a través de un SIP, cuando el porcentaje de votos conjunto de todas las cajas de ahorros sea inferior a ese 25 por ciento. En estos casos, la fundación centrará su actividad en la atención y desarrollo de su obra benéfico social, para lo cual podrá llevar a cabo la gestión de su cartera de valores (entre las que se incluirán las acciones de la entidad bancaria que ejerce la actividad financiera). La fundación deberá destinar a su finalidad benéfico-social el producto de su patrimonio, así como al fomento de la educación financiera.

4. El Fondo de Garantía de Depósito de Entidades de Crédito

En España, desde 1977, han coexistido distintos fondos por modalidad de entidad de crédito, de manera que se contaba con tres fondos: de bancos, de cajas de ahorros y de cooperativas de crédito, que se dotaban con las contribuciones previas (ex ante) de las entidades adheridas a los mismos.

Los fondos de garantía de depósitos han contado con un doble objetivo o función: por un lado, garantizar los depósitos en dinero (y más tarde también en valores) constituidos en las entidades de crédito; y, por otro, realizar aquellas actuaciones necesarias para reforzar la solvencia y el funcionamiento de las entidades en dificultades, en defensa de los intereses de los depositantes y del propio Fondo. En definitiva esa doble función se identifica con un objetivo inmediato y eventual, la garantía de los ahorros de los depositantes, y un objetivo mediato y permanente, el mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero del país, a través de la confianza de los depositantes.

Con el Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, modificado en su redacción por la disposición final octava del Real Decreto-ley 24/2012, se procede a la unificación de los tres fondos anteriores en un único fondo, dejando de ser (en la última redacción dada) una



función del mismo el reforzamiento de la solvencia y funcionamiento de las entidades.

4.1. La estructuración del Fondo de Garantía de Depósitos

El nuevo fondo tendrá por objeto garantizar los depósitos en entidades de crédito hasta el límite establecido. Se declaran disueltos los tres fondos preexistentes integrándose sus patrimonios en el nuevo fondo.

Al nuevo fondo pertenecerán con carácter obligatorio todas las entidades de crédito españolas. No estarán obligados ni los Establecimientos Financieros de Crédito ni el Instituto de Crédito Oficial. Se reglamentará cómo se incorporan al mismo las sucursales de entidades de crédito extranjeras operantes en España.

El fondo se nutrirá de las aportaciones anuales de las entidades adheridas, de las derramas que realice el fondo entre las entidades y de los recursos captados en los mercados de valores, préstamos u otras operaciones de endeudamiento. La aportación anual de las entidades de crédito será equivalente al 3 por mil de los depósitos a los que se extiende su garantía, hasta que el patrimonio no comprometido del fondo supere el 1 por ciento de

los depósitos de las entidades adscritas.

El fondo se regirá por una Comisión Gestora integrada por doce miembros, seis designados por el Banco de España (uno de ellos el Subgobernador del Banco de España, que presidirá la Comisión Gestora) y otros seis por las asociaciones representativas de las entidades de crédito adheridas (dos por los bancos, dos por las cajas de ahorros y dos por las cooperativas de crédito). La duración del mandato será por cuatro años renovables.

Las decisiones se adoptarán por mayoría simple, contando el presidente con voto de calidad. No obstante, será preciso mayoría cualificada de dos tercios para el establecimiento de derramas que exijan pagos adicionales o adelantos de las aportaciones anuales.

4.2. Los importes garantizados

En el caso de que una entidad de crédito adherida sea declarada en concurso de acreedores (antiguas suspensiones de pago y quiebras) o que el Banco de España resuelva que una entidad no tiene capacidad de restitución de los depósitos, el fondo satisfará a sus titulares el importe de los depósitos y el importe de los valores e instrumentos financieros depositados en la entidad.



El importe garantizado de los depósitos tendrá como límite la cuantía de 100.000 euros por titular y entidad. El importe garantizado a los inversores que hayan confiado a la entidad de crédito valores o instrumentos financieros será independiente del previsto para los depósitos y alcanzará como máximo la cuantía de 100.000 euros por titular y entidad.

4.3. Medidas de apoyo a la resolución de una entidad de crédito

Para el cumplimiento de su función de garantía de los depósitos, el Fondo podrá adoptar medidas de apoyo a la resolución de una entidad de crédito. El Fondo podrá apoyar a las entidades en proceso de resolución mediante el otorgamiento de garantías, la concesión de préstamos o créditos y/o la adquisición de activos o pasivos, manteniendo su gestión o encomendándola a un tercero.

Los costes financieros de estas medidas para el Fondo de Garantía de Depósitos no podrán ser superiores a los desembolsos que hubiese tenido que realizar de optar por realizar el pago de los importes garantizados en caso de liquidación de la entidad. Para facilitar su participación podrá solicitar la información relativa al proceso de resolución al FROB, sometiéndose al deber de secreto.

5. Reforzamiento y saneamiento del sistema financiero

El Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, modificado por la Disposición final séptima del Real Decreto-ley 24/2012, responde a un doble objetivo; por una parte, reforzar el nivel de solvencia de

todas las entidades de crédito y, por otra, acelerar la fase final de los procesos de reestructuración de las entidades. Según el propio Real Decreto-ley, ambos objetivos pretenden garantizar la función principal del sector financiero, es decir, canalizar el crédito a la economía.

5.1. Las medidas de refuerzo de los recursos propios de las entidades de crédito

Se incrementa el nivel de recursos propios mínimos, de tal manera que las entidades de crédito y los grupos consolidables de entidades de crédito, que puedan captar fondos reembolsables del público (entidades de depósito) deberán contar con un capital principal (core capital) de, al menos, un 9 por ciento de sus activos ponderados por el riesgo, a partir del 1 de enero de 2013.

Una vez transcurridos los plazos de cumplimiento previstos, se aplicará la normativa vigente sobre incumplimientos de recursos propios recogida en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

El Banco de España podrá exigir un capital principal superior a los porcentajes citados, si las entidades no los alcanzaran en escenarios adversos en la pruebas de resistencia del conjunto del sistema («*stress testing*»)⁹. En el ejercicio de su actividad supervisora, el Banco de España podrá requerir, asimismo, a las entidades contar con un exceso adicional de capital principal.

Por capital principal se entiende la suma de capital, reservas y resultados positivos del ejercicio, primas de emisión, intereses minoritarios, instrumentos suscritos por el FROB y los instrumentos convertibles en acciones ordinarias, cuotas participativas o aportaciones al capital de las cooperativas de crédito que el Banco de España califique de computables como capital principal, minorada esta suma por el importe de resultados negativos y pérdidas de ejercicios anteriores y del propio ejercicio, los activos inmateriales y del 50 por ciento de los importes de una serie de activos expresamente citados.

Se establece el procedimiento para que las entidades de crédito que a la entrada en vigor del Real

⁹ El 28 de septiembre de 2012 se hicieron públicos los resultados de los cálculos de las necesidades de capital de las entidades de crédito en un escenario adverso, de acuerdo con lo exigido por el Memorando para la ayuda financiera de la Unión Europea al sistema bancario español.

Decreto-ley (y sus modificaciones) no cumplan con el capital principal mínimo, presenten ante el Banco de España, para su aprobación, un plan con la estrategia y el calendario de cumplimiento de los nuevos requisitos de capitalización.

5.2 Las medidas para el saneamiento del sector financiero

Tras la constitución del nuevo Gobierno, se considera que el principal lastre del sector bancario español es la magnitud de su exposición a los activos relacionados con el sector inmobiliario, al haber sufrido un fuerte deterioro, las dudas razonables sobre las valoraciones de estos activos y el aumento de los préstamos calificados como dudosos. Con el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, se tratan de eliminar las incertidumbres sobre los balances de las entidades de crédito con medidas que conduzcan al fortalecimiento del sector financiero y a que se genere crédito para familias y empresas.

Las entidades de crédito tendrán que constituir las dotaciones y contar con capitales adicionales antes del 31 de diciembre de 2012, de acuerdo con un plan de actuación aprobado por el Banco de España, excepto las entidades que lleven a cabo procesos de integración (siempre que el proceso tenga un volumen mínimo, que se incremente el crédito a las familias y pymes o que se coloquen en el mercado activos inmobiliarios propiedad de la entidad) durante este ejercicio 2012, que dispondrán de un plazo mayor (doce meses desde la autorización de la operación).

5.3 Dotaciones sobre activos inmobiliarios sanos

A pesar de que los requerimientos establecidos por el Real Decreto-ley 2/2012 de saneamiento del sector financiero representaron para las entidades de crédito un esfuerzo importante en el ejercicio 2012 (ampliable a 2013 a las que realicen integraciones que supongan modificaciones de carácter estructural), se plantea una segunda reforma del nuevo Gobierno, mediante el Real Decreto 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios, con el mismo objetivo de canalizar el ahorro hacia las empresas y las familias y ayudar a que desaparezca paulatinamente la incertidumbre del sector, aparece este nuevo RDL. Las nuevas medidas se concretan en aumentar el nivel de las coberturas de los préstamos normales (sanos) relacionados con el suelo, la promoción inmobiliaria y la construcción y exigir la retirada de estos activos de los balances de las

entidades.

Sobre el saldo vivo de préstamos calificados como normales a 31 de diciembre de 2011 relacionados con la adquisición de suelo para promoción inmobiliaria y con las construcciones o promociones inmobiliarias, las entidades de crédito tendrán que realizar las siguientes dotaciones, adicionales a las ya existentes:

- El 45 por ciento del saldo vivo de las operaciones hipotecarias para la adquisición de suelo.
- El 22 por ciento del saldo vivo de las operaciones hipotecarias para promociones en curso.
- El 7 por ciento del saldo vivo de las operaciones hipotecarias en promociones terminadas.
- El 45 por ciento del saldo vivo de las operaciones que no cuenten con garantía real.

Estas coberturas sólo podrán ser utilizadas para la dotación de operaciones dudosas correspondientes a estos mismos préstamos. Las entidades de crédito tendrán que tener realizadas estas dotaciones antes del 31 de diciembre de 2012, de acuerdo con un plan de actuación aprobado por el Banco de España, excepto las entidades que lleven a cabo procesos de integración durante este ejercicio 2012, que dispondrán de un plazo mayor (doce meses desde la autorización de la operación). Este plan incluirá un programa de desinversión de activos relacionados con riesgos inmobiliarios y un calendario de ejecución del mismo. Si como consecuencia de este plan se pusieran de manifiesto déficit de capitales principales o de recursos propios computables, deberán incluir en el citado plan las medidas que tienen previsto acometer para no incurrir en dicho déficit con un plazo de ejecución inferior a cinco meses, pudiendo determinar el Banco de España si se impone la solicitud de apoyo financiero al FROB.

6. Las sociedades para la gestión de activos o «bancos malos»

La figura de la sociedad para la gestión de activos, conocida como «banco malo», surge en el Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. En el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, se regula la creación de la correspondiente sociedad de gestión de activos para las entidades participadas mayoritariamente por el FROB o que, a juicio del Banco de España, vayan a requerir la apertura de un proceso de reestructuración o de resolución.

6.1. Sociedades para la gestión de activos

Los activos adjudicados o recibidos en pago de deudas, deben ser aportados por las entidades de crédito a una sociedad anónima, cuyos administradores deberán tener experiencia acreditada en la gestión de activos inmobiliarios. En el caso de aquellas entidades de crédito que hubiesen recibido apoyo financiero del FROB, estas sociedades tendrán como objeto social exclusivo la administración y enajenación de los activos aportados a la misma. Si la entidad está participada mayoritariamente por el FROB o se encuentra en proceso de resolución, no estarán obligadas a aportar los activos adjudicados o recibidos en pago a este tipo de sociedades de gestión de activos.

Con carácter previo a la transmisión, la entidad de crédito realizará los ajustes de valoración de los activos a transmitir. De la misma manera, con carácter previo, el Banco de España determinará el valor de los activos sobre la base de los informes de valoración encargados a uno o varios expertos independientes, siguiendo metodologías comúnmente aceptadas.

Las entidades de crédito que reciban el apoyo financiero del FROB como consecuencia de la aparición de déficit por la aplicación de las nuevas coberturas del Real Decreto-ley 18/2012, dispondrán de un plazo de 3 años para adoptar y ejecutar medidas para que entren inversores significativos en el capital de la sociedad de gestión de activos, de manera que contablemente se les considere como empresa asociada. Estas sociedades estarán obligadas a enajenar anualmente, al menos, el 5 por ciento de sus activos a un tercero distinto de la entidad de crédito aportante o de cualquier sociedad de su grupo.

6.2. Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria

De acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 24/2012, el FROB podrá obligar a una entidad de crédito a transmitir a una sociedad de gestión de activos determinadas categorías de activos especialmente dañados o cuya permanencia en el balance de la entidad se considere perjudicial para su viabilidad, a fin de dar de baja del balance dichos activos y permitir la gestión independiente de su realización.

El FROB constituirá una sociedad anónima a la que denominará Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria para la adquisición de los activos de aquellas entidades

que determine. Esta sociedad se constituirá por un período de tiempo limitado y con el objeto exclusivo de la tenencia, gestión y administración de los activos que le transfieran las entidades de crédito que se encuentren mayoritariamente participadas por el FROB o que, a juicio del Banco de España, vayan a requerir la apertura de un proceso de reestructuración o de resolución.

7. Conclusiones

Como se pone de manifiesto en los apartados desarrollados más arriba, la reforma del sistema financiero, puesta en marcha en 2009 por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y continuada por el de Mariano Rajoy, no partía de un plan previo de reformas, sino que ha ido implementándose conforme se iban presentando los problemas, por lo que las disposiciones se han ido superponiendo, modificando, anulando o ampliando, muchas veces sin una dirección clara. Prácticamente todos los reales decretos-leyes modifican a todos los anteriores o directamente los derogan. El resultado final de la reforma, al menos hasta el momento de cerrar este artículo, puede sintetizarse en los siguientes puntos:

— El gobierno cuenta ahora con el FROB, como instrumento de «excepción» para intervenir en las entidades que presenten algún tipo de problema o que se prevea que puedan presentarlo en el futuro, con amplísimos poderes y sometido al control parlamentario.

— El modelo de cajas de ahorros conocido hasta ahora ha desaparecido en la práctica, de manera que prácticamente todo el negocio financiero es gestionado bajo la figura mercantil de «banco», limitándose las cajas de ahorros a gestionar la obra social y a participar en el accionariado de estos bancos. Está pendiente de resolver el grado de control que las cajas puedan ejercer sobre los respectivos bancos.

— Los depósitos de los ahorradores están protegidos nominalmente a través de un solo fondo de garantía cuyas funciones se han centrado en la prestación de esa garantía. Sin embargo, está por resolver la viabilidad financiera de este fondo a medio y largo plazo.

— El nivel de provisiones y de capitalización de las entidades de crédito se ha llevado prácticamente al límite posible con el objetivo de que los mercados, interbancario y de capitales, posibiliten su financiación al margen del propio Banco Central Europeo.

— Respecto al «banco malo» quedan todavía muchas incógnitas por resolver, como el tipo de activos que adquirirá o el descuento en el precio de adquisición. De la solución que se le dé, dependerá no sólo la viabilidad de las entidades participadas por el FROB, sino también del resto de entidades «sanas», ya que arrastrará a todo el mercado por el volumen de activos transmitidos.

La fase final de esta reforma del sistema financiero se ha visto directamente influido por la solicitud de ayuda (rescate) a la Unión Europea para la capitalización de las entidades de crédito con déficit de capitalización y las consiguientes condiciones vinculadas al rescate, concretadas en el Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality (MoU), de julio de 2012. La realización de auditorías y pruebas de esfuerzo en escenarios muy adversos, realizadas en este contexto, han puesto de manifiesto la necesidad de recapitalización de algunas entidades, por lo que se

pondrá en marcha los procedimientos que hemos descrito anteriormente. Este documento es la guía de las nuevas reformas que tendrán que hacerse en los próximos meses.

Referencias bibliográficas

DE LA TORRE, B. y MORAL, V. (2011): «La composición del balance de los bancos centrales», *Extoikos*, n.º 4, págs. 93-96.

PATEIRO, C., GARCÍA, J. M. y NÚÑEZ, R. (2010): «La gestión de la liquidez del Banco Central Europeo durante la crisis financiera: 2008-2009». Documentos de Trabajo en Análisis Económico, Vol. 9, n.º 3, págs. 1-17. Edit. Colegio de Economistas de La Coruña.

RUIZ, G. (2008): *Un mundo en crisis. Auge y caída de la liquidez y el crédito*. Cámara de Comercio de Málaga.