

CRISE FINANCEIRA E REESTRUTURACIÓN DAS CAIXAS DE AFORRO EN ESPAÑA, 2003-2013

Antonio CALVO BERNARDINO*

Irene MARTÍN DE VIDALES CARRASCO

RESUMO: A crise financeira recente provocou unha importante transformación dos sistemas financeiros nacionais, en especial, no que se refire ao protagonismo dalgúns grupos institucionais tradicionalmente importantes. É o caso do sector das caixas de aforros en España, o cal viuse afectado de forma moi significativa, e por enriba do acontecido noutros grupos institucionais, polas tempestades financeiras dos últimos anos. Coñecer os cambios que se produciron neste importante sector do noso país, tanto a nivel estrutural como de operativa e de presenza no territorio nacional, e tratar de buscar o seu paralelismo cos doutros países nos que estas entidades teñen unha maior relevancia son os obxectivos perseguidos por este traballo.

Palabras chave: crise económica e financeira; reestruturación bancaria; caixas de aforro; España.

The Financial Crisis And The Restructuring Of The Saving Banks In Spain, 2003-2013.

ABSTRACT: The recent financial crisis has caused an important transformation of the national financial systems and especially in those that refer to the prominence of some traditionally important institutional groups. This is the case of the saving banks sector in Spain which has been affected in a very significant way and because of what has occurred in other institutional groups by the financial storms in the last few years. This essay is aimed at understanding the changes that have been produced in this important sector of our country, both in a structural level and an operational one, and at the national level, and trying to draw a parallel between those in other countries in which these entities have a major relevance.

Keywords: economic and financial crisis; banking restructuring; saving banks; Spain.

JEL codes:

1. Introducción: as orixes da crise financeira

A grave crise financeira que fixo estragos nos últimos anos sobre a economía real global e provocou unha gran desconfianza nos mercados financeiros, xerou a maior intervención coordinada por parte dos *policy makers* na historia económica recente. Malia que a súa orixe se establece na crise das hipotecas *subprime* nos Estados Unidos en agosto de 2007, elas non foron a súa única causa, senón que o primeiro síntoma evidente foi o estoupido da burbulla crediticia que, durante máis dunha década, foi afoutada pola Reserva Federal dos Estados Unidos (Servizo de Estudos de La Caixa, 2008). O crédito fácil, o financiamento barato, o comportamento das dúas grandes axencias hipotecarias estadounidenses (Fannie Mae e Freddy Mac) antes da crise, unido á reacción posterior da Reserva Federal perante o aumento da inflación, con elevacións dos tipos de interese, provocaron unha espectacular caída do prezo da vivenda, un incremento dos impagos hipotecarios, dos embargamentos e a creba dos fondos do banco de investimento *Bear Stearns* no verán de 2007.

A partir de entón, o peche do financiamento interbancario e o agravamento das tensións nos mercados financeiros internacionais, obrigaron ás autoridades económicas aos dous

* Antonio Calvo Bernardino, acalvo@ceu.es, Universidade CEU-San Pablo, Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais, C/ Julián Romea, 18, 28.003 Madrid. Irene Martín de Vidales Carrasco, Irene.MartinVidales@uclm.es, Universidade de Castela-A Mancha, Facultade de Dereito e Ciencias Sociais, Ronda de Toledo s/n, 13.071 Cidade Real

lados do Atlántico a intervir de forma urxente e a poñer en marcha medidas excepcionais¹ que perseguían, fundamentalmente, restablecer a confianza nos mercados, protexer aos aforradores, aliviar as tensións de crédito, garantir un fluxo de financiamento axeitado para empresas e familias e mellorar as normas de regulación e de supervisión do sistema financeiro mundial.

Neste contexto de crise, o impacto exterior da situación americana, unido ao propio comportamento do sistema bancario dalgúns outros países, en liña co realizado polo de Estados Unidos, provocou que, desatada a crise, as entidades bancarias e, en especial, as caixas de aforro no caso de España, se atopasen en graves problemas de estabilidade e solvencia, que contribuíron a agravar a delicada situación dos seus datos macroeconómicos.

2. Actuacións en España antes do rescate bancario

O sistema bancario español, suxeito a unha regulación e supervisión baseadas nunha aplicación prudente e rigorosa dos estándares internacionais, sobrelevou razoablemente ben a primeira fase da crise financeira global que estoupou no sector da vivenda nos Estados Unidos no verán de 2007, xa que non participou na comercialización e investimento de produtos crediticios complexos ou “tóxicos”, o que o situou nunha posición moi favorable, con respecto ás grandes economías avanzadas, en termos de rendibilidade, eficiencia, volume de provisións e niveis de capital.

Porén, durante a alongada etapa de expansión económica dos anos anteriores (1996-2006), o noso sistema bancario e, en especial, o sector das caixas de aforro, acumulou importantes desequilibrios en diferentes ámbitos da súa actividade, que se puxeron claramente de manifesto cando a conxuntura macroeconómica cambiou e a crise financeira trasladouse á economía real. En efecto, os problemas máis relevantes que afectaron ás caixas españolas² foron a elevada exposición ao sector de promoción e construción inmobiliaria; a gran dependencia dos mercados de financiamento maiorista, xa que os depósitos captados ás familias e empresas non eran suficientes para soste un ritmo de crecemento do crédito tan intenso; o exceso de capacidade instalada, que se fixo patente ante a menor demanda de servizos financeiros pola economía real a partir de 2008; a excesiva fragmentación do mesmo sector, integrado por un significativo número de caixas de aforro; e, por último, a perda de rendibilidade do negocio bancario, provocada polas estruturas sobredimensionadas, o aumento dos activos non rendibles e a persistencia de restricións de liquidez e de dificultades de acceso aos mercados de financiamento alleo e de capitais.

Así pois, todos estes desequilibrios indicados afrouxaron as dúbidas sobre a viabilidade futura dalgúns caixas de aforro, o que esixiu, finalmente, a posta en marcha de diversas medidas para reforzar os seus niveis de eficiencia, liquidez e solvencia, que se reduciron, nun primeiro momento, ao ámbito interno, co peche de oficinas, redimensionamento de cadros de persoal, captación de depósitos e xeración de plusvalías a través da venda de participacións empresariais e de activos, que non foron, en máis casos dos desexables, suficientes, e que fixeron necesario o inicio dun proceso de transformación no sector que incluíu as actuacións detalladas no cadro 1, no Anexo.

Unha das principais medidas adoptadas para emprender a reconversión do sistema bancario español e, en concreto, do sector das caixas de aforro, foi a creación do *Fondo de*

¹ Para unha análise detallada destas medidas, véxase: Nadal Belda, A. (2008) e Subdirección Xeral de Asuntos Económicos e Financeiros da Unión Europea (2009).

² Véxase: Banco de España (2011a).

Reestruturación Ordenada Bancaria (FROB) mediante a aprobación do *Real Decreto-Lei 9/2009, do 26 de xuño*, no que se deseñaron os mecanismos necesarios para promover unha *reestruturación ordenada do sistema bancario* e evitar, deste xeito, a posibilidade de que os problemas de viabilidade dalgunhas entidades puideron xerar un potencial risco sistémico no sistema financeiro nacional.

O FROB desenvolve basicamente dúas funcións³: en primeiro lugar, apoiar os procesos de integración entre entidades viables que voluntariamente acorden participar en fusións ou outros procesos análogos que comporten unha mellora da eficiencia, unha racionalización da súa administración e un redimensionamento da súa capacidade productiva; e, en segundo, facilitar a resolución da crise de entidades non viables, no caso de que non se poida acadar unha solución no marco tradicional de actuación dos Fondos de Garantía de Depósitos (FGD)⁴ (véxase o cadro 2 no Anexo).

Coa súa intervención facilitouse a resolución, ou alomenos a moderación, de varios dos desequilibrios acumulados polas caixas de aforro antes sinalados, pois se reduxo considerablemente a súa dimensión global e a súa excesiva fragmentación, mellorouse a capacidade de acceso aos mercados de financiamento, avanzouse cara unha maior eficiencia e rendibilidade e acelerouse o saneamento dos riscos problemáticos do investimento crediticio, asociados, fundamentalmente, á carteira de promoción e construción inmobiliaria.

Otro fito importante neste proceso de reestruturación foi a aprobación do *Real Decreto-Lei 11/2010, do 9 de xullo*, que contempla a reforma máis fonda do rexime xurídico das caixas dende 1977⁵, tratando de afrontar as principais debilidades de carácter estrutural que definían, así mesmo, unha conxuntura moi desfavorable para o sector⁶: estrutura de gobernanza complexa e ríxida, que non favorecía a aplicación das mellores prácticas internacionais de goberno corporativo; e restricións para obter recursos propios de primeira calidade (core capital) por unha vía que non fora a retención de beneficios.

De certo, esta nova Lei de caixas contiña dúas liñas básicas de actuación: en primeiro lugar, a reforma do rexime xurídico destas entidades, procurando un menor peso dos cargos de representación pública no seu goberno corporativo e, polo tanto, unha maior profesionalización dos membros dos seus órganos de goberno; e, en segundo, o reforzo da súa capacidade para atraer capital exterior en igualdade de condicións coas outras entidades de crédito, pois o único instrumento dispoñible, as cotas participativas, pola súa escaseza de liquidez e ao non contar con dereitos de voto, xeraron importantes dúbidas sobre o atractivo que puideron ter para os investidores, o que impediu o seu desenvolvemento.

Ata ese momento, os procesos de integración no sector materializáronse exclusivamente en fusións tradicionais, nas que as alianzas deron lugar a unha única caixa con personalidade xurídica independente das que se uniron, e en acordos de constitución de

³ Véxase: Banco de España (2010a).

⁴ Ata o ano 2011 existían en España tres Fondos diferentes: un para os bancos (Fondo de Garantía de Depósitos en Establecementos Bancarios, FGDEB), outro para as caixas de aforro (Fondo de Garantía de Depósitos en Caixas de Aforro, FGDC) e outro para as cooperativas de crédito (Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, FGDC). Porén, coa aprobación do Real Decreto-Lei 16/2011, do 14 de outubro, todos estes fondos unificáronse mediante a creación do Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC).

⁵ A reforma de 1977, coñecida como "*Reforma Fuentes Quintana*", supuxo un paso decisivo na liberalización do sistema financeiro español. Nela, as caixas de aforro continuaron o seu proceso de equiparación coa banca privada, iniciado en 1974, permitíndolles realizar as mesmas operacións.

⁶ Véxase: González Pascual, J. e González González, J.P. (2012).

Sistemas Institucionais de Protección (SIP), fórmula de cooperación que permite compartir a liquidez e o risco de crédito entre entidades, para o que é necesario un sistema común de información, contabilidade e auditoría que facilite a avaliación común do risco que asume cada entidade e que, compartido, reduce os custos de cada unha delas.⁷

Ademais, no verán de 2010, o Banco de España, despois de esixir dende novembro de 2009 ás entidades de crédito a publicación do detalle da súa exposición ao crédito ao sector da construción e promoción, así como información ampla sobre as súas estratexias de financiamento, deu un claro impulso á consecución de maior transparencia sobre a situación das nosas entidades, como un elemento chave para manter ou recuperar a confianza dos investidores, a través de dúas importantes medidas: en primeiro lugar, mediante a publicación dos resultados das probas de resistencia realizadas⁸, baixo a coordinación do *Comité de Supervisores Bancarios Europeos* (CEBS), á totalidade das caixas de aforro e bancos españois cotizados, que confirmaron a firmeza do noso sistema bancario, pois das 27 entidades e grupos analizados, só 4 agrupacións de caixas⁹ debían aumentar os seus recursos propios para acadar o 6% de capital Tier 1 esixido por CEBS; e, en segundo, mediante a modificación da normativa contable de saneamento de activos (provisións), co obxectivo prioritario de establecer marxes de prudencia maiores á hora de conceder créditos e máis cautelas para valorar de forma realista e actualizada as garantías achegadas.

Posteriormente, perante a maior incerteza xerada por unha nova fase da crise, agora pola débeda soberana da Eurozona, que provocou unha gran desconfianza sobre os países da chamada “periferia” nos mercados financeiros, que volveron resultar de difícil acceso para numerosas caixas de aforro, o Goberno aprobou unha nova reforma normativa, o *Real Decreto-Lei 2/2011, do 18 de febreiro*, que garantiu unha elevación do nivel de solvencia de todo o sector bancario¹⁰, co obxectivo último de recuperar a necesaria confianza e certeza sobre a súa capacidade para seguir contribuíndo eficazmente á canalización do crédito cara á economía real. Porén, o Goberno español, perante a persistencia das restricións crediticias e dos problemas de credibilidade no noso sistema financeiro, que demostraron a escasa profundidade dos cambios anteriores, tivo que afrontar unha nova fase no proceso de reforma do sector, que levou á aprobación do *Real Decreto-Lei 2/2012, do 3 de febreiro*, e da *Lei 8/2012, do 30 de outubro*, que, ademais dun novo cambio no rexime xurídico das caixas de aforro e limitacións ás retribucións dos directivos e administradores das entidades que precisaron ou necesiten no futuro apoio financeiro público, contempla un plan integral de saneamento do sector bancario e, especialmente, das caixas, establecendo requerimentos de provisións e capital engadidos para cubrir o forte deterioración nos balances ocasionado polos activos en situación de risco

⁷ Esta reforma, ademais de reforzar aínda máis o compromiso de permanencia e estabilidade das entidades integradas nos SIP, introduxo dúas novas alternativas organizativas que permitiron fortalecer e mellorar a eficiencia do modelo de negocio das caixas de aforro: o exercicio indirecto de toda a súa actividade financeira mediante un banco controlado pola caixa, ao ter alomenos o 50% do seu capital; ou ben a súa transformación nunha fundación con carácter especial, conservando a obra benéfico-social, á que destinará o produto dos seus investimentos, e traspasando todo o seu negocio financeiro a un banco. Para unha análise máis detallada destas novas modalidades de negocio das caixas, pódese consultar: Orti Gisbert, V. (2013).

⁸ Véxase, para unha análise máis detallada: Banco de España (2010b).

⁹ Diada (Caixa Catalunya e Caixa Manresa), Unnim (Caixa Sabadell, Caixa Terrassa e Caixa Manlleu), Banca Cívica (Caja Navarra, Caja Burgos e Caja Canarias) e Espiga (Caja Duero e Caja España).

¹⁰ O 8% dos activos ponderados polo risco con carácter xeral, que se eleva ao 10% para aqueles grupos financeiros que non colocaran alomenos un 20% do seu capital entre investidores terceiros e teñan unha porcentaxe de financiamento maiorista superior ao 20%.

vencellados á actividade de promoción inmobiliaria, que deberán separarse e traspasarse obrigatoriamente a sociedades para a xestión de activos.

Cadro 3: Principais procesos de integración de caixas de aforro no período previo á petición do rescate bancario

<i>Novo grupo</i>	<i>Entidades participantes</i>	<i>Modelo de integración</i>	<i>Apoio do FROB (mil.€)</i>	<i>Capital adicional requerido (RDL 2/2011)</i>
Bankia	Caja Madrid, Bancaja, Laietana, Ávila, Segovia e Rioxá	SIP	4.465	5.775
Base	CAM, Asturias, Banco CCM, Cantabria e Extremadura	SIP	1.493	1.447
Mare Nostrum	Murcia, Penedés, Granada e Sa Nostra	SIP	915	637
Banca Cívica	Burgos, Navarra, Canarias, Cajasol e Guadalaxara	SIP	977	847
Caja 3	Inmaculada, Círculo e Badajoz	SIP	0	0
La Caixa	La Caixa e Gerona	Fusión	0	0
NovaCaixa Galicia	Galicia e CaixaNova	Fusión	1.162	2.622
Catalunya Caixa	Catalunya, Tarragona e Manresa	Fusión	1.250	1.718
BBK	BBK e Cajasur	Adquisición	392	0
CEISS	España e Duero	Fusión	525	463
Unicaja	Unicaja e Xaén	Fusión	0	0
Unnim	Sabadell, Terrassa e Manlleu	Fusión	380	568

Fonte: Banco de España.

A pesar de que todas estas reformas tiveron consecuencias moi significativas para o sector das caixas de aforro en termos de saneamento, consolidación, redución da capacidade instalada, novo modelo societario, mellora da gobernanza, incremento dos requerimentos de solvencia e capitalización, o Banco de España viuse obrigado a intervir catro entidades que experimentaron un deterioración da súa solvencia tan relevante que fixo necesaria a aplicación de medidas cautelares especiais previstas no noso ordenamento (Lei 26/1988)¹¹:

- *Caja Castilla-La Mancha (CCM)*. Tras un intento de fusión con Unicaja, a nosa autoridade supervisora acordou a substitución dos seus administradores o 29 de marzo de 2009, antes, polo tanto, da creación do FROB, polo que o tratamento da crise realizouse coa participación do Fondo de Garantía de Depósitos en caixas de aforro, que concedeu axudas por importe de 3.775 millóns de euros, que se desagregaron en 1.300 millóns de participacións preferentes e 2.475 millóns de garantías adicionais sobre o valor dos activos.

¹¹ Véxase: Banco de España (2011a) e Calvo, A. e outros (2014).

- *Cajasur*. O 21 de maio de 2010 o Consello de Administración da entidade comunicou ao Banco de España a non aprobación do proxecto de fusión con Unicaja, polo que a Comisión Executiva determinou ese mesmo día que procedía á súa reestruturación ordenada coa intervención do FROB, que foi nomeado o seu administrador provisional, concedendo axudas por valor de 392 millóns de euros, instrumentadas mediante un esquema de protección de activos.

- *Caja de ahorros del Mediterráneo (CAM)*. O 22 de xuño de 2011, o Banco de España, a petición do Consello de Administración da CAM, substituiu aos administradores da entidade polo FROB para capitalízala e abrir un proceso competitivo para a súa adjudicación, inxectando 2.800 millóns de euros mediante a subscripción de accións e outorgando unha liña de crédito de 3.000 millóns de dispoñibilidade inmediata.

- *SIP Bankia*. Prodúxose porque o Consello de Administración do Banco Financeiro e de Aforros, que realiza a actuación directa do grupo, comunicou, o 9 de maio de 2012, ao Banco de España a súa decisión de non recomprar, nas condicións establecidas, os títulos emitidos por valor de case 4.500 millóns de euros que subscribiu o FROB. A partir de entón, o Estado converteuse no maior accionista da entidade, levándose a cabo a conversión dos devanditos títulos en accións ordinarias.

Ademais destas intervencións, nesta primeira fase, a reestruturación global das caixas de aforro españolas plasmouse, como podemos comprobar detalladamente no cadro 3, en 12 procesos de integración (7 fusións ou adquisicións e 5 SIP), que baixaron notablemente o número total de entidades, de 45 a 17, permitindo corrixir, como xa sinalamos, a excesiva fragmentación do sector e reforzando, desta maneira, a súa posición competitiva e a eficiencia do seu modelo de negocio.

3. O rescate bancario español: a transformación das caixas de aforro en fundacións bancarias

Todas estas medidas implementadas no sistema bancario e, especialmente, no sector das caixas de aforro, amosáronse claramente insuficientes, pois durante o primeiro trimestre de 2012, a forte deterioración da actividade económica no noso país, así como o aumento das tensións nos mercados de débeda soberana europea, que ocasionaron un considerable aumento da rendibilidade esixida á débeda pública española e da prima de risco, dificultaron notablemente a capacidade de axuste orzamentario e as posibilidades de recuperación.

Ante esta situación, o 25 de xuño de 2012, o Goberno español viuse obrigado a solicitar asistencia financeira externa no contexto do proceso en curso de reestruturación e recapitalización do seu sector bancario. Esta asistencia foi aprobada polo Eurogrupo no Cúmulo celebrado en Bruxelas o 29 de xuño e recollida no *Memorando de Entendemento sobre condicións de política sectorial financeira*¹², ratificado polo Consello Europeo o 20 de xullo, que, conforme unha folla de ruta ou calendario establecido, contiña as medidas a adoptar para reforzar aínda máis a estabilidade do sistema financeiro mediante unha maior transparencia dos balances bancarios para facilitar unha menor exposición ao sector inmobiliario, o restablecemento do financiamento baseado no mercado, a redución da dependencia do Banco Central para asegurar a liquidez e o perfeccionamento dos mecanismos para controlar riscos e evitar futuras crises financeiras. De certo, o compoñente chave do programa de asistencia financeira consistiu nunha revisión dos segmentos vulnerables do sector financeiro español e constou de tres elementos fundamentais¹³:

¹² Véxase: Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación (2012).

¹³ Para máis información, pódese consultar: Banco de España (2012).

1. *Determinación das necesidades de capital de cada entidade mediante unha análise xeral da calidade dos seus activos e unha proba de resistencia banco por banco (análise bottom-up) ante unha severa deterioración adicional da economía.* Este exame, realizado por Oliver Wyman, incluiu unha valoración exhaustiva e pormenorizada das carteiras crediticias e dos activos adxudicados, así como da capacidade para absorber perdas nos seguintes tres anos, de 14 grupos financeiros que representan en torno ao 90% do noso sistema bancario.

Os seus resultados, publicados o 28 de setembro de 2012¹⁴, confirmaron que o sistema bancario español era maioritariamente solvente e viable, incluso nun escenario macroeconómico extremadamente adverso e altamente improbable, pois, como podemos comprobar detalladamente no cadro 4, os maiores problemas concentrábanse, de novo, no sector das caixas de aforro.

En función destes resultados e despois de valorar os plans de recapitalización, clasificáronse as entidades bancarias españolas en catro grandes grupos, conforme ao establecido no Memorando de Entendemento:

- O *grupo 0*, formado polos bancos que non necesitaron axuda externa nin que requiriron outras actuacións engadidas. Como estaba previsto, os dous principais grupos financeiros do noso país, Santander e BBVA, así como Caixabank e Banca Cívica, Kutxabank, Sabadell e CAM e Bankinter, non precisaron aumentar o seu capital, nin sequera para enfrontarse ao escenario macroeconómico adverso formulado pola consultora. A este grupo 0 sumouse tamén o Banco Popular.

- O *grupo 1*, xa predefinido e integrado polas entidades que foron nacionalizadas polo FROB con anterioridade á solicitude do rescate bancario, é dicir, Bankia-BFA, Catalunya Banc, NCG Banco e Banco de Valencia.

- O *grupo 2*, do que formaron parte os bancos con déficit de capital, segundo o test de estrés, e que non puideron afrontar o devandito déficit de forma privada e sen axuda estatal: Caja 3, Banco Mare Nostrum, Banco Ceiss e Liberbank.

- O *grupo 3*, que finalmente quedou baleiro, xa que ningunha entidade con necesidades de capital puido presentar un plan fiable de recapitalización sen recorrer á axuda do Estado.

2. *Recapitalización, reestruturación e/ou resolución das entidades máis vulnerables, en función de plans que aborden os déficits de capital detectados na proba de resistencia, co fin primordial de garantir a estabilidade do sistema financeiro e a disciplina do mercado, asegurar unha utilización eficiente dos recursos públicos e protexer aos clientes das entidades de crédito.*

Para dar cumprimento a este segundo precepto incluído no Memorando, o Goberno español aprobou a *Lei 9/2012, do 14 de novembro, de reestruturación e resolución de entidades de crédito*, que tivo como principal obxecto regular os procesos de *actuación temprá*, aplicable ás entidades en caso de incumprimento real ou potencial de requerimentos de solvencia, liquidez, estrutura organizativa ou control interno, sempre que se atopen en disposición de retornar ao cumprimento polos seus propios medios; *reestruturación*, no caso de que a entidade requira apoio financeiro público para garantir a súa viabilidade e existan elementos obxectivos que fagan razoablemente previsible que o devandito apoio será reembolsado ou recuperado; e *resolución*, cando a entidade sexa inviable e, por razóns de interese público e estabilidade financeira, resulte necesario evitar a súa liquidación concursal.

¹⁴ Véxase: Oliver Wyman (2012).

Cadro 4: Necesidades de capital despois do efecto fiscal e situación actual das entidades rescatadas

Entidades	Probos de resistencia		Rescate bancario (Mill. €)	Situación actual
	Escenario Base (Mill. €)	Escenario adverso (Mill. €)		
Grupo Santander	+19.181	+25.297		
BBVA	+10.945	+11.183		
Caixabank+Banca Cívica	+9.421	+5.720		
Kutxabank	+3.132	+2.188		
Sabadell+CAM	+3.321	+915		
Bankinter	+393	+399		
Unicaja	+969	+452		
CEISS	-1.269	-2.063	-604	Integración en Unicaja como filial o 28 de marzo de 2014
Ibercaja	+389	-226		
Caja 3	-188	-779	-407	Fusión por absorción por Ibercaja o 1 de outubro de 2014
Liberbank	+103	-1.198	-124	Saída a Bolsa o 16 de maio de 2013
Banco Mare Nostrum	-368	-2.208	-730	Venda da rede de Caixa Penedés a Banco Sabadell en 2013
Grupo Popular	+677	-3.223		
Banco de Valencia	-1.846	-3.462	-4.500	Integración en Caixa Bank o 19 de xullo de 2013
NCG Banco	-3.966	-7.176	-5.425	Renomeada Abanca. A partir do 14 de novembro de 2014 pertence a Banesco
Catalunya Banc	-6.488	-10.825	-9.08	Integración en BBVA o 21 de xullo de 2014
Bankia-BFA	-13.230	-24.743	-17.96	Participación maioritaria do FROB
Total Sistema Bancario	-27.355	-55.902	-38.830	

Nota: O signo (+) significa o exceso de capital sobre os mínimos requeridos na prpba. O signo (-) refírese ao capital adicional necesario. Fonte: Banco de España e elaboración propia.

3. *Segregación dos activos problemáticos ou que poidan danar o balance das entidades bancarias que precisen apoio público para a súa recapitalización e transferencia dos mesmos a unha sociedade externa de xestión de activos ("banco*

mao”), facilitando, deste modo, a súa xestión e conseguindo que, dende a súa transmisión, se produza unha translación efectiva dos riscos vencellados a estes activos.

Así, para abordar este último requisito previsto no Memorando, o Goberno aprobou o *Real Decreto 1559/2012, do 15 de novembro*, no que se regulou o rexime de organización e funcionamento da *Sociedade de Xestión de Activos Procedentes da Reestruturación Bancaria (Sareb)*, constituída como sociedade anónima (ao 45% con fondos públicos e ao 55% con capital privado) o 28 de novembro de 2012 para liquidar, nun prazo máximo de 15 anos, os activos financeiros e inmobiliarios procedentes dos bancos españois que recibiran axudas públicas, tratando de obter o máximo valor por eles, e permitindo, desta forma, a devolución da súa débeda, avalada polo Estado español.

Finalmente, tralo compromiso do Goberno español de corrixir a situación de déficit público excesivo e implementar as reformas estruturais necesarias, e despois da aplicación dunha serie de condicións horizontais esixidas para reforzar o marco regulador o de supervisión do noso sector bancario, entre as que destacaron novos requerimentos de información periódica e transparencia, un reforzo engadido da gobernanza das caixas de aforro e dos bancos controlados por elas, unha revisión da normativa de provisións por insolvencias, un incremento do Common Equity Tier 1 ao 9%, e unha modificación do marco de concentración de riscos e operacións con partes vencelladas, foron transferidos, dende o Mecanismo Europeo de Estabilidade (MEDE) ao FROB, os dous tramos do rescate bancario:

- O primeiro tramo, o 12 de decembro de 2012, que ascendeu a 39.468 millóns de euros. Desta cifra, como podemos comprobar no cadro 4, os catro bancos nacionalizados (grupo 1) recibiron 36.968 millóns, dos que case a metade, 17.960 millóns, destináronse a *Bankia*, namentres que 9.080 millóns foron para *Catalunya Banc*; 5.425 millóns para *NCG Banco* e outros 4.500 millóns para *Banco de Valencia*. Así mesmo, realizouse tamén unha inxección de liquidez de ata 2.500 millóns para a *Sociedade de Xestión de Activos Procedentes da Reestruturación Bancaria (Sareb)*.

- O segundo tramo, en forma de bonos, o 5 de febreiro de 2013, que se destinou a recapitalizar as entidades do grupo 2 (véxase o cadro 4): *Banco Mare Nostrum* (que recibiu 730 millóns), *Banco Ceiss* (604 millóns), *Caja 3* (407 millóns) e *Liberbank* (124 millóns).

Porén, unha última condición a cumprir por parte das nosas autoridades, establecida no Memorando de Entendemento e seguindo a tendencia doutros países europeos, foi a aprobación da *Lei 26/2013, do 27 de decembro, de caixas de aforros e fundacións bancarias*, que contempla unha fonda reforma do seu rexime xurídico, pois pretende conxugar os valores tradicionais destas entidades, é dicir, o seu carácter social e forte arraigo territorial, coa necesidade de garantir a súa estabilidade financeira e, polo tanto, do conxunto do noso sistema bancario. Para acadar este obxectivo, inclúense tres importantes disposicións¹⁵:

- A delimitación da actividade das caixas de aforros, que se orientará exclusivamente á captación de depósitos e á concesión de empréstitos nun ámbito de actuación restrinxido a unha Comunidade Autónoma ou a provincias limítrofes (un máximo de 10). Desta forma, preténdese evitar que as caixas teñan un tamaño excesivo que puidera xerar un posible risco sistémico no conxunto do sistema financeiro, e, ademais, vencellar a súa función social a unha área xeográfica cunhas características, peculiaridades e necesidades comúns.

¹⁵ Véxase: Ceca (2015) e Servicio de Estudios de La Caixa (2014) para unha análise máis detallada.

- O endurecemento do rexime de incompatibilidades, xa que non poderán ser membros dos órganos de goberno das caixas os cargos executivos de partidos políticos, sindicatos e asociacións profesionais, así como os cargos electos e altos cargos de Administracións Públicas, ou que o foran nos dous anos anteriores.

- A posible transformación de caixas de aforros en *fundacións bancarias*¹⁶, dirixidas á atención e desenvolvemento da súa obra social e á xestión da súa participación na entidade, en cuxo caso, a caixa terá que traspasar a súa actividade financeira a unha entidade de crédito se o valor do seu activo excede de 10.000 millóns de euros ou a súa cota de mercado en depósitos na súa Comunidade Autónoma supera o 35%.

Unha vez rematado o *Programa de Asistencia Financeira a España* o 23 de xaneiro de 2014, produciuse un fondo cambio na estrutura do sector das caixas de aforro españolas, que foi obxecto, como analizamos ao longo deste traballo, dun intenso proceso de consolidación e redimensionamiento. Así, dun total de 45 caixas de aforro con licenza para operar a comezos de 2010, 43 participaron ata o momento nalgún proceso de integración, o que en volume de activos medios representa o 99,9% do sector, que pasou de contar con 45 entidades, cun tamaño medio de 29.440 millóns de euros en decembro de 2009, a estar formado por 11 entidades ou grupos de entidades, cun volume medio de activos de 89.550 millóns en marzo de 2015 (CECA, 2015).

Como consecuencia de todas estas actuacións no ámbito da recapitalización e reestruturación, o sistema bancario español e especialmente, o sector das caixas de aforro, atópase folgadoamente capitalizado, como resultado das actuacións públicas e privadas; profundamente saneado, debido ás maiores esixencias no nivel de provisións por insolvencias e á transferencia dos activos problemáticos á Sareb; e significativamente máis eficiente, polo proceso de reestruturación e consolidación emprendido.

Así amosouno a derradeira *avaliación global* realizada ao *sector bancario europeo*, cuxos resultados, publicados pola CECA o 26 de outubro de 2014¹⁷ (véxase o cadro 5 no Anexo), puxeron de manifesto que ningunha entidade bancaria española se atopaba en situación de déficit de capital e, en xeral, existía unha marxe confortable sobre os limiares establecidos no exercicio, que constou de dúas fases: unha revisión da calidade dos activos (AQR, polas súas siglas en inglés "Asset Quality Review") e as probas de resistencia ou stress-tests. Ademais, nesta proba España foi o país do Mecanismo Único de Supervisión (MUS) que rexistrou un menor impacto derivado do AQR (0,1%), o que reflectiu a axeitada clasificación, valoración e dotación de provisións nos balances das nosas entidades.

Porén, podemos comprobar que unicamente *Liberbank* quedou por debaixo do limiar establecido nunha das fases do exercicio, se ben o seu déficit de capital é reducido (32 millóns de euros), e grazas ás medidas de reforzamento de capital realizadas pola entidade en 2014, por un montante de 637 millóns de euros, este déficit quedaría sobradamente cuberto. Esta maior solidez e rendibilidade do noso sector bancario contribuíu, sen dúbida, á recuperación da economía real española. O impacto comparado con outros países analízase en Calvo e Martín de Vidales (2017).

5. Conclusións

O sector das caixas de aforros españolas coñeceu nos últimos anos cambios substanciais, tanto na súa propia natureza e rexime xurídico como na súa importancia cuantitativa, o cal

¹⁶ A Lei defínese como aquelas que manteñan unha participación nunha entidade de crédito que acade, de forma directa ou indirecta, alomenos un 10% do capital ou os dereitos de voto, ou ben que lle permita nomear ou destituir algún membro do seu órgano de administración.

¹⁷ Para unha información detallada, véxase: Banco de España (2014).

produciu unha alteración, que se deixará sentir con maior intensidade no futuro, da súa esencia e do papel que foi cubrindo no noso sistema financeiro dende o seu nacemento, ata máis de douscentos anos. En efecto, con independencia das cifras ofrecidas, a realidade do sector das caixas de aforros españolas é que a crise só deixou a dúas entidades con actuación financeira directa, é dicir mantendo a esencia do que foron estas entidades, e varias de actuación indirecta, integradas en dezasete grupos, constituídos a través da fórmula establecida pola regulación recente de fundacións bancarias, nas que as caixas de aforros aínda existentes realizan a súa operativa financeira a través dun banco, do que elas son accionistas, limitándose a súa actuación á realización da tradicional obra benéfico-social a partir dos dividendos que reciben das súas participacións.

Polo tanto, a actividade destes grupos de caixas de aforros é a tipicamente bancaria, sen se diferenciar claramente con respecto ao realizado polos bancos tradicionais. Esta nova natureza do sector, que practicamente o confunde, pois co sector da banca é a resposta das nosas autoridades para corrixir os erros que se viñeron cometendo durante xa varias décadas na súa regulación. Como vimos ademais, non se trata dunha innovación no panorama internacional, pois xa en varios países se acometeran, ata antes da crise financeira actual, procesos de reforma das caixas de aforros, que as foron facendo perder a súa esencia, ben por unha transformación sen máis en sociedades anónimas (Inglaterra, Irlanda, Francia, etc.), ben pola incorporación de cambios lexislativos semellantes aos emprendidos posteriormente no noso país, como foi, por exemplo, o caso de Italia.

Sexa cal sexa a situación de partida, o sector das caixas de aforros nos países analizados viuse afectado de cambios profundos, que supuxeron, en liñas xerais, unha progresiva redución no número de entidades rexistradas, de oficinas e de empregados, que se traduciu, ademais, nun aumento do grao de concentración e en axustes dos indicadores de servizo e de operativa bancaria, especialmente significativos, a partir do ano 2009, en España, Alemaña e Estados Unidos, e de menor magnitude nos resto dos países estudados pola súa menor exposición ao risco do negocio inmobiliario e da construción.

Polo tanto, se se mantén a tendencia observada, nun futuro vindeiro é de esperar que continúen os procesos de integración no sector das caixas de aforros, especialmente nas españolas, e nos grupos bancarios actualmente constituídos por elas; cunha maior concentración da súa actividade; coa redución das súas oficinas e empregados, tratándose de potenciar a súa capacidade para competir de forma máis eficiente, dando lugar a unha elevación da dimensión das súas sucursais, con maior número medio de empregados en cada unha delas (aínda posiblemente lonxe nesta ratio con respecto a outros países, como os do norte de Europa ou Estados Unidos) e cun número medio de oficinas menor por entidade; cun índice de bancarización cada vez máis reducido, co obxectivo de eliminar o importante exceso de capacidade instalada nos anos anteriores á crise; e cunha tentativa de recuperar, ou alomenos manter, a súa cota de mercado, tanto en créditos como en depósitos, tralas perdas sufridas nos últimos anos.

Todos estes cambios non son máis que unha resposta á situación de crise do sector das caixas de aforros, e non constitúen máis que uns datos que converxen cara á procura dunha maior eficiencia económica na súa actividade, pero que non deben ocultar a preocupación pola práctica desaparición da esencia dun sector, que, na súa orixe, non se limitaba á realización de obras benéficas, ou sociais, ou benéfico-sociais como se consideraban nos últimos anos, senón que, como se deriva do seu nacemento, debían atender a colectivos que non estiveran tratados de forma axeitada por un mercado estritamente competitivo. Ante este novo contexto, non extraña pois que se levanten voces, dende diferentes sectores, para a recuperación dunha banca pública, desaparecida xa na meirande parte dos países fai algunhas décadas, e cuxo papel, cun maior acerto na súa regulación, debería ter sido cuberto polas entidades financeiras de carácter social.

Referencias Bibliográficas

- ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BANCOS (varios años): *Boletim Estatístico*. Lisboa.
- ASSOCIAZIONE DI FONDAZIONI E DI CASSA DE RISPARMIO (varios años): *Relazione del direttore*. Roma.
- AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION (varios años): *The french banking market in figures*. Paris.
- BANCO DE ESPAÑA (varios años): *Memoria de la supervisión bancaria en España*. Madrid.
- BANCO DE ESPAÑA (2012): *Resultados de la evaluación independiente del sector bancario español*. Madrid. <<http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Ficheros/es/presentacion210612.pdf>>.
- BANCO DE PORTUGAL (varios años): *Relatório do conselho de administração. Actividade e contas*. Lisboa.
- BAROLI, P.; IMPERATORE, C.; LOCATELLI, R. y TROMBETTA, M. (2014): *Evolución de las fundaciones bancarias italianas: de holding de sociedades bancarias a un modelo innovador de "beneficencia privada"*. Madrid: Estudios Funcas. Serie Economía y Sociedad.
- CALVO, A. y MARTÍN DE VIDALES, I. (2010): "La expansión de la red de oficinas de las cajas de ahorros españolas: un análisis desde la perspectiva provincial", *Boletín Económico de ICE*, 2.987, pp. 33-55.
- CALVO, A., MARTÍN DE VIDALES, I. (2017). *Regional and Sectoral Economic Studies*, Vol. 17-2
- CALVO, A.; PAREJO, J.A.; RODRÍGUEZ, L. y CUERVO, Á. (2014): *Manual del sistema financiero español*. 25ª ed. Barcelona: Ariel Economía y Empresa.
- CECA (varios años): *Anuario estadístico*. Confederación Española de Cajas de Ahorros. Madrid.
- CECA (2015): *Proceso de reestructuración sector cajas de ahorros. Informe de avances*. Madrid.
- CUARTAS, J. (2014): "Ley de Fundaciones y Cajas de Ahorro, la italianización de las cajas". <<http://bancarios1.blogspot.com.es/2014/01/ley-de-fundaciones-y-cajas-de-ahorro-la.html>>.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (varios años): *Monthly report*. Frankfurt am Main.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (varios años): *The performance of German credit institutions*. Frankfurt am Main.
- EUROPEAN BANKING FEDERATION (varios años): *European banking sector. Facts and figures*. Brusels.
- EUROPEAN SAVINGS AND RETAIL BANKING GROUP (varios años): *Facts and figures*. Brusels.
- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (varios años): *Statistics on depository institutions report*. Washington D.C.
- FINANCE NORWAY (varios años): *Norwegian savings banks key figures*. Oslo.
- GONZÁLEZ PASCUAL, J. y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, J.P. (2012): "Las cajas de ahorros en el sistema financiero español", *Revista ICE de Economía*, 867, pp. 141-157.
- GROUPE BANQUE POPULAIRE AND CAISSE D'EPARGNE (varios años): *Registration document and full year financial report*. Paris.
- LLOYDS BANKING GROUP (varios años): *Annual Report*. Edinburgh.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2012): *Memorando de Entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera*. Madrid.
- NADAL BELDA, A. (2008): "La crisis financiera de Estados Unidos", *Boletín Económico de ICE*, 2.953, pp. 19-29.
- OLIVER WYMAN (2012): *Asset quality review and bottom-up stress test exercise*. Madrid. <http://www.bde.es/f/webbde/SSICOM/20120928/informe_ow280912e.pdf>.
- ORTI GISBERT, V. (2013): "El ejercicio indirecto de la actividad financiera por las cajas de ahorros y algunas cuestiones conexas", *Extoikos*, 10, pp. 31-34.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.; RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, L. y JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A. (dirs.) (2007): *Las cajas de ahorros. Modelos de negocio, estructura de propiedad y gobierno corporativo*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.
- PRICE WATERHOUSE COOPERS; IE BUSINESS SCHOOL (2010a): *La reestructuración de las cajas de ahorros y la reforma de su regulación*. Madrid: Centro PWC/IE del Sector Financiero.
- PRICE WATERHOUSE COOPERS; IE BUSINESS SCHOOL (2010b): *Un nuevo modelo para las cajas de ahorros*. Madrid: Centro PWC/IE del Sector Financiero.
- SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CAIXA (2014): "Ley de fundaciones bancarias: la refundación de las cajas", *Informe Mensual Febrero*, p. 29.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DE LA UE (2009): "La respuesta europea a la crisis financiera y económica", *Boletín Económico de ICE*, 2.957, pp. 3-22.
- THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY (varios años): *Annual Report*. Oslo.

Notas de prensa do Banco de España e Anexo on line: <https://ideas.repec.org/s/sdo/regaec.html>