

La actuación de las autoridades españolas frente a la crisis financiera

El principio básico que guió hasta finales de 2011 la actuación de las autoridades españolas frente a la crisis financiera no fue otro que reducir al máximo la carga soportada por los contribuyentes. Acordó con él, se descartó utilizar la solución que adoptaron un buen número de países, esto es recapitalizar masiva e inmediatamente con fondos públicos sus sistemas bancarios, optando en su lugar por exigir más provisiones y capital a las entidades con problemas, al tiempo que se incentivaba su fusión con otras más solventes.

La opción elegida, señalan las propias autoridades, habría condicionado el *tempo* del proceso de saneamiento. En las palabras del Banco de España: "la reestructuración del sistema bancario, centrada fundamentalmente en las cajas de ahorros, ha sido un proceso extremadamente laborioso no solo por la variedad e importancia de los ajustes normativos que han sido necesarios para adaptar unas entidades centenarias a las finanzas actuales, sino, sobre todo, porque el legislador eligió un proceso que si bien utilizando incentivos, se ha basado en la libre voluntad de todos los intervinientes. Ello explica la cantidad de autoridades que han tenido que tomar distintas resoluciones, así como los múltiples órganos de gobierno de las entidades involucradas que han tenido que adoptar diversos acuerdos de fusiones, constitución de SIP o transformación en bancos, acuerdos todos ellos de gran complejidad y necesitados en muchos casos de negociaciones entre numerosos agentes".¹

Minimizar el uso de fondos públicos fue también el principio básico que el nuevo gobierno del Partido Popular anunció iba a priorizar en su actuación. Este fue, sin embargo, el único aspecto en el que coincidieron con el gobierno anterior; al que criticaron dura-

mente básicamente por tres motivos: retrasar el proceso de saneamiento de los balances bancarios, autorizar fusiones ineficientes que han acabado generando entidades inviables y generar dudas sobre la totalidad del sistema.

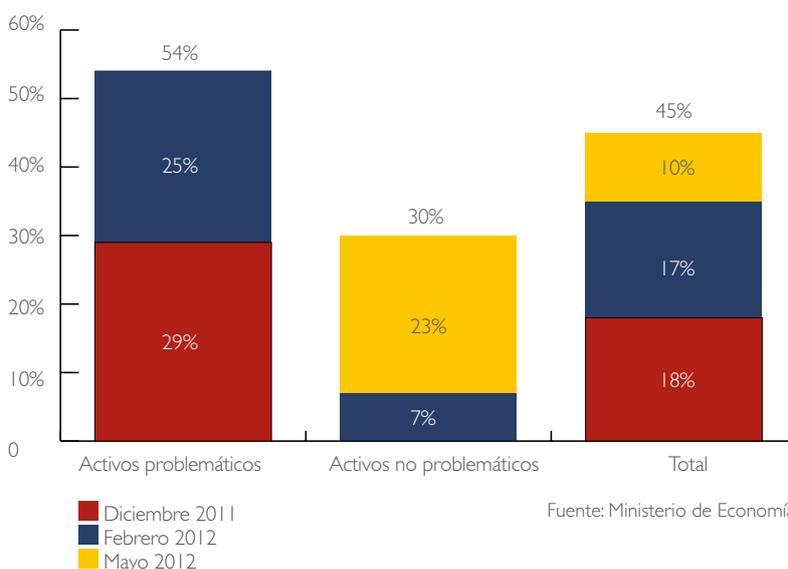
En este contexto, cabe enmarcar el Real Decreto-Ley 2/2012 de Saneamiento del Sector Financiero aprobado por el nuevo gobierno a principios de febrero de 2012. Dada la necesidad de aflorar las pérdidas generadas por el sector de la construcción, se elevaron considerablemente las provisiones de los activos inmobiliarios problemáticos y se estableció además un recargo de capital sobre, valga la expresión, los más problemáticos de los problemáticos (suelo y promoción en curso). El deterioro de la situación económica indujo también a las autoridades a pensar que una parte de los créditos al corriente de pago pasarían a ser morosos en un futuro próximo. Se exige pues la constitución de una provisión genérica equivalente al 7% del stock de

“ Las autoridades españolas descartaron la solución que siguieron un buen número de países (recapitalizar masiva e inmediatamente con fondos públicos sus sistemas bancarios), optando en su lugar por exigir más provisiones y capital a las entidades en dificultades, al tiempo que se incentivaba su fusión con otras más solventes. ”

activos inmobiliarios no problemáticos existente a finales de 2011.

La fecha límite para cumplir las nuevas exigencias en materia de provisiones y capital finaliza el 31 de diciembre de 2012. Las entidades que opten por fusionarse dispondrán, pero, de un año adicional desde la autorización de la operación. Tan o más importante, podrán cargar parte del ajuste sobre su patrimonio neto evitando así o suavizando el impacto sobre la cuenta de resultados.

Gráfico I. Cobertura de activos inmobiliarios ligados al crédito promotor (en %)



1. Banco de España, *Nota informativa de fecha 21 de julio 2011*, página 1

A mediados del mes de abril era, sin embargo, ya evidente que las medidas anteriores no habían conseguido reducir la desconfianza sobre el sistema bancario español, obligando al gobierno a estudiar nuevas fórmulas y medidas para revertir las dudas sobre la solvencia de las entidades españolas. Plasmadas en el Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sistema financiero, las nuevas medidas asumen las tesis del FMI sobre la existencia de morosidad oculta y elevan considerablemente los niveles de provisiones de los activos inmobiliarios sanos, que en su conjunto deberían estar cubiertos en un 30% frente al 7% dispuesto en febrero de 2012.

Antes de que finalizara 2012 todas las entidades tendrían también que transferir -valorados a su precio razonable (esto es, el resultante de restar las provisiones al valor contable) los activos inmobiliarios que han recibido en pago de deudas a una sociedad inmobiliaria de obligada creación. Se trataba, en definitiva, de favorecer la desconsolidación (salida del balance) de los activos inmobiliarios.

Cubiertas todas las exigencias (las acordadas en febrero más las aprobadas en mayo) la cartera de activos inmobiliarios estaría provisionada nada más y nada menos que en un 45% (gráfico 1). Se entiende así que las entidades criticaran con dureza la nueva normativa argumentando que se trataba de niveles de cobertura desproporcionados, cuyo cumplimiento iba a generar pérdidas a un buen número de entidades, dado además el

poco tiempo concedido para realizar las dotaciones.

El rescate bancario

El Consejo de Ministros del 11 de mayo acordó también solicitar a dos expertos independientes una valoración de la totalidad de la cartera crediticia de los catorce principales grupos bancarios, que representan el 90% del sistema bancario español. Se trataba, según el gobierno, de anticiparse a una solicitud formal de nuestros socios europeos, preocupados por la solvencia de nuestro sistema bancario. No en vano, dos días antes el Consejo de Administración del Banco Financiero y de Ahorro (BFA) había solicitado convertir en capital los 4.465 millones de euros en participaciones preferentes en poder del FROB, que pasaba así a ser el titular del 45% del capital de Bankia.

Fuera o no esta la intención última, lo que está fuera de toda duda es que el protocolo y la metodología que se siguió para llevar a cabo la evaluación del sistema bancario español fue idéntica a la aprobada por el Eurogrupo para solicitar ayuda al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSF en sus siglas en inglés) para recapitalizar sus sistemas bancarios, esto es: evaluación agregada de la capacidad de resistencia del sistema bancario español ante un eventual deterioro de la situación económica, contraste de los procesos de estimación y anotación del deterioro de los activos bancarios de cada grupo bancario, creación de un consejo asesor con presencia destacada de representantes de los principales organismos

financieros internacionales (FMI, BCE, Comisión Europea, etc.).²

Varios acontecimientos iban a acabar haciendo inevitable la solicitud del rescate, siendo el más importante de ellos la falta de recursos, tanto públicos como privados, para culminar el proceso de reestructuración del sistema bancario español. Como puede verse en el cuadro 1, con anterioridad a la celebración de las subastas de Banco de Valencia, Catalunya-Caixa y Novacaixagalicia, y suponiendo que las pérdidas generadas por los esquemas de protección de activos (EPA) que recibieron Unnim y la CAM se mantuvieran en el rango inferior estimado por los auditores, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC) tendría ya comprometidos cerca de 12.000 millones de euros, diez mil más que su patrimonio a finales de 2011. El FROB, por su parte, habría gastado una cantidad similar (14.000 millones de euros).

No ha de extrañar, pues, que una vez conocido el volumen de recursos que, según su nuevo equipo gestor, iba a necesitar Bankia para completar su saneamiento (19.000 millones de euros adicionales) el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo cuestionaran la capacidad tanto del propio sector como del Estado español para hacer frente a la recapitalización de las entidades en dificultades.

La secuencia de acontecimientos a partir de aquí es suficientemente conocida. El 9 de junio de 2012 el gobierno español anuncia su intención de solicitar en breve ayuda financiera al Eurogrupo para sanear su sistema bancario; ese mismo día, el Eurogrupo muestra su disposición favorable a prestar hasta 100.000 millones de euros. El 21 de junio se conocen los resultados del test de stress del conjunto del sistema, que arrojan unas necesidades globales de capital cercanas a los 62.000 millones de euros en el escenario más adverso. Cuatro días después, el 25 de junio, el gobierno español solicita formalmente la asistencia financiera y el 20 de julio se aprueba finalmente el Memorandum de Entendimiento, esto es: el pliego de condiciones del rescate.

Cuadro 1. Operaciones de Saneamiento. Recursos comprometidos (millones de euros)

	FROB				FGD		
	Préstamos	Capital	EPA**	Total	Activos	Capital	EPA***
Caja Castilla la Mancha				0	1.693		1.621 - 2.475
Cajasur			392	392			
Unnim				0		953	1.068 - 4.800
Catalunyacaixa	1.250	1.718		2.968			
Novacaixagalicia	1.162	2.465		3.627			
Banca Cívica	977			977			
Bankia		4.465		4.465			
Mare Nostrum	915			915			
Caja España	525			525			
CAM				0		5.249	1.200 - 19.715
Banco de Valencia*		1.000		1.000			
TOTAL	4.829	9.648	392	14.869	1.693	6.202	3.889 - 26.990

* Dispone además de una línea de crédito temporal

** Esquema de protección de activos

*** Pérdidas estimada y máxima

Fuente: FROB y FGD

2. Véase EFSF Guideline on Recapitalisation of Financial Institutions via loans to non-programme countries, noviembre 2011

Para más información sobre el contenido de este resumen contactar con agarrido@ub.edu