

**22 de mayo de 2012**

**Discurso de apertura**

Seminario del IIF/BdE

Miguel Fernández Ordóñez  
Gobernador

---



Para mí es un placer darles la bienvenida al Banco de España con motivo de este Seminario de alto nivel, en el que se abordarán algunos de los debates clave para la mejora de los marcos supervisores a nivel internacional.

La larga crisis financiera que aún nos acompaña ha puesto de manifiesto la necesidad de una supervisión que promueva una gestión más prudente de los riesgos, de lograr sinergias y minimizar potenciales conflictos entre las autoridades supervisoras y las autoridades de resolución, de ir más allá de la supervisión de ámbito sectorial para tratar de comprender y tratar mejor los riesgos que afectan al sistema financiero en su conjunto y de crear mecanismos de cooperación ágiles entre distintas jurisdicciones, que hagan posible una supervisión efectiva en un sistema financiero global.

De todos estos temas se hablará con detalle en la reunión de hoy y, dado el nivel de los ponentes que hemos podido reunir, confío en que la discusión será provechosa. Por ello no creo necesario insistir más en estos temas. Por el contrario, me gustaría centrar mi intervención de hoy en un aspecto más concreto que, dados los desarrollos en las últimas semanas, creo que será de su interés: el proceso de reforma del sistema financiero español.

## **1 Punto de partida: desequilibrios y fortalezas del sector bancario español al inicio de la crisis**

Comenzaré haciendo referencia al origen de la crisis actual. Desde 1996 y hasta el inicio de la crisis financiera, la **economía española acumuló desequilibrios macroeconómicos y financieros importantes**, como la ampliación del déficit exterior, el rápido aumento del endeudamiento privado y la formación de una burbuja en el sector inmobiliario. En paralelo con estos desequilibrios, se produjo un aumento del tamaño del sector bancario, que tuvo su reflejo en un crecimiento vertiginoso del crédito y en el aumento del número de oficinas y del staff de las entidades financieras españolas.

Poco antes de la crisis, ya en el año 2006, se observaban algunas señales de que ese ciclo de endeudamiento llegaba a su fin. Por lo tanto, la primera fase de la crisis financiera alcanzó a la economía española en un momento de su ciclo en el que ya podían vislumbrarse claramente algunas señales de debilidad de origen plenamente interno.

**La primera oleada de la crisis financiera internacional, no tuvo efectos directos importantes sobre nuestro sistema**, porque la exposición de las entidades españolas a activos relacionados con las hipotecas subprime era ínfima, gracias en gran medida al modelo de negocio predominante en nuestro país y a la regulación y supervisión del Banco de España, que en algunos aspectos –como el perímetro de consolidación de los riesgos bancarios- había sido más exigente que otras jurisdicciones. Sin embargo, la crisis tuvo efectos importantes sobre el acceso a financiación de las entidades españolas (algo especialmente relevante dado el déficit exterior de nuestra economía) y, además, la caída del crecimiento mundial agudizó el proceso de desaceleración de la economía española.

En aquellos momentos **el sector bancario español tenía algunos puntos fuertes**, pero también puntos débiles significativos. Entre los puntos fuertes cabe señalar, además de la

ausencia de productos complejos asociados a las hipotecas subprime estadounidenses, que las **entidades de mayor tamaño** eran sólidas y estaban bien diversificadas, un elemento que ha sido clave para la estabilidad de nuestro sistema en los últimos años.

**Pero la crisis financiera hizo aflorar una serie de debilidades**, concentradas principalmente en un conjunto bien definido de cajas de ahorros pequeñas y medianas:

- Se puso de manifiesto que este **sector** estaba excesivamente **fragmentado**, con un gran número de entidades demasiado pequeñas para lograr financiación en los mercados en el nuevo contexto internacional y para afrontar los cambios regulatorios articulados en respuesta a la crisis;
- asimismo, se hizo evidente que existía un **exceso de capacidad agregado**, que era necesario reducir para acomodar la caída brusca en los niveles de actividad del sector bancario;
- la expansión de sus balances bancarios había venido, además, acompañada de una excesiva **concentración de los riesgos en el sector inmobiliario**;
- por otra parte, la crisis reveló los riesgos de una **excesiva dependencia** de la financiación de los **mercados financieros internacionales**, aunque en el caso de las entidades españolas ésta se concentraba en los plazos más largos;
- la crisis también hizo evidentes las **debilidades de carácter estructural específicas del sector de las cajas de ahorros**, derivadas de su particular estructura de propiedad, control y gobierno corporativo, que impedía a estas entidades captar capital de la máxima calidad en los mercados de capitales, entorpecía su gobernanza y la profesionalización de sus órganos de gobierno y hacía imposible su sujeción a la disciplina de mercado;
- por último, existían diversas debilidades en el marco regulatorio e institucional vigente en España que dificultaban la gestión de una crisis de una intensidad y duración como la que hemos experimentado. Entre ellas cabe destacar la **regulación en materia de resolución de entidades**, que no estaba adaptada a las exigencias de la Unión Monetaria –que prohíbe la financiación monetaria-, ni estaba diseñada para resolver potenciales problemas en las cajas de ahorros.

## 2 La respuesta de las autoridades

Con todas estas debilidades estructurales, el sector bancario español ha tenido que enfrentarse, primero, a la crisis financiera internacional; a continuación, al desarrollo y profundización de la crisis específicamente española, que trajo consigo desequilibrios adicionales como el rápido aumento de la tasa de desempleo y la ampliación del déficit público; y, finalmente, a la crisis de la deuda soberana del área del euro, alimentada tanto por los desequilibrios internos de algunas economías del área, como por las deficiencias en el propio marco institucional de la Unión Monetaria.

Esta sucesión de crisis concatenadas ha exigido un importante esfuerzo tanto a las entidades como a las autoridades, cuya respuesta se ha basado, en términos generales, en unos principios rectores relativamente estables aunque, al mismo tiempo, la persistencia de la crisis y la naturaleza cambiante de los acontecimientos por ejemplo el inicio de la crisis de la deuda soberana en la primavera de 2010 ó el reciente deterioro generalizado de las perspectivas de crecimiento- han obligado a irlos modulando y aplicando con **flexibilidad**.

Entre estos principios generales cabe destacar los siguientes:

- para corregir el excesivo tamaño y fragmentación de nuestro sistema, se han incentivado **procesos de integración y reestructuración**;
- para hacer frente al deterioro de la calidad de los activos relacionados con la actividad inmobiliaria, se ha incidido en primera instancia en el **saneamiento de los balances las entidades**, con el convencimiento de que recapitalizarlas sin antes obligarlas a reestructurarse y a limpiar de sus balances los activos problemáticos hubiera supuesto perpetuar los problemas estructurales de nuestro sistema y habría conducido a un uso inadecuado de los recursos públicos;
- para **restablecer la confianza** en nuestro sistema bancario, se ha puesto el acento en el fomento de la **transparencia** –haciendo públicas las exposiciones potencialmente problemáticas e incluyendo todas las entidades relevantes en los stress tests- y en el **reforzamiento la solvencia**, mediante un aumento de capital de la máxima calidad;
- para resolver las debilidades estructurales de las **cajas de ahorros**, se han adoptado los cambios regulatorios necesarios para transformar su **estructura de gobernanza y de propiedad**, incentivando su transformación en bancos;
- por último, entre los principios que han guiado la actuación de las autoridades desde el inicio de la crisis, debe destacarse el objetivo de **minimizar el coste de la reestructuración bancaria para los contribuyentes**, favoreciendo, siempre que ha sido posible, soluciones alcanzadas en el ámbito del sector privado.

La aplicación de estos principios ha ido configurando la respuesta de la política económica a los principales retos del sistema bancario español. En este sentido, es importante destacar que la opción escogida por los gobiernos españoles **no ha consistido en aplicar una recapitalización generalizada a todas las entidades**, sino que se optó por una estrategia basada en promover el saneamiento de los balances y en impulsar soluciones privadas que permitiesen minimizar el uso de recursos públicos. Pero esta estrategia tiene el inconveniente de que es mucho más compleja y requiere más tiempo. No obstante, ha permitido acometer una reestructuración profunda del sector y, al mismo tiempo, ha ahorrado a los gobiernos tener que inyectar un volumen de recursos públicos de una magnitud que habría podido poner en peligro la sostenibilidad de las cuentas públicas, como efectivamente ocurrió en algún otro país del área del euro.

En cualquier caso, la aplicación de estos principios ha permitido lograr, con una utilización de recursos públicos muy limitada, **avances muy importantes**. Así, desde el inicio de la crisis hasta principios de este año se han constituido **provisiones por más del 10% del PIB**; las entidades han **reforzado su solvencia** aumentando significativamente su capital, tanto en relación con sus activos como en términos absolutos; la gran mayoría de las **cajas de ahorros se han convertido en bancos; ha desaparecido un gran número de entidades** que se contaban entre las más débiles, quedando su gestión en manos de otras más sólidas y eficientes (en un proceso, todavía activo, en el que han desaparecido dos bancos y 28 cajas) y el **tamaño medio** de las entidades, medido por el volumen de sus activos, se ha multiplicado por dos.

A todos estos avances se añaden las medidas adicionales adoptadas más recientemente. Más allá de las actuaciones del Banco Central Europeo, en particular las **LTRO**, que han sido claves para mitigar significativamente los riesgos de financiación y liquidez en el corto y medio plazo, cabe destacar **la aprobación en febrero de 2012 de un Real Decreto-Ley** con el que se daba un importante paso para mejorar la confianza en el sector financiero español, y en particular, para mitigar las dudas relativas a los activos relacionados con la actividad inmobiliaria, mediante un

**significativo aumento tanto de las provisiones** constituidas desde el inicio de la crisis (hasta alcanzar un 14% del PIB) **como de los niveles de capital** exigidos a las entidades.

Sin embargo, **lo hecho hasta ahora no ha sido suficiente para recuperar la confianza de los inversores en la solidez de nuestro sistema bancario**, especialmente por la persistencia de las dudas acerca de la calidad de los activos relacionados con la construcción y promoción inmobiliaria, en un contexto, además, marcado por el deterioro de las perspectivas macroeconómicas, por la prolongación de los efectos de la crisis de la deuda soberana y por la necesidad de adoptar medidas de calado tanto en el plano de la política presupuestaria como en el de la adopción de medidas estructurales para recuperar el crecimiento.

### 3 Últimas medidas

Por eso hace dos semanas se aprobó **un nuevo conjunto de medidas adicionales** que abordan de forma específica las principales fuentes de incertidumbre que persisten en relación con el sector bancario español.

Se ha decidido **intensificar y acelerar el saneamiento de los balances de todas las entidades y reforzar su solvencia**, con el objetivo de disipar las persistentes dudas en relación con la cartera inmobiliaria. Así, se han elevado sustancialmente las provisiones para los activos relacionados con la construcción y promoción inmobiliaria clasificados como no problemáticos, para tener en cuenta el impacto de potenciales deterioros adicionales en esta cartera. Además, en el caso de que, como consecuencia de este saneamiento, las entidades experimenten un déficit de capital, deberán reforzar su capital bien acudiendo al mercado o bien solicitando el apoyo financiero del FROB, que en todo caso estará condicionado a unos planes de reestructuración.

Por último, con el objetivo de despejar las **dudas acerca de la valoración de los activos**, se ha realizado un importante **esfuerzo en el ámbito de la transparencia**. En este sentido, se han aprobado los cambios necesarios para hacer posible la **separación de los activos** inmobiliarios problemáticos adjudicados del balance de las entidades y asignarlos a unas nuevas Sociedades de Gestión de Activos, lo cual, externamente, contribuirá a mejorar la claridad de la información a disposición de los “stakeholders” e internamente permitirá a los gestores de las entidades concentrar sus esfuerzos en otros capítulos su balance. Adicionalmente, en este mismo ámbito de la transparencia, se ha decidido impulsar una **valoración por parte de expertos de independientes** de toda la cartera de activos del sector bancario.

### 4 Conclusiones

En definitiva, recientemente se han adoptado medidas que ahondan en algunos principios que han regido hasta ahora la reforma financiera –reestructuración, saneamiento, reforzamiento de la solvencia y aumento de la transparencia-, y que intentan **despejar las dudas que persisten en torno al sistema bancario español**. En primer lugar, porque el incremento de la **transparencia** debería llevarnos a disponer de un **diagnóstico común**, compartido por todos los agentes relevantes, **sobre la calidad de los activos** del sistema bancario español. Y en segundo lugar porque la **magnitud del saneamiento y el reforzamiento de la solvencia** derivado de estas medidas **debería ser suficiente para garantizar su solidez** bajo cualquier escenario razonable sobre la evolución de la economía española y sobre los desarrollos del riesgo de crédito.

Las medidas más recientes, junto con la finalización de los procesos de integración y reestructuración en marcha, deben contribuir a completar este largo y complejo proceso de transformación del sector bancario español que, en el corto plazo, debe permitir remontar la ola de desconfianza que todavía afecta a España y que, en último término, debe permitir contar con un sistema bancario sólido y capacitado para jugar el papel que le corresponde en la recuperación de nuestra economía.