

15.11.2012

**Reforma del sector bancario español: medidas para reforzar la
estabilidad financiera¹**

Seminario de banqueros centrales del Banco Santander

Fernando Restoy

Subgobernador

¹ Traducción del original en inglés

1 Introducción

Me complace enormemente poder participar en esta Conferencia Bancaria Internacional organizada por Banco Santander. Como todos ustedes saben, el sistema bancario español se encuentra inmerso en un proceso de reestructuración y recapitalización sin precedentes. Se han dado ya pasos importantes y esperamos que este proceso termine en algunos meses. Creo que **esta conferencia nos brinda una oportunidad excelente para hacer un repaso de lo que se ha hecho hasta el momento y para examinar los principales desafíos aún pendientes.**

2 Medidas iniciales para reforzar la confianza en el sector bancario español: 2008 a mediados de 2012

Los principales **problemas del sector bancario español tienen su origen en los desequilibrios acumulados en el prolongado período de expansión** que precedió a la crisis financiera. Durante este período, el crédito al sector privado, y especialmente a la construcción y a la promoción inmobiliaria, registró un fuerte crecimiento. Este crecimiento del crédito no se pudo financiar totalmente con depósitos minoristas y, por lo tanto, los bancos recurrieron de forma creciente a los mercados mayoristas e interbancarios internacionales. Este hecho aumentó la vulnerabilidad de las entidades de crédito españolas ante posibles perturbaciones en los mercados financieros.

La importancia de las vulnerabilidades citadas se puso de manifiesto en el transcurso de la crisis. Por consiguiente, **entre 2008 y 2011, las autoridades españolas adoptaron varias medidas**, orientadas básicamente a apoyar la liquidez de las entidades, promover la consolidación y reestructuración de las más frágiles (especialmente de las cajas de ahorro), y aumentar los niveles de capital y de provisiones, sobre todo para cubrir los riesgos derivados del sector inmobiliario.

No obstante, **estas medidas no lograron restablecer plenamente la confianza sobre la solidez de un segmento del sistema bancario español.** Efectivamente, las señales de vulnerabilidad percibidas aumentaron en 2011 y principios de 2012, como consecuencia de la persistente incertidumbre sobre la calidad de los activos relacionados con la construcción y la promoción inmobiliaria. Esas señales se pusieron de manifiesto en un entorno marcado, además, por un deterioro de las perspectivas macroeconómicas (una doble recesión), por la prolongación y agravamiento de los efectos de la crisis de la deuda soberana y por los retos a los que se enfrenta la política presupuestaria.

Por este motivo, **durante el primer semestre de 2012 se adoptaron importantes medidas adicionales** para mitigar la incertidumbre relativa a la valoración de activos relacionados con la construcción y la promoción inmobiliaria. En particular, en febrero y mayo, el Gobierno aprobó dos Reales Decretos-Leyes, que exigían **un aumento significativo de las provisiones** para los créditos dañados y activos adjudicados o recibidos en pago de deudas inmobiliarias. Además, se tomaron medidas para hacer frente a la inquietud por la evolución de los activos sanos, exigiendo que las entidades de crédito introdujeran una provisión general del 30% para la cartera de préstamos

clasificada como estándar a fin de tener en cuenta la posible migración desde la cartera normal a la cartera de préstamos problemáticos.

En general, **el saneamiento de los balances resultante de estas medidas conlleva un acusado aumento de las provisiones frente a posibles pérdidas adicionales** del sistema financiero. De hecho, cuando estas medidas se hayan aplicado totalmente, las provisiones acumuladas por el sector bancario español desde 2007 a 2012 ascenderán a más de 200.000 millones de euros (en torno al 20% del PIB).

3 La reestructuración en curso del sector bancario español

Estas medidas contribuyeron a mejorar la percepción sobre la situación del sector financiero español. No obstante, era necesario adoptar medidas adicionales para hacer frente a la incertidumbre que aún persistía en los mercados. Por consiguiente, las autoridades españolas adoptaron dos nuevas e importantes decisiones:

- En primer lugar, en mayo, decidieron realizar una evaluación independiente de la solvencia y de las perspectivas de negocio del sistema bancario español. Concretamente, se llevó a cabo un ejercicio para evaluar la resistencia de las entidades en caso de un deterioro adicional de la economía y para determinar el nivel de capital que garantizaría la viabilidad a largo plazo de los bancos.
- Y, en segundo lugar, a finales de junio, las autoridades solicitaron asistencia financiera externa. La recapitalización y reestructuración del sector bancario exigía medidas de respaldo por parte del sector público para asegurar que las posibles necesidades de capital quedaran cubiertas. Sin embargo, habida cuenta de la situación en los mercados de deuda soberana, se tuvo la impresión de que el establecimiento de tales medidas de respaldo utilizando solo recursos internos podría haber reforzado más aún la relación entre los riesgos soberanos y los riesgos bancarios, agravando con ello los posibles efectos de retroalimentación negativos entre ambos sectores. Así pues, el 20 de julio de 2012 el Eurogrupo aprobó una asistencia financiera de hasta 100.000 millones de euros, como parte de un Memorando de Entendimiento (MoU) acordado por las autoridades españolas y europeas, con la participación del FMI.

El MoU incluye **condiciones específicas** para las entidades de crédito que necesiten apoyo del sector público **y requerimientos horizontales** para el conjunto del sector bancario y el marco regulador y supervisor. El objetivo último de este acuerdo es reforzar la resistencia de nuestro sistema bancario y establecer la confianza necesaria para normalizar el acceso a los mercados de financiación internacionales.

El Memorando de Entendimiento establece una hoja de ruta clara para la recapitalización y reestructuración del sistema bancario español. El componente clave del programa es la **revisión de los segmentos más vulnerables del sector bancario, con tres elementos principales:**

- En primer lugar, la **identificación de las necesidades de capital de cada entidad de crédito** mediante una revisión exhaustiva de la calidad de los activos del sector bancario y un ejercicio de prueba de resistencia desagregada, banco por banco, llevada a cabo por un consultor externo independiente.
- En segundo lugar, **la recapitalización, reestructuración o resolución de las entidades más vulnerables**, mediante la aplicación de planes que permitan hacer frente a las necesidades de capital identificadas en la prueba de resistencia.
- Y, por último, **la segregación de los activos problemáticos** en las entidades que reciban ayudas públicas para su recapitalización, y su transferencia a una **Sociedad de Gestión de Activos externa**.

Estos tres elementos constituyen el núcleo de la estrategia que estamos persiguiendo para restablecer de manera concluyente la confianza en la solvencia del sistema bancario español en su integridad. Permítanme explicar ahora con más detalle lo sucedido últimamente en estas tres áreas.

3.1 Revisión de la calidad de los activos y pruebas de resistencia

La primera fase de este proceso consistió en la evaluación de las necesidades de capital de los bancos españoles, que se ha llevado a cabo en dos etapas. La primera fue la prueba de resistencia agregada (*top-down*). Los resultados de este ejercicio, publicados a finales de junio, mostraron que, en una aproximación inicial, el sistema bancario español podría necesitar entre 51.000 millones y 62.000 millones de euros para mantener la ratio de capital o *Core Tier 1* del 6% en un escenario macroeconómico muy adverso. **Este ejercicio ayudó a delimitar la magnitud de las necesidades de capital potenciales del sistema en su conjunto**, que, según las estimaciones, se situaban claramente por **debajo de la ayuda financiera de 100.000 millones de euros** acordada con las autoridades europeas.

Además, este ejercicio agregado también proporcionó información sobre la distribución de las necesidades de capital entre distintas categorías de entidades. Concretamente, los resultados mostraron que **el grueso de las necesidades de capital se concentraba en un grupo de 4 entidades** ya participadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). **Asimismo, el ejercicio mostró que los grupos bancarios más grandes no necesitarían capital adicional** incluso en un escenario muy adverso. No obstante, si bien la información empleada en este ejercicio nos permitió obtener una estimación razonable de las necesidades de capital del conjunto del sistema bancario, no era lo bastante granular o detallado para ofrecer una estimación individual banco por banco.

Por consiguiente, tras completar el ejercicio agregado, **se llevó a cabo un análisis de carácter desagregado (*bottom-up*)** desde principios de julio a finales de septiembre. Este análisis supuso, en una primera etapa, efectuar una revisión exhaustiva de debida diligencia y un análisis detallado de carteras de entidades de crédito específicas. Los resultados de este trabajo preliminar se utilizaron después en una segunda ronda de pruebas de resistencia **para determinar las necesidades de capital de cada entidad**.

Para garantizar la coherencia con el ejercicio agregado llevado a cabo en junio, se utilizaron los mismos escenarios macroeconómicos y el ejercicio se aplicó al mismo conjunto de entidades de crédito, que incluía **17 grupos bancarios que representan en torno al 90% del sistema bancario español.**

Me gustaría **destacar tres características del ejercicio, que ilustran el rigor con el que se llevó a cabo:**

- En primer lugar, la **exhaustividad de la información empleada.** El ejercicio fue realizado por la consultora Oliver Wyman, que tuvo acceso a información individualizada de los préstamos procedente de bases de datos de las entidades de crédito y del Banco de España, así como a los planes de negocio de cada grupo bancario. Además, las cuatro principales firmas de auditoría verificaron la calidad de los datos sobre la cartera de préstamos y los activos adjudicados o recibidos en pago de deudas inmobiliarias, y la adecuación de la clasificación contable y los niveles de las provisiones. Por último, seis sociedades de valoración inmobiliaria nacionales e internacionales realizaron un ejercicio exhaustivo de revisión de los activos inmobiliarios.
- En segundo lugar, **tanto los escenarios como los supuestos considerados son muy conservadores.** Por ejemplo, el escenario adverso contempla una fuerte caída acumulada del 6,5% del PIB en un período de tres años. Además, las probabilidades de impago consideradas en el escenario adverso fueron extraordinariamente elevadas, llegando, en el caso de algunas carteras, hasta un nivel equivalente a cinco veces las tasas de impago actuales. Asimismo, en ese escenario, se supuso una pérdida del 64% para los activos adjudicados o recibidos en pago de deudas inmobiliarias.

Por último, a fin de garantizar la calidad y la aplicación coherente de la metodología, **se estableció una sólida estructura de gobernanza** para supervisar el ejercicio. Dos comités, integrados por expertos y representantes de las autoridades nacionales e internacionales, se encargaron de adoptar las principales decisiones estratégicas y de hacer un seguimiento del ejercicio. Además de las autoridades españolas, participaron de forma muy activa en las tareas de estos comités la Comisión Europea, el Banco Central Europeo (BCE), la Autoridad Bancaria Europea (EBA) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Los **resultados del ejercicio desagregado** se presentaron el 28 de septiembre y muestran que en el escenario más probable –el escenario base- solo los bancos ya participados por el FROB necesitarían un volumen significativo de capital adicional para cumplir la ratio de capital mínima exigida del 9%².

En el escenario adverso, **7 grupos bancarios, que representan el 62% de la cartera crediticia analizada, no necesitarían capital adicional.** En el caso de estos grupos de

² La ratio de capital se fijó en el 9% en el escenario base y en el 6% en el escenario adverso. Estas cifras están en consonancia con las ratios establecidas en otros países.

entidades, no se precisará la adopción de medidas adicionales, aunque todos ellos ya están realizando importantes esfuerzos en materia de provisiones, de conformidad con los requerimientos establecidos en los Reales Decretos –Leyes aprobados en el primer semestre de este año.

El resto de las entidades incluidas en el ejercicio, que representan el 38% de la cartera de préstamos, necesitarían capital adicional en el escenario adverso para cumplir la ratio de capital mínima exigida del 6%. **Las necesidades de capital estimadas para el conjunto del sistema ascenderían a 59.000 millones de euros**, sin tener en cuenta los efectos impositivos y el impacto de los procesos de integración en marcha. Estas necesidades de capital están en línea con las estimadas en el anterior ejercicio agregado llevado a cabo en junio y se sitúan claramente por debajo del respaldo máximo contemplado en el programa de asistencia financiera.

Conviene destacar que hasta un 86% de las necesidades de capital del sector, en el escenario adverso, corresponden a las 4 entidades en las que el FROB tiene una participación mayoritaria. Para el resto de bancos, las necesidades de capital, la necesidad de ayuda pública y, en su caso, el importe exacto de esta ayuda pública será determinada tras un análisis detallado de los planes de recapitalización y reestructuración presentados por cada entidad.

Aquí es importante señalar que **las ayudas públicas proporcionadas a los bancos no coincidirán, en general, con las necesidades de capital estimadas en la prueba de resistencia.** En particular, la necesidad de ayudas dependerá de varias medidas que las entidades pueden adoptar para reducir sus necesidades de capital definitivas. Concretamente, las entidades pueden desprenderse de activos o líneas de negocio; transferirlos a la Sociedad de Gestión de Activos; llevar cabo ejercicios de distribución de la carga que suponen la asunción de pérdidas por parte de los tenedores de instrumentos híbridos o de deuda subordinada, u obtener nuevo capital privado en los mercados.

3.2 Planes de reestructuración y recapitalización

Una vez determinadas las necesidades de capital de cada entidad de crédito, el siguiente paso en la hoja de ruta establecida en el MoU es la recapitalización y la reestructuración de las entidades más débiles.

En el caso de las **entidades ya participadas por el FROB** (entidades del Grupo 1), las autoridades españolas llevan trabajando en los planes de reestructuración o de resolución conjuntamente con la Comisión Europea desde finales de julio de 2012. Esperamos que dichos planes queden **aprobados antes de finales de noviembre.**

Las entidades restantes con necesidades de capital según la prueba de resistencia han presentado recientemente sus planes de recapitalización. Tras un análisis preliminar, hemos concluido, de acuerdo con los servicios de la Comisión Europea, que **dos de estas entidades** (Banco Popular e Ibercaja) serán capaces de **cubrir sus necesidades de capital por sus propios medios**, a más tardar, a finales de diciembre de 2012. **Se prevé que las cuatro entidades restantes tendrán que recurrir a las ayudas públicas** para hacer frente a sus necesidades de recapitalización.

Es importante subrayar que **las entidades que reciban ayudas públicas pondrán en marcha un proceso de reestructuración compatible con la normativa europea en esta materia**. Esos planes de reestructuración supondrán mayores demandas para las entidades que necesiten más ayudas públicas y ello podría entrañar exigencias en términos de redimensionamiento, eliminación de actividades no esenciales o segmentos del negocio no rentables, reequilibrio de las estructuras de financiación, mejoras en la gobernanza, racionalización de las redes de sucursales y de los niveles de personal, así como ejercicios de distribución de la carga que afectarían a los tenedores de instrumentos híbridos y subordinados.

Se espera que los planes de reestructuración de estas entidades estén aprobados antes de finales de año. Se les otorgará asistencia tan pronto como el Banco de España y la Comisión aprueben dichos planes. Una vez que se haya acordado la operación, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) transferirá los fondos al FROB, que, posteriormente, los inyectará en las entidades para reforzar su ratio de capital.

3.3 Segregación de los activos deteriorados

Finalmente, uno de los principales elementos del proceso de recapitalización y reestructuración será la segregación de los activos deteriorados de las instituciones que requieran ayudas públicas –activos relacionados, fundamentalmente, con el sector inmobiliario– mediante su transferencia a una Sociedad de Gestión de Activos (SGA) externa.

Recientemente se han dado **pasos muy importantes** en este sentido. En particular, se prevé que en breve se adopten dos medidas legislativas por las que se establece el régimen jurídico de la Sociedad de Gestión de Activos, que se denominará «Sareb» y que se caracteriza principalmente por lo siguiente:

En primer lugar, en lo que respecta a su **estructura de capital**, la Sareb se diseñará de tal forma que la propiedad quedará, básicamente, en manos de inversores privados, mientras que las autoridades españolas (el FROB) tendrán una participación no mayoritaria. Los recursos propios de la Sareb, parte de los cuales adoptarán la forma de deuda subordinada, representarán el 8% de los activos totales, aproximadamente. Cabe señalar que las entidades de crédito que transfieran sus activos no serán accionistas de la Sareb ni estarán representadas en su consejo de administración. A cambio de los activos aportados, dichas entidades recibirán deuda emitida por la Sareb y garantizada por el Estado.

En general, la Sareb tendrá tres **fuentes principales de financiación**: i) la emisión de deuda preferente con garantía del Estado, que suscribirán las entidades de crédito que transfieran activos; ii) deuda perpetua subordinada y iii) acciones ordinarias.

En segundo lugar, por lo que respecta al **perímetro de la Sociedad de Gestión de Activos**, incluirá activos adjudicados o recibidos en pago de deudas inmobiliarias, cuyo valor contable neto sea superior a 100.000 euros, préstamos a promotores inmobiliarios, cuyo valor contable neto sea superior a 250.000 euros, y participaciones accionariales de control vinculadas al sector inmobiliario.

Hemos determinado también el **tamaño máximo de la sociedad**, que no excederá de 90.000 millones de euros. Sobre la base de la información actual, el volumen de activos que habrán de transferir las entidades de crédito en las que el FROB tenga una participación mayoritaria se estima en 45.000 millones de euros. Esta cantidad se incrementaría hasta unos 60.000 millones de euros una vez que se transfieran los activos del resto de entidades que requieren ayudas públicas.

El precio de transmisión de estos activos se basará en dos elementos diferenciados. En primer lugar, el valor económico real de los activos, que se determinará utilizando la información detallada y las pérdidas esperadas del escenario base empleado en la prueba de resistencia desagregada. En segundo lugar, se realizarán ajustes adicionales a la baja, que variarán según las categorías de activos. Estos ajustes tendrán por objeto tomar en consideración las características muy particulares de esta operación, por ejemplo: la adquisición en bloque de activos; la consideración de los costes de gestión y de administración de los activos que se hayan de transferir; las perspectivas en cuanto al momento de la desinversión de los activos, y otros factores relacionados con los riesgos que entraña la actividad específica de la Sareb. Como resultado de estos ajustes singulares, **el precio de transmisión de los activos a la Sareb no constituye una referencia válida para la valoración de otros activos bancarios que no hayan sido transferidos a la Sareb.**

Por consiguiente, **los precios finales de transmisión serán muy conservadores** y variarán entre las distintas categorías de activos. **El recorte de valoración medio con respecto a los valores contables brutos será del 63% para los activos adjudicados o recibidos en pago de deudas inmobiliarias y del 45,6% para los préstamos.**

Ya hemos preparado un plan de negocio provisional para la Sareb, que se está discutiendo actualmente con los posibles inversores privados. Dicho plan se ha diseñado para un horizonte de 15 años y contempla la evolución macroeconómica y financiera de la economía española, en particular, la del mercado inmobiliario. Teniendo en cuenta este escenario y considerando la capacidad de absorción del mercado, basada en las distintas categorías de activos y en su localización geográfica, se prevé que la Sareb obtenga una atractiva rentabilidad de los recursos propios en circunstancias normales. No obstante, habida cuenta de las perspectivas económicas y del horizonte temporal de esta actividad, los resultados podrían ser más bien modestos en los primeros años, en los que hay que financiar un gran volumen de activos, mientras que las ventas solo representan todavía una parte limitada del stock.

Conforme a nuestras expectativas, la Sociedad de Gestión de Activos debería estar funcionando plenamente en diciembre, cuando se prevé que se transfieran los primeros activos del Grupo 1.

4 Próximas medidas

Para resumir, en el plazo de unos pocos meses se han logrado grandes avances en la reestructuración del sector bancario español y se prevé concluir en breve el proceso. ¿Cuáles son las principales medidas que habrá que adoptar a partir de ahora?

Por lo que respecta a la capitalización, esperamos que los planes de las entidades de crédito del Grupo 1 –es decir, aquellas en las que el FROB tiene una participación mayoritaria– podrían estar aprobados a finales de este mes. En cuanto a las otras entidades que requieran ayudas públicas, sus planes se aprobarán en diciembre. Por lo tanto, esperamos que los fondos necesarios para la recapitalización de todas las entidades que requieran dichas ayudas estarán disponibles antes del final de este año.

En lo referente al proceso de segregación de activos, esperamos que la nueva legislación entre en vigor lo antes posible. En este momento, se está contratando al equipo gestor y ya se ha iniciado el examen de los activos que habrán de transferir las entidades de crédito (nacionalizadas) del Grupo 1. Los primeros activos se transferirán a la Sareb en diciembre y esperamos que los activos de las entidades del Grupo 2 (entidades que requieren recapitalización con ayudas públicas) podrían ser transferidos a comienzos de 2013.

5 Conclusiones

En conjunto, contamos con una hoja de ruta clara para la reestructuración y la recapitalización del sistema bancario español, con una serie de hitos bien definidos. Hasta ahora, se han logrado progresos significativos, como han reconocido recientemente el FMI y las autoridades europeas. Vamos por buen camino y, para finales de este año, debería estar concluido la mayor parte del proceso. Estoy seguro de que ello supondrá una significativa contribución para fortalecer la confianza en el sector bancario español en su conjunto.

Muchas gracias.