

GRADO: Finanzas y Seguros

Curso 2017/2018

La reestructuración del sistema financiero español. Las Cajas de Ahorro

Autor/a: Virginia Saiz Iglesias

Director/a: Catalina Gálvez Gálvez

Bilbao, a 4 de octubre de 2018

Índice de contenido

Resumen	4
1. Introducción, objetivo y metodología del trabajo	4
2. Las Cajas de Ahorro	5
3. Historia de las Cajas de Ahorro	8
4. Etapa previa a la crisis: 1997-2007	11
5. La gran depresión y problemática de las Cajas de Ahorro	19
5.1 Estallido de la crisis	19
5.1.1 La economía internacional.....	19
5.1.2 La economía española	21
5.2 Problemática de las Cajas de Ahorro.....	25
6. El proceso de reestructuración del sistema financiero español	25
6.1 Introducción.....	25
6.2 Objetivos y actuaciones principales	25
6.3 Fases del proceso	27
6.3.1 La fase inicial	27
6.3.1.1 Medidas para reforzar la liquidez de las entidades.....	27
6.3.1.2 Medidas de reestructuración del sector financiero	29
6.3.1.3 Refuerzo de la solidez de las entidades	29
6.3.1.4 Reforma del sector de las Cajas de Ahorro	29
6.3.2 Recrudescimiento de la crisis	36
6.3.2.1 Reforma del marco jurídico de las Cajas de Ahorro	40
7. Consecuencias de la reestructuración financiera	41
8. Reestructuración de las Cajas de Ahorro en el País Vasco	47
8.1 Introducción.....	47
8.2 El proceso de reestructuración de las Cajas de Ahorro Vascas.....	47
9. Conclusiones.....	51
10. Bibliografía	53

Índice de tablas

<i>Tabla 1. Diferencias básicas entre los Bancos y las Cajas de Ahorro</i>	<i>5</i>
<i>Tabla 2. Evolución de la capacidad instalada de las Cajas de Ahorro (1997-2007)</i>	<i>23</i>
<i>Tabla 3. Principales actuaciones legislativas del proceso de reestructuración</i>	<i>25</i>
<i>Tabla 4. Transformación del sector de las Cajas de Ahorro, fase inicial</i>	<i>29</i>
<i>Tabla 5. Cajas de ahorro sometidas a procesos de integración con y sin ayudas del FROB.....</i>	<i>30</i>
<i>Tabla 6. Inversiones realizadas por el FROB I (en millones de euros)</i>	<i>31</i>
<i>Tabla 7. Inversiones realizadas por el FROB II (en millones de euros)</i>	<i>32</i>
<i>Tabla 8. Redimensionamiento de las redes bancarias</i>	<i>33</i>
<i>Tabla 9. Transformación del sector de las Cajas de Ahorro a 31 de diciembre de 2011</i>	<i>34</i>
<i>Tabla 10. Detalle por entidad de necesidades de capital.....</i>	<i>36</i>
<i>Tabla 11. Resultados por entidad del Memorándum de Entendimiento</i>	<i>38</i>
<i>Tabla 12. Dotación acumulada de provisiones del total de entidades e inversión por año</i>	<i>41</i>
<i>Tabla 13. Evolución principales variables Kutxabank (en millones de euros y porcentaje).....</i>	<i>48</i>
<i>Tabla 14. Evolución calificación rating Kutxabank</i>	<i>49</i>

Índice de gráficos

<i>Gráfico 1. Variación anual porcentual del PIB a precios constantes, 1997-2017</i>	<i>11</i>
<i>Gráfico 2. Evolución tasa de paro, 1997-2017.....</i>	<i>12</i>
<i>Gráfico 3. Evolución del crédito al sector privado residente</i>	<i>12</i>
<i>Gráfico 4. Distribución del crédito según el tipo de entidad.....</i>	<i>14</i>
<i>Gráfico 5. Distribución del crédito por finalidad</i>	<i>15</i>
<i>Gráfico 6. Crédito dudoso al sector privado residente</i>	<i>16</i>
<i>Gráfico 7. Ratio de morosidad. Crédito dudoso al sector privado residente</i>	<i>16</i>
<i>Gráfico 8. Ratio de cobertura. Crédito dudoso al sector privado residente</i>	<i>17</i>
<i>Gráfico 9. Variación anual de precios de vivienda (IPV) con respecto a 2007 (media anual)</i>	<i>21</i>
<i>Gráfico 10. Crecimiento acumulado del crédito al sector privado residente por finalidad</i>	<i>22</i>
<i>Gráfico 11. Pasos del Memorándum de Entendimiento para recibir ayuda pública</i>	<i>36</i>
<i>Gráfico 12. Evolución número de oficinas, 2008-2017.....</i>	<i>40</i>
<i>Gráfico 13. Evolución número de empleados, 2008-2017.....</i>	<i>41</i>
<i>Gráfico 14. Evolución de dotación acumulada de provisiones</i>	<i>42</i>
<i>Gráfico 15. Evolución del ratio de capital total y ratio de capital nivel 1</i>	<i>42</i>
<i>Gráfico 16. Proceso de Reestructuración y situación actual del sistema financiero español</i>	<i>44</i>
<i>Gráfico 17.Reducción de activos problemáticos</i>	<i>45</i>
<i>Gráfico 18. Creación de Kutxabank S.A.</i>	<i>46</i>
<i>Gráfico 19. Evolución del beneficio anual de Kutxabank</i>	<i>48</i>

RESUMEN

El sector de las Cajas de Ahorro ha tenido un papel fundamental en la creación y consolidación del sistema financiero español. Durante su historia, la fuerte raíz local que las ha caracterizado, ha permitido centrar su actividad en la captación de excedente de pequeños ahorradores para, posteriormente, ser canalizado hacia las familias y pequeñas empresas demandantes de financiación. Tras el estallido de la crisis financiera de 2007-2008, el sector de las Cajas de Ahorro sufrió una transformación radical, consecuencia del laborioso proceso de reestructuración puesto en marcha en el conjunto del sector financiero, en el que las cajas han sido las principales protagonistas. En el presente trabajo se pretende realizar un análisis detallado del proceso de reforma acaecido en el sector financiero español y en concreto en el sector de las Cajas de Ahorro. Asimismo, se abordará el caso práctico del proceso de fusión y absorción que han registrado las entidades vascas, conformando el actual panorama del sector en Euskadi.

ABSTRACT

In the Spanish financial system, Savings Bank sector has played a fundamental role in its creation and consolidation. During its history, the strong local root that has characterized the sector, has allowed them to focus their activity on capturing small savers' surplus and, subsequently, to be channeled towards families and small businesses that demand financing. After the outbreak of 2007-2008 financial crisis, Savings Banks sector underwent a radical transformation, as a result of the laborious restructuring process put in place in the financial sector as a whole, in which savings banks were the main players. In this paper, we intend to carry out a detailed analysis of the reform process took place in Spanish financial sector and specifically in Savings Banks. Likewise, the merger and absorption process that Basque entities have registered will be addressed, presenting the current panorama in Euskadi's sector.

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVO Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO

El sistema financiero español se encuentra formado principalmente por tres tipos de entidades, los Bancos, las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito. Todas ellas se denominan entidades de depósito, pues su principal forma de financiación son los depósitos que sus clientes confían en ellas mediante cuentas bancarias y otras modalidades de productos bancarios, denominadas operaciones de pasivo. Con estos depósitos, las entidades pueden satisfacer las necesidades de financiación demandadas por sus clientes mediante operaciones de activo, como son la concesión de créditos, operaciones de préstamo, descuentos comerciales, anticipos sobre documentos o concesión de avales y garantías entre otros.

En los años que precedieron a la crisis (1997-2007), el sistema financiero español había obtenido rentabilidades muy altas, centrando su estrategia en altos márgenes y grandes operaciones hipotecarias. Durante esta período, las familias y pequeñas y medianas empresas aumentaron considerablemente la demanda de crédito y la contratación de depósitos. En el caso concreto de las familias, comenzaron a demandar en mayor medida créditos hipotecarios, segmento en el que estaban especialmente presentes las Cajas de Ahorro.

A pesar de que esta etapa estuvo caracterizada por una fuerte expansión económica, se crearon importantes desequilibrios en términos de endeudamiento del sector privado, gran dependencia de la financiación externa por parte de las entidades, excesivo peso de sector inmobiliario en la economía, una sobrevaloración del precio de los activos inmobiliarios y por último, una pérdida de competitividad.

El estallido de la crisis financiera en 2007-2008 puso en evidencia dichos excesos cometidos por el sector financiero durante el largo periodo de crecimiento económico. Esto desembocó en un fuerte deterioro de la economía real y una urgente necesidad de reestructuración que afectaba a todas entidades de depósito del sistema financiero español. Como veremos, el sector de las Cajas de Ahorro, claro protagonista, vivió una transformación radical, que se ha manifestado principalmente en la masiva reducción del número de entidades, hasta casi su desaparición.

El trabajo que se desarrolla a continuación tiene como objetivo analizar en profundidad el proceso de reestructuración experimentado por el sistema financiero español acaecido tras el estallido de la crisis económico-financiera de 2008. Dentro del sistema financiero, se analizará más en detalle la transformación del sector de las Cajas de Ahorro. Como requisito previo parece necesario comenzar con el apartado referido a la evolución histórica de las Cajas de Ahorro y contextualizar su papel dentro del sistema financiero español. En segundo lugar, analizar las causas económicas y financieras que han llevado a su transformación. El proceso de reestructuración, se estudia posteriormente, en el ámbito de las Cajas de Ahorro. En este punto se definirán y explicarán los distintos procesos de integración y bancarización vividos en

el sector de las Cajas de Ahorro. Por último, se presentará el mapa actual del sector de las cajas tanto en España como en el País Vasco.

Por medio de una metodología descriptiva se desarrolla una búsqueda de información a través de la recopilación de datos de diversas fuentes de información, tanto de páginas o informes publicados por el BOE o por la CECA, como de revistas especializadas en la materia u opiniones de expertos. Además, se complementará de forma subsidiaria con datos provenientes del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Banco de España.

2. LAS CAJAS DE AHORRO

Dentro del sistema financiero español, las cajas de ahorro han tenido un papel esencial en lo que se refiere a la captación de depósitos de los ahorradores y su posterior canalización para la financiación de familias y pequeñas empresas. Desde sus orígenes, las Cajas se han caracterizado por poseer una fuerte raíz local y estar provistas de un gran número de oficinas en su lugar de origen, estableciéndose así fuertes vínculos con sus clientes (Miralles y Daza, 2011).

A grandes rasgos, el origen histórico de las cajas estuvo ligado a los Montes de Piedad, como forma de combatir el lucro, fomentar el ahorro entre las clases menos pudientes y la realización de obras benéficas. Este origen altruista se mantuvo durante toda su trayectoria, aunque, con el paso del tiempo, fueron introduciendo un enfoque más financiero, en lo que a su operativa se refiere, hasta convertirse en entidades de crédito posicionadas a la altura de los grandes bancos. De hecho, las Cajas de Ahorro son entidades de crédito jugado un papel esencial en el sistema financiero español, junto con los bancos y las cooperativas de crédito. La operativa de estas tres entidades ha sido muy similar, pudiendo llevar a cabo las mismas actividades dentro del marco de la banca universal. No obstante, existen diferencias esenciales en lo que se refiere a su ámbito de actuación, objetivos perseguidos, tamaño, forma jurídica u órganos de gobierno (González y González, 2012).

Para poder entender el proceso de reestructuración del sistema financiero en nuestro país, es primordial conocer las diferencias entre los tipos de entidades que lo componen. En el *cuadro 1*, se indican las principales diferencias de cada entidad, qué a su vez, determinan la naturaleza concreta de cada una de ellas.

Tabla 1. Diferencias básicas entre los Bancos y las Cajas de Ahorro

Características	Bancos	Cajas de Ahorro
Naturaleza jurídica	Sociedad Anónima	Entidad de carácter fundacional
Distribución externa del beneficio	Dividendos o reservas	Obra social o reservas
Formas de capitalización/fundación	Capital-Accionistas	Aportaciones-Fundadoras
Ampliación de capital	Ampliaciones	Cuotas participativas o deuda

		subordinada
Competencia reguladora	Estado	Estado/Comunidades Autónomas
Órganos rectores	Junta General Consejo de Administración	Asamblea General Comisión de Control Consejo de Administración
Grupos de representación	Accionistas	Legislativo autonómico Corporaciones locales Impositores Entidades fundadoras Empleados

Fuente: Banco de España

Como se observa, los bancos se constituyen como sociedades anónimas con ánimo de lucro, y como tales, presentan legítimo derecho a repartir sus beneficios entre sus accionistas a través del dividendo al término del ejercicio económico o a la contribución de reservas del mismo. La naturaleza fundacional sin ánimo de lucro de las Cajas de Ahorro, sin embargo, presenta unos peculiares compromisos a la hora del reparto de beneficios. Es por esto que las cajas, además de la constitución de reservas que les permite reforzar su capitalización y su solvencia, destinan una parte de sus beneficios a su Obra Social (Castelló, 2003).

Por otro lado, mientras que los bancos pueden realizar ampliaciones de capital, las Cajas de Ahorro presentan mayor dificultad, pues deben recurrir a estas ampliaciones mediante deuda subordinada o cuotas de participación. Otra gran diferencia reside en que los bancos están supervisados por el Estado y su único grupo de representación son sus accionistas, mientras que las Cajas de Ahorro están reguladas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas y poseen un grupo de representación más amplio, integrado por corporaciones locales, impositores, entidades fundadoras, legislativo autonómico o por los propios empleados. No obstante, más adelante nos centraremos en estas diferencias con el fin de entender los obstáculos a los que se vieron enfrentadas las Cajas de Ahorro en lo referente a las capitalizaciones o estructuras de gobierno durante la crisis.

En concreto y según el artículo 2.1 de la Ley 26/2013 de Cajas de Ahorro y Fundaciones Bancarias, “las Cajas de Ahorro son entidades de crédito de carácter fundaciones y finalidad social, cuya actividad se orientará principalmente a la captación de fondos reembolsables y a la prestación de servicios bancarios y de inversión para clientes minoristas y pequeñas y medianas empresa”. El elemento diferenciador de estas entidades reside en su enfoque económico-social, ya que, además de llevar a cabo una función financiera, también realizan una tarea benéfico-social, es decir, una parte de su beneficio se revierte a la sociedad por medio de su Obra social, invirtiendo en un conjunto de actividades socioculturales con las que se intenta satisfacer las necesidades de los ciudadanos del ámbito de actuación territorial de cada Caja. A pesar de que su objetivo primordial no sea maximizar beneficios, deben dotar parte de sus beneficios a reservas para consolidar su solvencia y liquidez presente como futura.

Las Cajas de Ahorro presentan una vinculación territorial limitada, siendo su ámbito de actuación geográficamente mucho más reducido que el de los bancos. La fuerte vinculación local justifica que su regulación recaiga sobre las Comunidades Autónomas o sobre Estado, siendo este último el encargado de establecer las normas básicas de actuación en su condición de entidades de crédito, mientras que la legislación autonómica aplica y desarrolla estas ordenaciones, principalmente en el entorno organizativo.

Como se indicará después en el análisis de la reestructuración, tras la aprobación de la Ley 26/2013, de Cajas de Ahorro y Fundaciones Bancarias, el ámbito de actuación de las cajas de ahorro fue nuevamente modificado, no pudiendo exceder el de una Comunidad Autónoma o el de diez provincias limítrofes.

La Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA), debe ser mencionada en este contexto, pues fue constituida en 1928 con el objetivo de representar y proteger los intereses de las cajas y tratar de mejorar la fuerte vinculación territorial padecida por las mismas. Representaba una asociación nacional de Cajas de Ahorro con personalidad jurídica propia, siendo a su vez una entidad de crédito ¹que facilita a las entidades adheridas (Cajas de Ahorro, fundaciones bancarias y entidades de crédito) una serie de productos y servicios financieros. En ella estaban integradas todas las Cajas de Ahorro y según lo establecido en la Ley 31/1985, su actividad principal se centraba en la regulación de las normas básicas en los órganos rectores de las Cajas, aunque también atendía a otras cuestiones. En primer lugar representaba individual y colectivamente a las Cajas de Ahorro para reforzar su posición tanto económica como social dentro del entorno financiero nacional e internacional. En segundo lugar, internacionalmente, desarrollaba labores de representación tanto en el ámbito europeo AECA (Agrupación Europea de Cajas de Ahorro) como en el ámbito mundial IMCA (Instituto Mundial de Cajas de Ahorro). En tercer lugar, brindaba servicios financieros e información o asesoramiento técnico a las Cajas de Ahorro, con el objetivo de mejorar la infraestructura tecnológica del momento. Por último, cooperaba con las autoridades financieras para la mejora de las gestiones, saneamiento y cumplimiento de la normativa financiera imperante.

Desde su creación, la CECA ha desarrollado una eficaz labor a favor de las Cajas de Ahorro y, como asociada a las mismas, también ha sido afectada por del proceso de reestructuración del sector financiero español. Siguiendo la legislación aprobada durante la reestructuración², en 2012 nació Cecabank, banco mayorista mediante el cual la confederación de Cajas de Ahorro desarrollaría su actividad financiera, siendo ésta esencialmente la prestación de servicios asesoramiento financiero. Este hecho fue recogido en la disposición adicional undécima de la Ley de Cajas de Ahorro y Fundaciones Bancarias de 26/2013, donde se declaró de forma expresa el papel de CECA como asociación financiera, su pérdida de condición de entidad de crédito y su posibilidad prestar sus servicios de asesoramiento a través de un banco participado por ella, en este caso Cecabank (CECA, 2014).

¹ El 30 de julio de 2014, CECA causa baja en el registro de entidades del Banco de España, dejando de ser entidad de crédito, sin perjuicio de que pudiese prestar sus servicios a través del banco participado por ella, Cecabank.

² Exactamente, según el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de plan de saneamiento financiero

A 31 de diciembre de 2017, CECA contaba entre sus miembros con las entidades de crédito y fundaciones (bancarias y de carácter general), vinculadas al sector del ahorro. Entre ellas se sitúan once entidades de crédito, surgidas del proceso de reestructuración, catorce fundaciones bancarias y quince fundaciones de carácter general (CECA, 2017).

3. HISTORIA DE LAS CAJAS DE AHORRO

El proceso de reestructuración vivido por las Cajas de Ahorro en España, objetivo principal del presente trabajo, no puede ser explicado sin antes describir su origen y el propósito histórico de las mismas.

El origen de las Cajas de Ahorro, como hemos comentado previamente, se remonta a sus antecesores, los antiguos Pósitos y los Montes de Piedad. Durante los siglos XVII y XVIII aparece en España la figura de los Pósitos; grandes construcciones destinadas al almacenaje de excedentes de cereal producidos en épocas de bonanza, para así, en tiempos de hambruna, poder proporcionárselos a los trabajadores, prestándoselo a cambio de un tipo de interés moderado.

Los Pósitos, a su vez, fueron precursores de los Montes de Piedad, que surgieron en Italia en el siglo XV. Su actividad se basaba en la recolecta de limosnas y donaciones por parte de monjes. Posteriormente, este dinero se prestaba a personas, generalmente menos pudientes, para satisfacer sus necesidades elementales. Por esto, en un principio, las instituciones eclesiásticas que lo administraban no cobraban intereses, aunque más tarde se introdujo el cobro de los mismos.

Con el paso de los siglos, los Montes de Piedad fueron evolucionando en cuanto a su finalidad principal en la sociedad, pero siempre conservando su naturaleza benéfica original. Es por esto, que entre los siglos XVIII y XIX, respaldados por el patrocinio real, los Montes de Piedad perseguían la implantación de la educación del ahorro entre las clases trabajadoras, remunerando el ahorro y mejorando así la situación financiera de las familias de la época. Además, con su actividad se conseguía formar una provisión constante a la que a cambio de un tipo de interés, las familias podían acudir en caso de necesidad. Estas funciones fueron clave para la incorporación de los montes de piedad en el sistema financiero y su posterior transformación en Cajas de Ahorro.

La transformación de los Montes de Piedad en Cajas de Ahorro fue promovida por la caridad de ciertas sociedades, como la Real Sociedad de Amigos del País y por la necesidad de los gobernantes de la época en lograr el control social en periodos de escasez. La primera Caja de Ahorro española fue fundada en Jerez de la Frontera en 1834, según la Real Orden de 3 de Abril de 1835. Posteriormente, se crearon las Cajas de Ahorro de Madrid, Granada, Sagunto, Sevilla, Santander, La Coruña, Valencia, Barcelona, Burgos, Cádiz y Vitoria desde el año 1839 al 1859.

En este contexto, se produjo una importante intervención del gobierno a través del Real Decreto de 29 de junio de 1853, siendo la primera norma legislativa que, con carácter reformista y excesiva rigidez, intentó regular el sector de las Cajas de Ahorro. Su objetivo era regular completamente el carácter y funcionamiento de las mismas (Villafañe, 2014).

Las Cajas que funcionaron entre 1839 y 1875, según su propia estructura limitaban su funcionamiento en áreas específicas de influencia, siendo entidades de pequeño tamaño con una cartera de clientes con bajo nivel de renta. Esto provocaba que las entidades, en la mayoría de los casos, estuvieran a cargo de voluntarios locales sin formación bancaria ni experiencia. Aun así, su funcionamiento logró superar con éxito los problemas básicos que se presentaban en su gestión; transmitir eficazmente sus servicios a clientes así como lograr incentivos para los depositantes. Según Martínez (2003), la base del éxito y la perdurabilidad de estas instituciones radicarón en su capacidad de establecer vínculos entre su clientela y los gestores, lo que les permitió superar, a costes muy bajos, los problemas de información y gestión que dificultaban y encarecían la concesión de préstamos a las clases populares por parte de las instituciones bancarias tradicionales.

La Ley del 29 de junio de 1880, cambió totalmente el enfoque en la gestión y promoción de las Cajas de Ahorro promovida por la anterior ley de 1853. La disposición resaltaba el carácter benéfico de las Cajas, pero omitiendo la atadura con las instituciones municipales. Gracias a esta ley aumentó considerablemente el número de Cajas de Ahorro, pasando de 12 a 49.

Durante el siglo XX, las Cajas de Ahorro mostraron una gran capacidad de respuesta ante la demanda local de crédito. La primera parte del siglo estuvo caracterizado por la consolidación de las mismas, así como la introducción de un mayor proteccionismo en el sector financiero y bancario.

En el año 1971, el Banco de España asumió completamente el control, la dirección e inspección de las Cajas de Ahorro españolas, según establecía el Decreto 1473/1971 de 9 de julio, así como la norma adicional tercera de la Ley 13/1971 de 19 de junio del año mencionado, sobre la Organización y Régimen del Crédito Oficial. Según esta disposición, de suma importancia, correspondía al Banco de España, en su función de alta dirección las siguientes tareas: la regulación de la inversión de fondos de ahorro, de rendición de balances, de beneficios y cuentas de resultados, constitución y materialización de reservas, apertura de oficinas, además de informar los expedientes sobre creaciones, fusiones o liquidaciones correspondientes. A su vez, esta institución asumía la función de coordinación de todas las operaciones propias de su naturaleza de Banco de bancos y recaía bajo su responsabilidad la realización de inspecciones periódicas a las cajas para comprobar el buen funcionamiento de la gestión en las mismas. Cabe destacar, que las Cajas durante los años siguientes funcionaron satisfactoriamente, a pesar de la crisis financiera que afectó duramente a un gran número de entidades, especialmente bancos y cooperativas de crédito.

Siguiendo con la importancia de esta mitad de siglo, en el año 1985 se dicta la Ley 31/1985 de 2 de agosto, sobre la Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, más conocida como la LORCA. Esta norma establecía la composición idónea de la

Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control, como órganos rectores de las Cajas de Ahorro. De este modo cada órgano estará limitado en tamaño y porcentaje de composición según dicta la norma.

Con el Real Decreto 1582/1988 de 29 de diciembre, se permitió por primera vez en la historia de las Cajas de Ahorro la libre expresión y apertura de sucursales en todo territorio español, finalizando así con el principio de territorialidad que las caracterizaba. De esta forma las cajas podían competir entre sí y con los grandes bancos, aquellas que su tamaño se lo permitiese. Como consecuencia, se incrementó la competencia en el sistema financiero del país pero a su vez las pequeñas cajas vieron peligrar su futuro. Tras esta libertad de expansión, las cajas equilibraron su activo y pasivo, centrándose en nuevos objetivos como la concesión de créditos y préstamos, no solo en la captación de depósitos. Los años siguientes a la aprobación de la Ley, en número de entidades fue disminuyendo progresivamente como consecuencia de los procesos de fusión que se dieron, pasando de 77 entidades en 1988 a 48 en el 2000 (Cals, 2001).

Una de las grandes virtudes que les ha caracterizado y ha sido causante, en parte, de su situación a comienzos del Siglo XXI, cuando la relación entre créditos y depósitos en las cajas y la banca era similar, ha sido su flexibilidad para adaptarse continuamente a las circunstancias y adversidades de cada época.

A lo largo del siglo XIX y durante buena parte del XX, las Cajas de Ahorro españolas compartieron una serie de rasgos, derivados de la cronología y el marco institucional del momento de su aparición y desarrollo. Dichos rasgos, según sintetizan Martínez y Cuevas (2004), fueron, entre otros, las claves del éxito de estas entidades. En primer lugar, las cajas fueron capaces de aprovechar aquellos sectores desatendidos por los bancos, centrándose en una búsqueda selectiva de un mercado determinado como eran los grupos sociales con menores niveles de renta. En segundo lugar, aparece el principio de territorialidad, dado el fuerte componente regional de las cajas, que proporcionaba la confianza entre la clientela y ayudaba al desarrollo de su obra benéfica con su entorno socioeconómico. Así mismo, la proximidad física con sus clientes contribuyó a la mejora de la evaluación de riesgo de crédito y a la financiación del desarrollo de las zonas más necesitadas, salvando de la exclusión financiera a gran parte de la población. Finalmente, debe destacarse la progresiva expansión experimentada por las cajas en el conjunto del sistema financiero internacional, en estrecha relación con el avance legislativo llevado a cabo durante el siglo XIX y el siglo XX, analizado con mayor profundidad en el siguiente apartado.

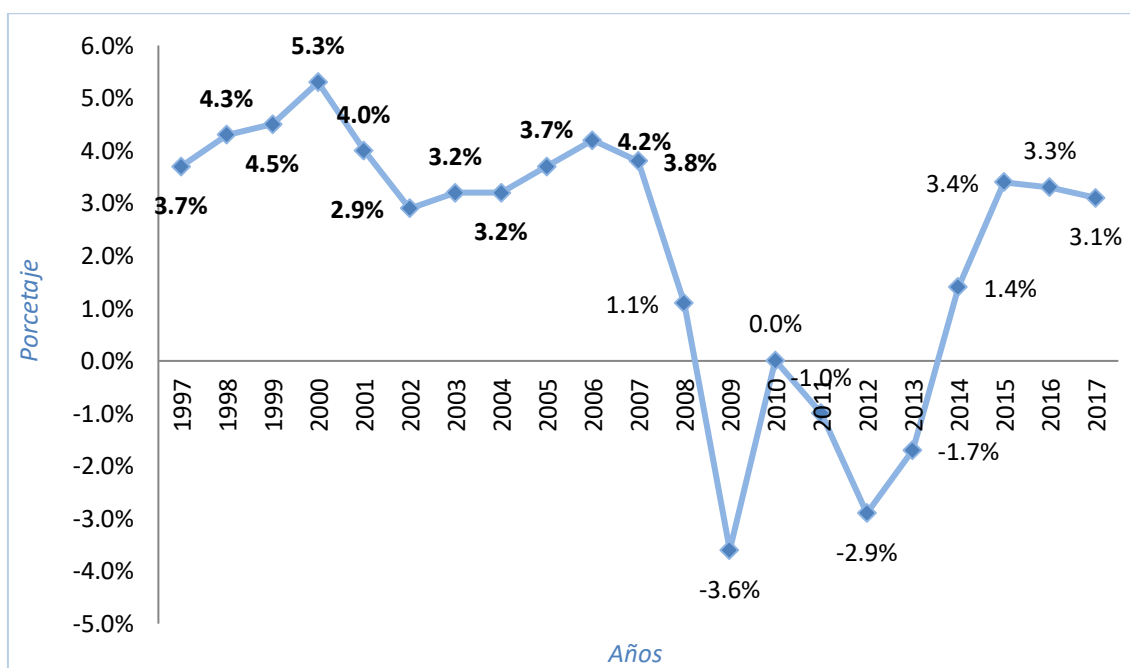
Existen, además, otros factores presentes en el éxito de las cajas tales como el asociacionismo y su capacidad de cooperar en un entorno competitivo, sabiendo competir entre sí respetando el territorio de actuación de cada una, así como su relación con los bancos y su lucha por conservar su modelo de negocio (Fernández, 2011).

4. ETAPA PREVIA A LA CRISIS: 1997-2007

Para una mejor comprensión de los factores y consecuencias que provocaron el proceso de reestructuración bancario es primordial señalar las peculiaridades que presentaba el sistema financiero en España antes del estallido de la crisis del 2008.

Entre los años 1997 y 2007, se puede decir que en términos generales la economía española experimentó un importante crecimiento, aunque sufriendo, en dicho período, pequeñas fases de mayor o menor expansión. Concretamente, se produjo un fuerte crecimiento entre los años 1997-2000, seguido de una disminución de la actividad entre 2000-2002 y, finalmente, una nueva recuperación durante el periodo 2002-2007. Como se observa en el gráfico, la fase de crecimiento inicial estuvo caracterizada por una tasa de expansión del PIB real de 1,6 p.p. A partir del 2000, como se ha indicado, el ritmo de crecimiento de la economía se debilitó, disminuyendo en más de 2 p.p. En la última fase de expansión, del 2002 al 2007, la tasa de crecimiento del PIB real se incrementó en casi 1 punto porcentual.

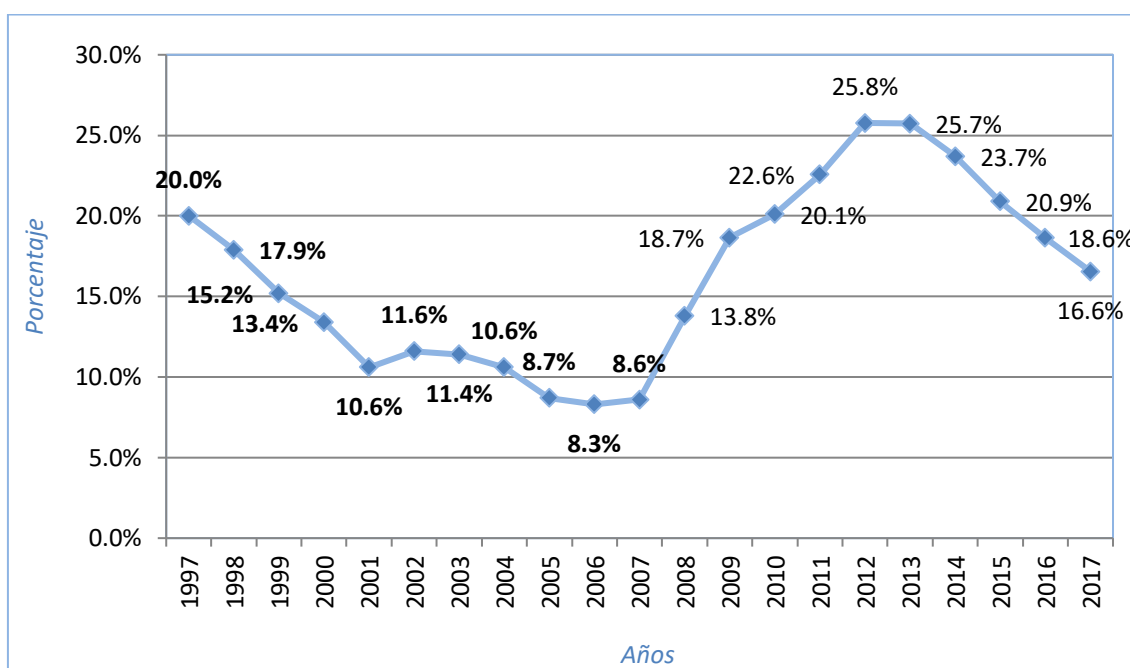
Gráfico 1. Variación anual porcentual del PIB a precios constantes, 1997-2017



Fuente: INE (2018). Elaboración propia

Basándonos en la tasa de crecimiento del PIB real, este periodo estuvo determinado por una evolución macroeconómica positiva, que principalmente se tradujo a un considerable aumento del empleo y por tanto, a una reducción de la tasa de paro, que alcanzó cifras históricas disminuyendo del 20,1% en 1997 a tan solo el 8,60% en 2007 (*Gráfico 2*).

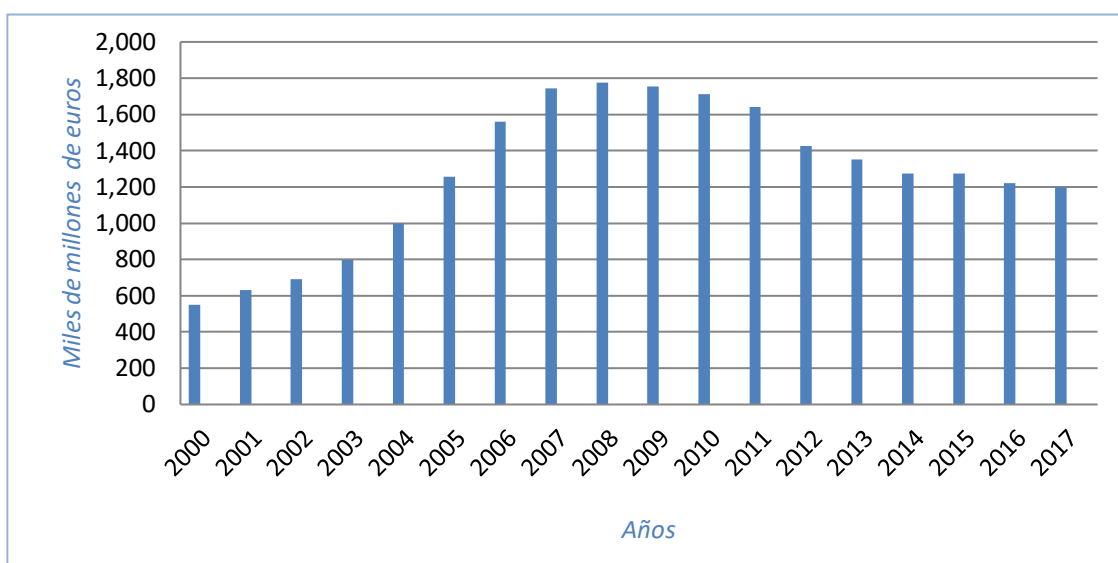
Gráfico 2. Evolución tasa de paro, 1997-2017



Fuente: EPA (2018). Elaboración propia

A pesar de esto, el largo período de crecimiento generó algunos efectos no deseados, que se materializaron en una acumulación de grandes desequilibrios tanto macroeconómicos como financieros. En primer lugar, la integración de España en la Unión Europea Monetaria (UEM), indujo a que los tipos de interés fueran más bajos de los aconsejados, en relación a la situación cíclica de la economía española. La caída estructural de los tipos de interés tuvo importantes efectos económicos, ya que, aumentó el "nivel de endeudamiento estructural de los agentes económicos. De este modo, el nivel de endeudamiento del sector privado tuvo un notable incremento durante este período, tanto como por parte de las empresas como de hogares" (Álvarez, 2008).

Gráfico 3. Evolución del crédito al sector privado residente



Fuente: Elaboración propia. Banco de España (2017 y 2018)

En segundo lugar, el aumento de la financiación al sector privado se concentró en el sector inmobiliario. En dicho periodo se registraron tasas de crecimiento medio anual del 20% en el crédito para la adquisición de vivienda y del 29% en el caso del crédito a las empresas de construcción y servicios inmobiliarios. Cabe destacar que la expansión del sector inmobiliario y la fuerte salida de financiación dirigida al mismo se alimentaron mutuamente, lo que terminó por ocasionar excesos tanto en el ritmo de construcción de viviendas como en sus precios. Todo esto fue fomentado por la holgura en las condiciones de acceso al crédito por parte de los sectores de promoción inmobiliaria y construcción (Banco de España, 2017).

A estas circunstancias hay que añadir, como peculiaridad de nuestro sistema financiero, la existencia de las Cajas de Ahorro. Durante el período en cuestión, estas entidades protagonizaron la fuerte expansión del sector financiero, comparando con el desarrollo de los bancos en el mismo contexto. Resulta sencillo justificar la importancia que alcanzaron hasta el estallido de la crisis, si nos fijamos en algunos datos cuantitativos de la época.

Para exponer más en detalle la difusión del sector, a continuación se revisan los principales indicadores del sector de entidades de depósito³, diferenciando entre bancos y Cajas de Ahorro la evolución del crédito y el crédito dudoso, y por último las fuentes de financiación utilizadas en esta etapa.

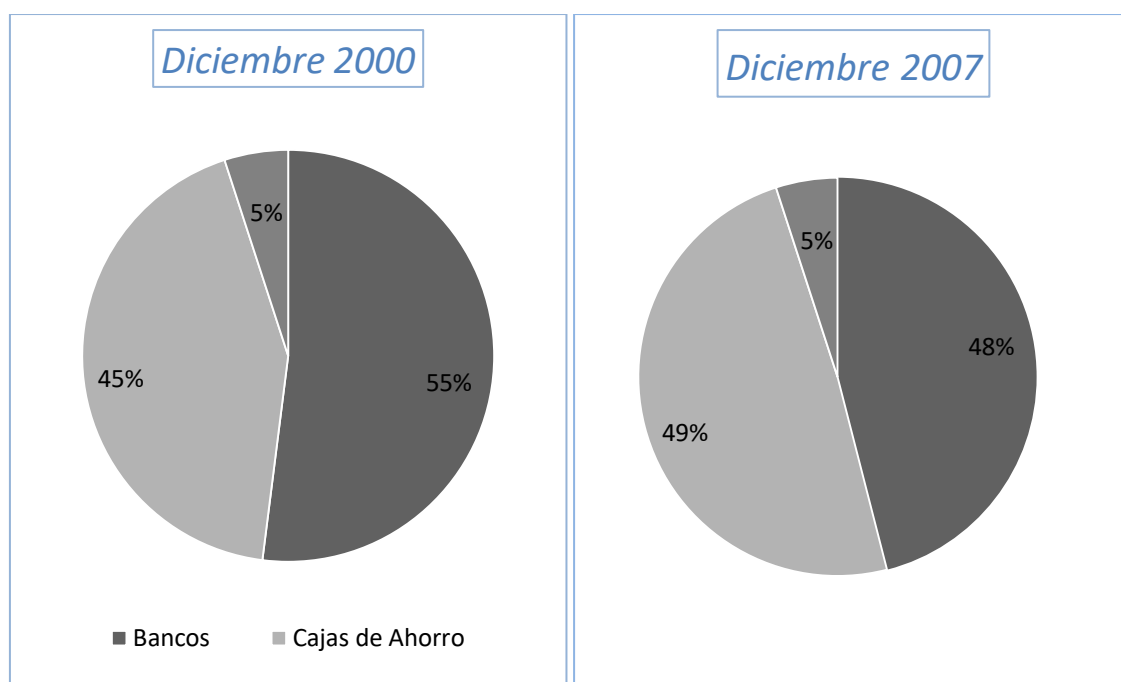
- **Evolución del crédito**

Respecto al proceso de expansión del crédito, las Cajas de Ahorro mostraron un mayor protagonismo que el resto de las instituciones financieras. Así, entre 2000 y 2007 el crédito

³ Las principales variables se mantuvieron durante el periodo de referencia en sintonía con el periodo de expansión económica, si bien empezaron a reflejar un cambio de tendencia al final del mismo.

concedido por las Cajas de Ahorro creció un 266%, frente al crecimiento más moderado del concedido por los bancos, 182%. Para una más simple interpretación, en términos de variaciones medias anuales acumulativas, el crédito aumentó entre 2000 y 2007 en un 20,3% y en un 15,9% para las cajas y los bancos respectivamente. En el *gráfico 4* se observa la diferente evolución comentada, ya que las Cajas de Ahorro representaban en el volumen total del crédito un 49%, superior al 46% de los bancos a finales del 2007, frente al año 2000, en el que eran los bancos los que ofrecían más del 50% del crédito.

Gráfico 4. Distribución del crédito según el tipo de entidad

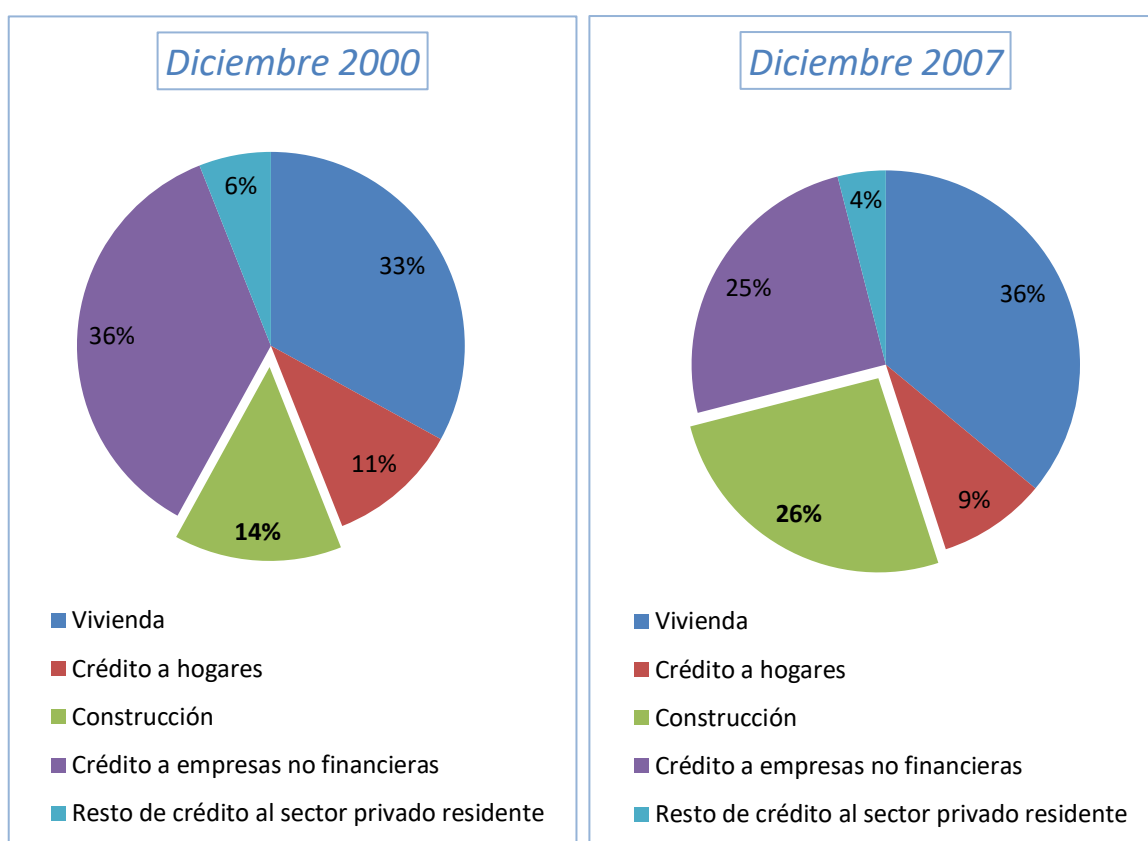


Fuente: Banco de España (2017). Elaboración propia

De esta forma, durante el período analizado se observó una aceleración en el incremento del crédito, tanto por parte de los bancos como, principalmente, de las Cajas de Ahorro. Este crédito tendió a centrarse en construcción y actividades inmobiliarias, en el caso de empresas no financieras, y en crédito para la adquisición de vivienda para los hogares. En el *gráfico 5* se puede observar el notable incremento del volumen de créditos destinados al sector inmobiliario entre el periodo de finales de 2000 hasta antes del estallido de la crisis, 2007, con un aumento de 12 puntos porcentuales. Como consecuencia de este incremento, el resto de créditos concedidos a empresas no financieras disminuyó considerablemente, de 36% a finales del 2000, hasta el 25% a 31 de diciembre de 2007. El crédito destinado a viviendas incremento ligeramente al igual que el resto de créditos concedidos a los hogares. Por tanto, a finales del 2000 las actividades relacionadas con la construcción y el sector inmobiliario suponían el 47% del crédito total al sector privado residente, y siete años más tarde representaba el 62,5%⁴

⁴ Como se observa en el *gráfico 5*, estas cifras suponen la suma del crédito destinado a la construcción y el dedicado a vivienda.

Gráfico 5. Distribución del crédito por finalidad



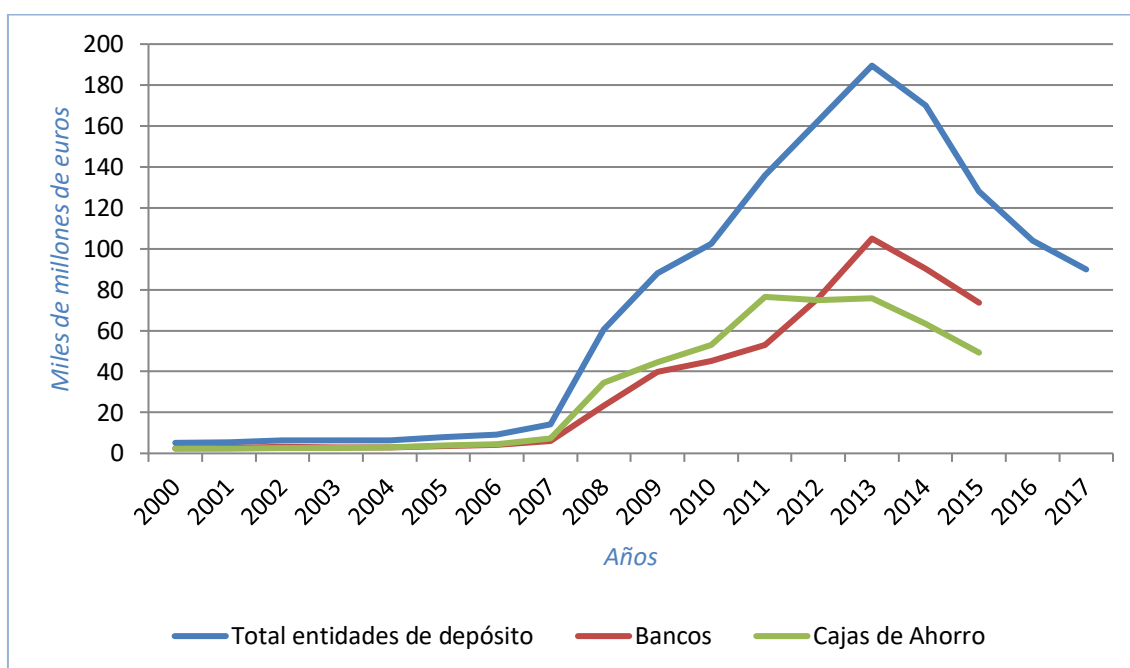
Fuente: Banco de España (2017). Elaboración propia

- **Evolución crédito dudoso**

El presente análisis de la evolución del crédito debe ser ultimado con la evolución del crédito llamado “dudoso”, es decir, aquel que presentaba incumplimiento en los compromisos de pago, basándonos en la evolución de los ratios de morosidad y el nivel de cobertura de estos préstamos.

Como se aprecia en el *gráfico 6*, el volumen de créditos dudosos concedidos al sector privado residente durante el período de 2000 a 2006 era prácticamente cero. Como vemos, a partir de mediados de 2007 el volumen de créditos dudosos sufrió un considerable aumento, más pronunciada en el caso de las Cajas de Ahorro, con una tasa de variación interanual próxima al 70%, frente al 50% que se observaba en los bancos, según el Informe sobre la crisis española publicado por el Banco de España (2017). El volumen de créditos dudosos concedidos por el total de entidades de depósito alcanzó su máximo a principios de 2013, sobrepasando los 180 mil millones euros. Respecto al crédito dudoso concedido únicamente por los bancos, también se observa que la cúspide fue alcanzada en 2013, superando los 100 mil millones de euros en créditos dudosos concedidos al sector privado residente. En el caso del sector de las Cajas de Ahorro, vemos como su máximo figura a mediados de 2011, manteniéndose prácticamente constante hasta mediados de 2013, que es cuando, en paralelo a las otras dos variables consideradas, el volumen de crédito dudoso concedido por las cajas comienza a disminuir.

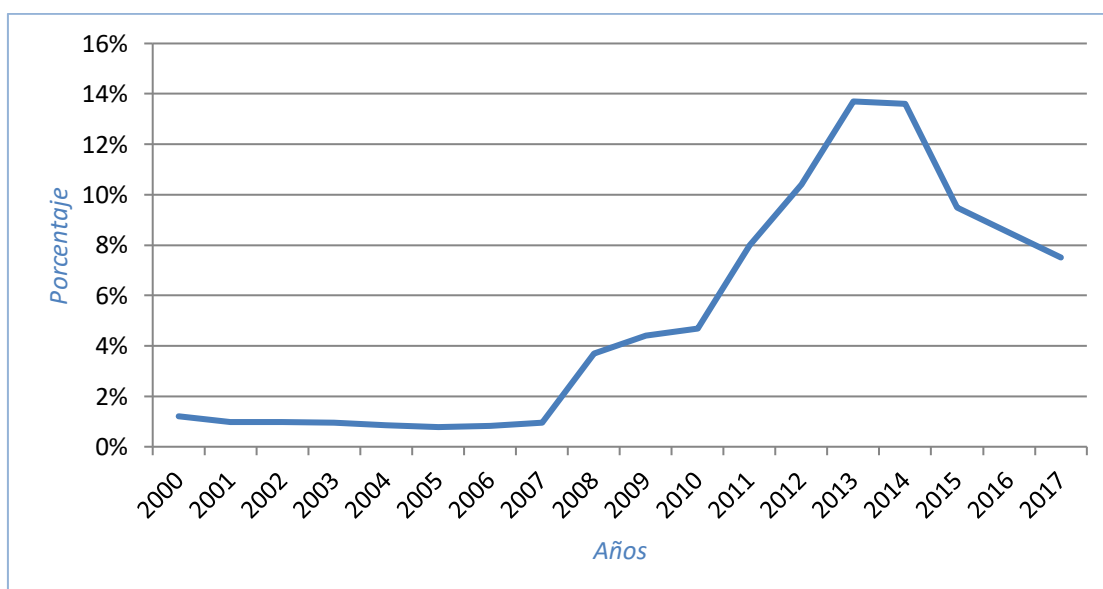
Gráfico 6. Crédito dudoso al sector privado residente



Fuente: Banco de España (2017). Elaboración propia

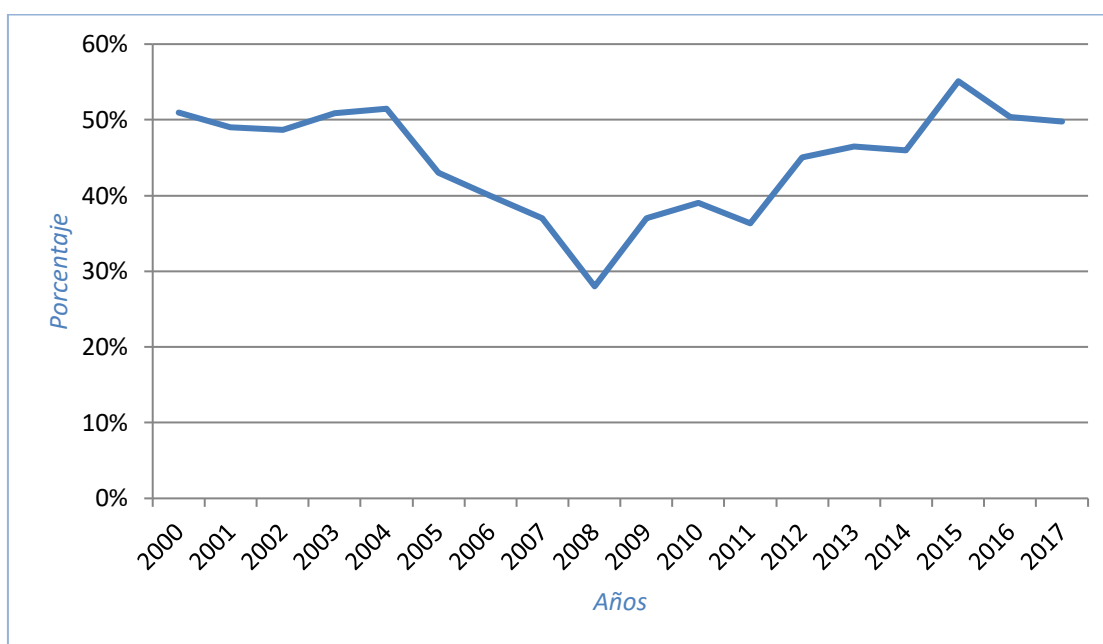
Este hecho provocó consecuentemente aumentos en los ratios de morosidad, sobretudo en el año 2008 (Gráfico 7). Se observa que este ratio se había mantenido constante durante el periodo anterior al estallido de la crisis, al contrario que el ratio de cobertura destinado crédito total dudoso, que comenzó paulatinamente a disminuir a mediados de 2004. El ratio de cobertura alcanzó su nivel más bajo en 2008, situándose por debajo de un 30% (Gráfico 8).

Gráfico 7. Ratio de morosidad. Crédito dudoso al sector privado residente



Fuente: Elaboración propia. Banco de España (2017) y CECA (2018). Elaboración propia

Gráfico 8. Ratio de cobertura. Crédito dudoso al sector privado residente



Fuente: Banco de España (2017) y CECA (2018). Elaboración propia

Como acabamos señalar, a finales del 2007, las Cajas de Ahorro aportaban el 49% del crédito total del sistema y en ese mismo año casi la mitad de las oficinas de las cajas se localizaban en municipios de mediano o pequeño tamaño, como muestra de su labor contra la exclusión financiera, es decir, el 97,4% de la población española podía acceder a alguna oficina de una Caja de Ahorro. En términos generales, el volumen total de balance gestionado por las Cajas de Ahorro pasó de 0,5 billones de euros en 2002 a 1,15 billones en 2007 (Comín, 2008).

Según expone Urbaneja (2014) en su artículo sobre la reestructuración del sistema español, por aquel entonces, “el modelo de negocio de las entidades españolas se definía por su sencillez y cercanía a la clientela, un modelo de banca minorista, que se alejaba con creces de los grandes bancos de inversión que actuaban en países potenciales como Estados Unidos”. Pero la fase expansiva del ciclo económico trajo consigo determinados cambios regulatorios que modificaron ligeramente el modelo de negocio de las entidades españolas, permitiendo la integración de operativas más complejas, ya presentes en Estados Unidos, como las operaciones de titulización.

Por otro lado, durante 2000 y 2007, el incremento del volumen de depósitos por el que las entidades obtenían sus recursos, fue mucho menor que el destacado aumento, en dicho periodo, del crédito, por lo que las entidades tuvieron que buscar fuentes de captación alternativas, como la emisión de cédulas y activos titulizados. Las titulizaciones hipotecarias, representaron en el caso de las cajas más del 80% del total de activos titulizados, mientras que en los bancos se situaban en torno al 50%. Además, a finales del 2007 la emisión de cédulas hipotecarias por bancos y cajas superaba los 275 mm de euros, frente a los 12 mm de euros al inicio del período. Así, entre 2005 y 2007, España se convirtió en el segundo país europeo emisor de titulizaciones, tan sólo por detrás de Reino Unido.

A finales de esta etapa de bonanza, el sistema financiero español se configuraba por entidades de relevancia cierta, las cuales se estimaba que gozaban de una estable posición; y otro conjunto de entidades de tamaño mediano o pequeño, en las cuales se predecía que se pudieran concentrar los problemas del sistema financiero en cuestión, fundamentalmente las Cajas de Ahorro (Urbaneja, 2014). Esta división, unida a la combinación de desequilibrios en el sector inmobiliario y el elevado nivel de endeudamiento de la economía se convirtieron en los primordiales mecanismos de transmisión de la crisis posterior.

5. LA GRAN DEPRESIÓN Y PROBLEMÁTICA DE LAS CAJAS DE AHORRO

Tal y como se ha reflejado en el apartado anterior, la crisis tuvo su origen, mayormente, en una combinación de excesos en el plano económico y financiero español que se explicarán más detalladamente a continuación.

En primer lugar, la abundancia de liquidez existente en los primeros años del siglo XXI y las políticas expansivas monetarias aplicadas dieron lugar a un periodo caracterizado por tipos de interés nominales muy reducidos, que en un escenario como el presente, provocó que la propensión al endeudamiento aumentara vertiginosamente, dados los reducidos costes de financiación.

La insuficiencia del ahorro nacional para financiar el fuerte ritmo de inversión provocó una gran necesidad de financiación exterior, lo cual se reflejó en el saldo deficitario de la balanza por cuenta corriente española y en una balanza financiera de signo positivo. El fácil acceso a la financiación en los mercados internacionales, hizo posible el creciente endeudamiento de la economía del país, incrementando a su vez el nivel de deuda externa acumulada.

A su vez, el fuerte crecimiento de la inversión empresarial fue posible gracias al abundante crédito que las entidades financieras pusieron a su disposición, acudiendo a la liquidez de los mercados mayoristas, lo que provocó, en último término, una elevada dependencia de las empresas a la banca española.

Por último, las entidades de depósito presentaban de una cartera crediticia muy concentrada en la actividad ligada al sector de la construcción y promoción inmobiliaria, además de tener que gestionar un considerable volumen de activos inmobiliarios improductivos que habían entrado en sus balances en respuesta cambio de tendencia en los ratios de morosidad a finales de la etapa de expansión (Maudos, 2012).

5.1 ESTALLIDO DE LA CRISIS

5.1.1 La economía internacional

Antes de proceder a analizar la situación financiera española, cabe mencionar el origen de la gran depresión y su posterior expansión.

Los primeros síntomas de la crisis financiera internacional se observaron a mediados del 2007, en una sección concreta del mercado hipotecario americano, la cual integraba las conocidas hipotecas *subprime* o de alto riesgo.

En ese momento, este segmento representaba el 13% del total de los créditos hipotecarios del país. Se trataba de hipotecas concedidas a prestatarios con calificación crediticia baja y que, durante la fase alcista, habían sido concedidas a tipos de interés iniciales inferiores a los de mercado y con importes demasiado elevados en relación a la renta de los prestatarios, condiciones que incrementaban considerablemente el riesgo. Esto había venido acompañado de una infravaloración de los riesgos, que había colocado a niveles muy altos tanto los precios de los activos reales y financieros como el endeudamiento del sector privado, financiero y no financiero.

El cambio de sesgo de la política monetaria de Estados Unidos marcó el punto de inflexión del mercado hipotecario estadounidense. Entre julio de 2004 y julio de 2006, los tipos de interés oficiales subieron 425 puntos básicos. Esto deterioró de manera significativa la capacidad de pago de los deudores del segmento *subprime*, cuyos préstamos habían sido concedidos a tipo variable y, en muchos casos, con un descuento en los primeros dos años.

En este contexto, el fin de la revalorización de la vivienda y las revisiones de las hipotecas dispararon la carga financiera y las tasas de morosidad de este segmento, especialmente de las hipotecas concedidas en los últimos años. Sin embargo, no fue hasta el verano de 2007 cuando se puso de manifiesto el impacto que el deterioro del mercado inmobiliario americano podía tener sobre el conjunto del sistema financiero mundial (Álvarez, 2008).

En septiembre de 2008, la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers y la nacionalización de la mayor aseguradora estadounidense (AIG) provocó un brusco aumento de las primas de riesgo en los mercados internacionales, una caída vertiginosa de las cotizaciones bursátiles y cambio muy notable de la volatilidad, aumentando el riesgo de contagio global en un mercado financiero cada vez más integrado.

Además, el hecho de que durante la expansión, los préstamos de alto riesgo habían sido titulizados agudizó el problema, sobre todo, la titulación del segmento en cuestión de las hipotecas *subprime*. La gran popularidad de estos instrumentos de financiación entre las entidades estadounidenses, había desencadenado una colosal dificultad para la identificación de los tenedores finales de estos riesgos, dada la escasa información sobre la distribución de ciertos activos que los formaban. Este hecho, aceleró vertiginosamente la desconfianza

inversora en los mercados financieros. Asimismo, hasta el inicio de la gran depresión, la tasa de ahorro personal estadounidense se situaba en 1997 en torno al 7% de la renta disponible y ya hacia 2006 caía en torno al 2%. La buena situación de la economía impulsaba a los estadounidenses a gastar una mayor parte de sus ingresos y por tanto ahorrar menos (U.S. Bureau of Economic Analysis, 2018).

De esta manera, dada la situación global de elevada integración y complicadas interconexiones entre entidades financieras, los desequilibrios se extendieron progresivamente a todos los activos, generando la mayor crisis financiera global de los últimos 80 años.

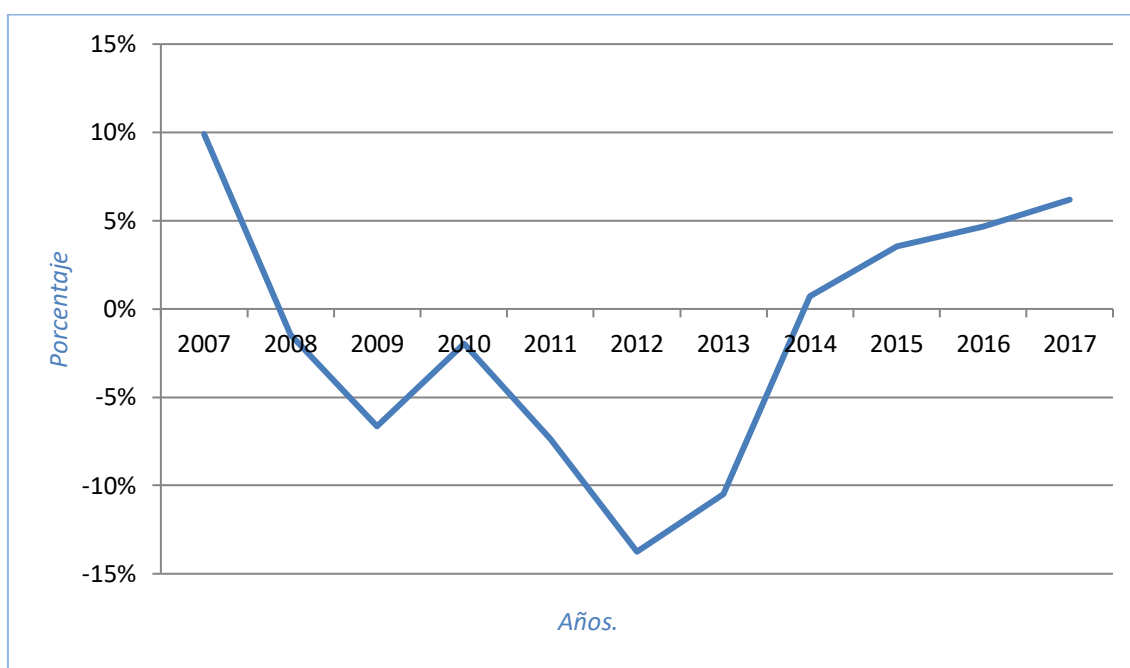
5.1.2 La economía española

A mediados de 2007, cuando empezaron a observarse las primeras perturbaciones en los mercados financieros internacionales, en la economía española ya se había iniciado una fase de desaceleración derivada de la propia maduración del ciclo expansivo.

En lo que al sector financiero se refiere, el modelo de banca minorista desarrollado hasta la fecha y la ausencia de exposiciones significativas a los productos estructurados originados en Estados Unidos, le situó en un punto de partida relativamente bueno para afrontar el inicio de la crisis. No obstante, la duración de ésta y su impacto sobre el ajuste del mercado inmobiliario supusieron a partir de este momento un gran reto para la gestión del conjunto de entidades (Álvarez, 2008).

Dado el creciente endurecimiento de las condiciones de financiación tras los incrementos constantes de los tipos de interés por el BCE y la finalización del ciclo alcista del mercado inmobiliario, se comenzó a percibir una disminución paulatina de la demanda agregada y los precios. A pesar de que la oferta de vivienda seguía siendo muy notable, el menor aumento de la riqueza de las familias junto con el incremento de los tipos de interés ayudó a calmar el crecimiento del consumo de los hogares y de la inversión residencial. Según apunta Álvarez (2008) en su artículo sobre el análisis de la crisis financiera española, a principios de 2008, las compraventas residenciales mostraron una caída del 28%, y como consecuencia, se experimentó un fuerte desplome en la demanda de financiación para la adquisición de las mismas (un 40% menos a principios de 2008, en comparación a lo registrado el año anterior). Esta situación provocó una sobreoferta de viviendas, que derivó en un descenso constante en los precios residenciales. En el *gráfico 9* se refleja esta caída, iniciada en el segundo trimestre de 2007 hasta el último trimestre de 2008, donde el ritmo de descenso en el nivel de precios aumenta, reflejándose en una pendiente más pronunciada y alcanzando su nivel mínimo en el segundo trimestre de 2009, con un variación negativa del precio de las viviendas del 7,7% con respecto al año 2007.

Gráfico 9. Variación anual de precios de vivienda (IPV) con respecto a 2007 (media anual)



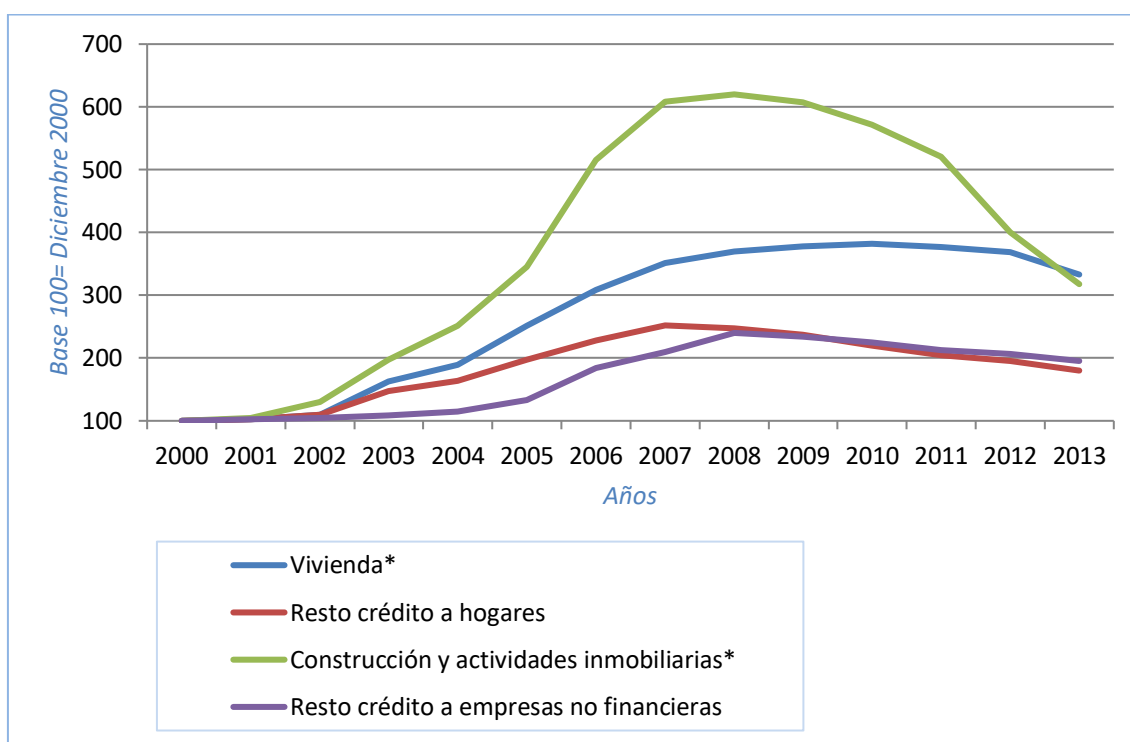
Fuente: INE (2018). Elaboración propia

A partir de la segunda mitad de 2008, la economía española entró, como hemos visto, en una fuerte recesión, agravándose las duras condiciones de financiación, disminuyendo la riqueza del sector privado como consecuencia del ajuste inmobiliario y de las caídas de precios de los activos y sobre todo, el aumento de la incertidumbre entre la población.

El crédito concedido al sector privado residente, es decir, a los hogares y sociedades no financieras españolas, disminuyó rápidamente a partir de 2008, año en que se registró una tasa del 6%, frente a tasas del 17% desde 2004. Esta desaceleración del crédito se explicó por la disminución de su demanda, consecuencia de la disminución del gasto interno y de la pérdida de confianza, así como por la caída en los precios de los activos y el deterioro de las condiciones de financiación de los propios prestamistas, que contribuyeron a endurecer la oferta de nuevos créditos. Hay que destacar, que la caída del crédito entre 2007 y 2011 fue principalmente debido al comportamiento de las Cajas de Ahorro, ya que en los bancos el crédito siguió creciendo, aunque de forma muy moderada (Banco de España, 2017).

Además, aunque el crédito dudoso, como hemos comentado en el apartado anterior, había ido aumentando a partir del 2002, en torno a estas fechas, su crecimiento se intensificó considerablemente, especialmente en el crédito del sector de la construcción y actividad inmobiliaria (*gráfico 10*). Por otro lado, se originó una diferencia significativa en los ratios de morosidad entre bancos y cajas, dada la mayor exposición relativa de estas últimas a la financiación del sector inmobiliario.

Gráfico 10. Crecimiento acumulado del crédito al sector privado residente por finalidad



Fuente: Banco de España (2017). Elaboración propia

*Vivienda hace referencia a los créditos concedidos a las familias para la adquisición de viviendas

*Construcción se refiere a los créditos concedidos a las empresas de construcción y actividades inmobiliarias a créditos concedidos a promotores inmobiliarios

De esta manera, el sucesivo agravamiento de la morosidad y las pertinentes necesidades de provisiones específicas necesarias para la cobertura de créditos no pagados, afectaron negativamente a las cuentas de resultados de las entidades, sobre todo en aquellas con mayor vinculación al sector inmobiliario y de la construcción. Unido a esto, el sector financiero tuvo que hacer frente a la falta de liquidez de los mercados internacionales y a la caída de los precios de los activos inmobiliarios. En concreto, el bloqueo de los mercados financieros de financiación mayorista, afectó de manera creciente a los intermediarios españoles, sobre todo bancos y cajas, por su elevada dependencia del ahorro exterior.

Todos estos desequilibrios afectaron tanto a los bancos como a las Cajas de Ahorro, si bien la excesiva capacidad instalada fue un desajuste concreto del sector de las cajas. Durante los 10 años que duró la etapa de expansión, según refleja la *tabla 2*, el número de oficinas de este sector aumentó casi un 30%, pasando de 16.638 oficinas en 1997 a 24.585 en 2007. Cabe destacar que la mayoría de estas nuevas oficinas se establecieron fuera de los territorios de origen de las cajas, por lo que se llevaron a cabo agresivas estrategias para la entrada en los nuevos mercados, corriéndose grandes riesgos (Hernangómez, 2012). Consecuencia del gran incremento del número de oficinas, también se observa en la *tabla 2*, que el número de empleados aumentó notablemente, siendo 90.843 el total de empleados en 1997 a 131.933 al

final de la etapa de expansión. Es decir, durante la etapa previa a la gran depresión (1997-2007) se crearon 41.090 puestos de trabajo en el sector de las Cajas de Ahorro, correspondiendo a un incremento de empleados del 45%.

Tabla 2. Evolución de la capacidad instalada de las Cajas de Ahorro (1997-2007)

	Nº oficinas	Nº empleados
1997	16.638	90.853
2007	24.565	131.933
Variación %	47,64%	45,22%

Fuente: Anuario Estadístico de las Cajas de Ahorro (2018). Elaboración propia

Los desequilibrios acumulados durante los años previos al estallido de la crisis fueron, principalmente, los causantes de los desfases surgidos en los balances de las entidades financieras, desajustes necesarios de compensar con inyecciones de capital, dada la dificultad de generar beneficios en este contexto.

El periodo de recesión, la disminución de la confianza en los mercados internacionales y la posterior paralización del crédito, situó al sector financiero español en una posición delicada. Las entidades financieras no eran capaces de dotar de liquidez al mercado productivo español, lo que implicó, la quiebra del sector inmobiliario, el aumento masivo de desempleo, el incremento de morosidad y en definitiva el desplome de ingresos generados por el sector, derivando en problemas para refinanciar deudas y en un aumento de sus costes de financiación (Miralles y Daza, 2011). Igualmente, el estallido de la crisis puso de relieve, el papel crucial de la supervisión bancaria y la necesidad de acomodar la misma, de manera continua, a los nuevos retos que representan la globalización del sistema financiero. El impacto internacional de la crisis demostró el aumento de riesgo de contagio en un mercado financiero cada vez más integrado.

5.2 PROBLEMÁTICA DE LAS CAJAS

Frente a la dificultad de refinanciar las deudas con vencimiento a corto plazo, y la imposibilidad de colocar las mismas en los mercados financieros, la solución más factible residía en aumentar los recursos propios de las entidades. Sin embargo, no todas las entidades que formaban el sistema financiero tenían las mismas herramientas para poder elevar sus recursos propios. Las ampliaciones de capital en los bancos eran posibles ya que las acciones, a diferencia de las cuotas participativas que integraban el capital de las cajas, eran atractivas para los accionistas, dada su rentabilidad y liquidez, así como por el derecho a voto que otorgaban, diferencia más importante con las cuotas participativas (Miralles y Daza, 2011).

Estas restricciones estructurales suponían un problema para estas entidades, pues no les era posible obtener recursos propios de máxima calidad por métodos diferentes de la capitalización de beneficios (retención), siendo el único instrumento disponible las cuotas

participativas poco cotizadas por los inversores, lo que impidió su desarrollo y, con ello, la posibilidad de poder contribuir a mejorar la gestión de las cajas. Otro de los problemas de las Cajas de Ahorro residía en su naturaleza jurídica dada su estructura de gobernanza compleja y rígida, rasgo que no favorecía la aplicación de las mejores prácticas internacionales de gobierno corporativo, ni la adecuada captación profesional de los miembros de los órganos rectores de estas entidades (Banco de España, 2017).

6. EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

6.1 INTRODUCCIÓN

Ante el considerable agravamiento a finales del 2008 de las tensiones en los mercados financieros internacionales, y su reflejo en la economía real, las autoridades económicas se vieron obligadas a intervenir de forma urgente y poner en marcha medidas que buscaban, principalmente, restablecer la confianza en el mercado, proteger a los ahorradores, aliviar las tensiones de crédito, asegurar un flujo de financiación adecuado para empresas y familias y mejorar las normas de regulación y supervisión del sistema financiero (Calvo y Martín de Vidales, 2014).

Como veremos a continuación, aún cuando las cajas protagonizaron la mayor parte de los proyectos de integración y reestructuración, la crisis económico-financiera afectó al conjunto del sector bancario. Si bien en algunas cuestiones se requirió un tratamiento diferenciado en el caso de las cajas, como hemos visto, dada su naturaleza en el caso de las posibilidades de aumento de sus recursos propios, las actuaciones expuestas a continuación afectaron tanto a los bancos como a las Cajas de ahorro.

En algunos países como España, el impacto de la crisis no fue tan rápido y hubo un cierto margen de maniobra para diseñar medidas adecuadas para intentar paralizar los problemas originados sobre sus entidades financieras. Según Calvo y Martín de Vidales, el impacto de la crisis sobre el sistema bancario español fue mayor por el progresivo deterioro económico, que por la crisis *subprime* y, teniendo en cuenta la incidencia distinta entre entidades, llevó a las autoridades a diseñar un proceso de reestructuración ordenada del sector, que difiere en gran medida con lo llevado a cabo en otros países.

6.2 OBJETIVOS Y ACTUACIONES PRINCIPALES

Previo al análisis del proceso de reestructuración, veremos a continuación los objetivos, en términos generales, que perseguía la reforma del sector:

- Redimensión del sistema a través de la integración de entidades y consecuentemente, la reducción de su capacidad para conseguir una mejora en solvencia, estabilidad y rentabilidad de las mismas a corto como largo plazo.
- Tranquilizar a los mercados, mediante la introducción de nuevos requerimientos de solvencia y recapitalización.
- Favorecer la entrada de nuevos inversores para proceder a la recapitalización de las diferentes entidades.
- Mejora de la gobernanza y eficacia en la gestión de las entidades mediante incentivos para transformar las Cajas de Ahorro en bancos.
- Reducción de los costes para los contribuyentes mediante la entrada de capitales privados en las entidades.

En la *tabla 3*, se reflejan las diferentes etapas y actuaciones legislativas integradas en el proceso de reestructuración de todo el sistema financiero español, con objeto de sintetizar el largo y complejo desarrollo del mismo, por orden cronológico.

Tabla 3. Principales actuaciones legislativas del proceso de reestructuración

	AÑO	ACTUACIONES PRINCIPALES
FASE INICIAL	2008	- Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF)
	2009	- Real Decreto-ley 9/2009: Creación FROB - Fondo de Garantía de Depósitos - Sistema Institucional de Protección (SIP)
	2010	- Real Decreto-ley 11/2010 de órganos y otros aspectos de régimen jurídico de las Cajas de Ahorro - Pruebas de resistencia
	2011	- Real Decreto-ley 2/2011: FROB II
RECRUECIMIENTO DE LA CRISIS	2012	- Real Decreto-ley 2/2012: Plan de Saneamiento Financiero - Real Decreto-ley 18/2012, de 18 de mayo, sobre saneamiento y venta de activos inmobiliarios del sector financiero <ul style="list-style-type: none"> • Firma del Memorando de Entendimiento. Ley 9/2012 y (Real Decreto 1559/2012: SAREB - Nuevas normas: establecimiento provisiones genéricas y específicas - Establecimiento de requisitos para la concesión de crédito-rescate
	2013	- Ley 26/2013, de 27 de diciembre de Caja de Ahorros y Fundaciones Bancarias. Reforma del marco jurídico

NORMALIZACIÓN	2014-2015	<ul style="list-style-type: none"> - Rescate a la Banca Española. - Venta de las entidades participadas por el FROB.
---------------	-----------	--

Fuente: Elaboración propia

6.3 FASES DEL PROCESO

6.3.1 LA FASE INICIAL

Durante el periodo 2008-2011, las autoridades españolas impulsaron cuatro tipos de medidas principales, con la finalidad de adaptar el sistema financiero a las reformas internacionales e iniciar el proceso de saneamiento pertinente para nuestro propio país. Estas iniciativas además siguieron un orden cronológico. A continuación, describiremos brevemente en qué consiste cada una de ellas.

6.3.1.1 Medidas destinadas a reforzar la liquidez de las entidades financieras y la confianza de los depositantes e inversores.

Aunque en España el impacto de la primera fase de la crisis, como hemos dicho, fue menor, al igual que otros Estados miembros de la UE nuestro país adoptó una serie de medidas destinadas a apoyar a su sector financiero y a restablecer los préstamos a la economía real, tanto para los bancos individuales como para el sistema financiero en su conjunto. De esta forma, en octubre de 2008 acogió varias disposiciones de soporte al sector financiero; en primer lugar se creó un Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF) de alta calidad y en segundo lugar, se otorgaron garantías del Estado para las emisiones de renta fija de las entidades de crédito (Almunia, 2011).

Mediante el Real Decreto-ley 6/2008 de 10 de octubre se creó el FAAF, dotado inicialmente de 30 millones de euros, destinado a la inversión en instrumentos de alta calidad emitidos por las entidades de crédito que tuvieran como garantía nuevos créditos prestados a particulares, empresas y entidades no financieras. El FAAF podía invertir en ciertos activos, como eran las cédulas hipotecarias, bonos de titulización o bonos de titulización hipotecaria (Redonet, 2009).

Igualmente, mediante el Real Decreto-ley 7/2008, se creó un mecanismo de concesión de avales por parte del Estado. Así, el Estado podía avalar, temporalmente, las nuevas emisiones de instrumentos financieros negociados en mercados secundarios españoles realizadas por las entidades de crédito españolas.

6.3.1.2 Medidas de reestructuración y consolidación del sector financiero.

Una de las medidas más importantes que se debe destacar en este periodo es la creación, en 2009, del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria o FROB⁵. Este mecanismo, perseguía un nuevo modelo bancario a lograr mediante procesos de integración de entidades. De una forma resumida, con este modelo de irían eliminando las Cajas de Ahorro, que pasarían a formar parte de bancos con un mayor tamaño mediante fusiones e integraciones. Su objetivo consistía en fomentar la reestructuración del sistema bancario teniendo en cuenta que el proceso debían iniciarlo las propias entidades, actuando el FROB durante su desarrollo en caso de ser necesario. Esta es una de las medidas clave, ya que sin ella no se puede entender el resto de disposiciones realizadas. Estas medidas se usarían para suministrar apoyo financiero para la integración de entidades, como la ayuda a las entidades con mayores problemas, pero como veremos más adelante, no fueron suficientes para sanear y fortalecer el sistema financiero español, por lo que debieron ser potenciadas por un conjunto de ayudas destinadas a complementar estas reformas (Ojeda y Jareño, 2013).

El FROB nació bajo dos objetivos principales. En primer lugar, para la gestión de los procesos de reestructuración de entidades de crédito que no hubieran superado sus dificultades. Y en segundo lugar, con el fin de reforzar los recursos propios de las entidades participantes en procesos de integración.

En relación al primer punto, estos procesos se articulaban en torno a los tres Fondos de Garantía de Depósitos existentes por entonces y a esta nueva institución y se podían distinguir las siguientes fases:

1. La entidad de crédito con problemas debía, por su propia cuenta, buscar una solución privada para solucionar estas dificultades, es decir, sin la ayuda pública.
2. En el caso de no encontrar ninguna solución propia, para proceder a la reestructuración podía plantear un programa de actuación con ayudas de los Fondos de Garantía de Depósitos, siendo requisito fundamental la aprobación del Banco de España. El plan podía contener una de las tres acciones siguientes: el reforzamiento de su patrimonio y solvencia; una fusión o absorción, o el traspaso total o parcial de su actividad.
3. En caso de que la entidad no diseñara el plan, fuese incumplido una vez aprobado o no aprobado, el Banco de España podía concertar la sustitución de los órganos de administración de la entidad, siendo el FROB el nuevo administrador provisional. En esta situación, el FROB debía formular al Banco de España la aceptación de un plan de reestructuración para al final lograr una fusión de la entidad o el traspaso total o parcial del negocio.

⁵ El FROB o Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria es un fondo creado por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre la reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, fundado para gestionar los procesos de reestructuración de las entidades de crédito y contribuir a reforzar sus recursos propios en los procesos de integración. FROB I fue la primera actuación del FROB, que se explicará más adelante.

Respecto al segundo objetivo, el FROB nació con el fin de reforzar los recursos propios de las entidades participantes en procesos de integración, siendo esta institución la encargada de dar un estímulo a los procesos de fusión de las entidades. Así, las mismas debían proponer un plan de integración en el que se detallaran las condiciones de la fusión y como se iba a mejorar la eficiencia y el redimensionamiento de la capacidad productiva. En el caso de ser aprobado por el Banco de España, el FROB adquiriría temporalmente títulos de recursos propios emitidos por las entidades, como participaciones preferentes u otros medios convertibles en capital. La entidad, por su parte recompraría al FROB estos títulos lo antes posible o, tras cinco años serían convertidos en capital. Este segundo objetivo, fue conocido como FROB I (que se extiende desde la creación de FROB en 2009 hasta la publicación del Real Decreto-ley 2/2011 que veremos más adelante), centrando su actividad en el sector de las cajas.

6.3.1.3 Refuerzo de la solidez de las entidades

Hasta el año 2010, en España, las normas referentes a las provisiones eran relativamente sencillas y transparentes. El regular establecía los criterios mínimos, y su cumplimiento era verificado por un supervisor y los correspondientes auditores externos de las entidades. En el verano de 2010 estas normas se endurecieron. En términos generales, se centraron en el refuerzo de la solidez de las entidades, en nuevas normas relacionadas con las provisiones y en la reforma del sector de las Cajas de Ahorro. Con la primera acción se pretendía que las entidades de crédito mejorasen sus políticas de gestión de las operaciones de crédito para reducir la morosidad, aspectos como la correcta evaluación de la capacidad de pago del prestatario y el importante papel de las garantías a la hora de la concesión del riesgo, entre otros. Igualmente, se pretendía aumentar la cobertura de las operaciones impagadas y de los activos adjudicados en pago de deudas. El objetivo residía en estimular a las entidades para la venta de estos últimos activos, ya que se estaba produciendo un aumento considerable en sus carteras de inmuebles (Ordóñez, 2011).

6.3.1.4 REFORMA DEL SECTOR DE LAS CAJAS DE AHORRO. EL PROCESO DE INTERVENCIÓN DEL SECTOR.

La reforma del sector de las cajas se inició mediante el Real Decreto-ley 11/2010. La especial incidencia en este sector hacía necesario establecer unos nuevos límites que le permitieran captar recursos de capital de primera calidad y en definitiva, mejorar su operativa.

El sistema Institucional de Protección

En primer lugar, se introdujeron medidas que facilitaban el acceso a los mercados de capitales. De esta manera, las cajas podían realizar su actividad indirectamente a través de un banco, bien manteniendo su figura jurídica de caja o transformándose en fundación, o bien, podrían desarrollar su actividad a través de un SIP (Sistema institucional de Protección) del que la caja pasaría a forma parte.

Con los SIP se pretendía conseguir los objetivos propios de una fusión sin que desapareciera la entidad individual, aunque subordinada en los principales aspectos de gestión al órgano

central del SIP⁶. De esta forma, los SIP pasaron a ser grupos consolidados de entidades de crédito, dominados por una entidad central y que a efectos económicos y no jurídicos, cada entidad perdía su individualidad (Ariztegui, 2010).

Gran parte de los procesos de integración de las Cajas de Ahorro se instrumentaron a través de este mecanismo y en la mayoría de los SIP constituidos, se llegó a que la mutualización de liquidez, solvencia y resultados fuese del 100%, por lo que a priori podemos afirmar que la actuación fue exitosa.

La siguiente tabla detalla el proceso de transformación del sector, indicando el modelo de integración correspondiente a cada entidad y su situación final a 31 de diciembre de 2011, fin del periodo analizado en este apartado.

Tabla 4. Transformación del sector de las Cajas de Ahorro, fase inicial

CAJAS ORIGEN (45 grupos)	NUEVOS GRUPOS a 31.12.2011 (15 grupos)	MODELO DE INTEGRACIÓN
Caja Madrid, Bancaja, Caja Ávila, Caja Segovia, Caja Rioja, Caixa Laietana, C.I. de Canarias	BFA* -Bankia (2010)	SIP
Caja Murcia, Caixa Penedés, Sa Nostra, Caja Granada	BMN** (2010)	SIP
Caja Navarra, Caja Canarias, Caja Burgos, CajaSol, Caja Guadalajara	Banca Cívica (2010)	SIP
Caja Inmaculada, Caja C. de Burgos, Caja Badajoz	Caja 3 (2010)	SIP
Caixa Catalunya, Caixa Manresa, Caixa Tarragona	Catalunyacaixa (2010)	Fusión
Caixa Sabedell, Caixa Terrasa, Caixa Manlleu	Unnim (2010)	Fusión
Caja España, Caja Duero	CEISS (2010)	Fusión
Caixa Galicia, Caixanova	Novacaixagalicia (2010)	Fusión
Unicaja, Caja Jaén	Unicaja (2010)	Fusión
La Caixa, Caixa Girona	La Caixa (2010)	Fusión

⁶ Esto suponía un acuerdo contractual entre las entidades participantes, que suponía la cesión a una entidad central la capacidad para establecer y ejecutar estrategias de herramientas de control interno y gestión de riesgos. Además, los participantes pactaban una mutualización de su liquidez, solvencia y resultados

Caja Asturias+ CCM, Caja Cantabria, Caja Extremadura	Liberbank (2011)	SIP
BBK + Caja Sur, Caja Vital, Kutxa	Kutxabank (2011)	SIP
Ibercaja***		
Ontinyent***		
Pollença***		
CAM	Vendida a Banco Sabadell (2011)	

Fuentes: Banco de España (2017)

* Banco Financiero y de Ahorros.

**Banco Mare Nostrum.

*** Ibercaja, Ontinyent y Pollença no estuvieron sujetas a ningún tipo de intervención.

Como se observa, el sector de las Cajas de Ahorro pasó de estar integrado por 45 grupos a solamente 15 a través de varios procesos de integración, en los que estuvieron involucradas 42 entidades. Dichos procesos de integración fueron llevados a cabo con ayudas del FROB o sin ayudas de este ente. Como se refleja en la *tabla 5*, nueve de estos procesos (Catalunya Caixa, Novacaixagalicia, Banca Cívica, Mare Nostrum, Caja España-Duero, Base⁷, BBK y Banco Financiero y de Ahorros), que afectaron a 33 del total de Cajas de Ahorro, se llevaron a cabo mediante ayudas concedidas por el FROB, mientras que tres de ellos se ejecutaron sin apoyo financiero del mismo (La Caixa-Girona, Unicaja-Jaén y Caja 3).

Tabla 5. Cajas de ahorro sometidas a procesos de integración con y sin ayudas del FROB

CAJAS	ENTIDADES	Nº DE PROCESOS
Proceso de integración con ayudas FROB	33	9
Proceso de integración sin ayudas FROB	7	3
Intervenidas*	2	-
Total Cajas de Ahorro intervenidas	40	12
Resto	5	
Total Cajas de Ahorro	45	

Fuente: Banco de España (2017). Elaboración propia

*Caja Castilla-La Mancha y CajaSur, absorbidas posteriormente por BBK

Centrándonos en los procesos de integración llevados a cabo con ayudas del FROB I⁸, la inversión total del mismo ascendió a 9.674 millones de euros. En la *tabla 6*, aparece de forma

⁷ Banco Base fue una entidad financiera española creada en 2010 a partir de la integración de las cajas CAM, Cajastur, Caja Extremadura y Caja Cantabria mediante SIP. Aunque posteriormente, Caja Mediterráneo adquirió el total de las acciones de Banco Base y pasó a denominarse Banco CAM. Cajastur, Caja Cantabria y Caja Extremadura crearon Liberbank.

⁸ El FROB I se extiende desde la creación del FROB en 2009, hasta la publicación del Real-Decreto ley 2/2011, con medidas centradas en la reestructuración y consolidación del sector financiero.

detallada la distribución de las ayudas cometidas por el FROB a las distintas entidades, que se basaron en la adquisición de participaciones preferentes.

Tabla 6. Inversiones realizadas por el FROB I (en millones de euros)

ENTIDADES	FECHA	IMPORTE	OBSERVACIONES	ACTIVOS*
Catalunya Caixa	Marzo 2010	1.250	Las participaciones preferentes se capitalizaron posteriormente.	76.600
CEISS	Marzo 2010	525	Las participaciones preferentes se capitalizaron posteriormente.	45.700
SIP Grupo BMN	Junio 2010	915	Las participaciones preferentes se capitalizaron posteriormente.	73.000
SIP Banco Financiero y de Ahorros	Junio 2010	4.465	Las participaciones preferentes se capitalizaron posteriormente.	328.000
Nova Caixa Galicia Banco	Junio 2010	1.162	Las participaciones preferentes se capitalizaron posteriormente.	73.500
Unnim	Julio 2010	380	Las participaciones preferentes se capitalizaron y las acciones fueron adquiridas por el FGDEC	28.500
SIP Banca Cívica	Dic 2010	977	Reembolsadas por CaixaBank en abril de 2013	45.900
TOTAL		9.674		671.200

Fuentes: FROB y Banco de España (2017)

* La cantidad de activos correspondía al volumen de activos resultantes de cada proceso de integración, con un total de 671.200 millones de euros.

Reforzamiento de la solvencia de las entidades financieras

A finales de 2010, se originó una segunda parte en la crisis de deuda soberana en el área euro, lo que renovó las dudas sobre la capacidad del sistema financiero español. En este sentido surge el Real Decreto-ley 2/2011, produciéndose una nueva etapa de actuación del FROB, conocida como FROB II⁹ e introduciéndose nuevos requerimientos de capital¹⁰ a cumplir por las entidades del país. En este contexto, el Banco de España publicó en marzo de 2011 las

⁹ El FROB II se encargaba de dar apoyos mediante la adquisición de acciones ordinarias de las entidades que no cumplieran los nuevos requisitos de capital. Como la adquisición era solo de acciones, obligaba a que la entidad que se beneficiaba de la acción del FROB fuera un banco. En caso de ser una caja de ahorros, debería pasar su actividad financiera a un banco.

¹⁰ Se obligó a las entidades al cumplimiento de un nivel mínimo de capital principal, con relación a los activos ponderados por riesgo, del 8% o del 10%, este último solamente concedido a entidades que presentaran un ratio de financiación mayorista superior al 20% y que no tuvieran, al menos, un 20% de su capital en manos de terceros.

necesidades de capital adicional de cada entidad. Fueron 13 de las 114 entidades de crédito que se presentaron con déficit de capital principal, a las que se les solicitó exponer sus estrategias de recapitalización para alcanzar los nuevos niveles requeridos. En total, 13 entidades debían aumentar su capital por un importe que sumaba 15.152 millones de euros, siendo de estas 13 entidades, dos bancos españoles, dos filiales de bancos extranjeros y 9 Cajas de Ahorro (Banco de España, 2011).

Dentro de las estrategias aprobadas por el Banco de España en su Informe de Estabilidad Financiera (2011): cuatro de las entidades se inclinaron por la captación de capital privado, bien mediante la incorporación de inversores privados, bien por la salida a Bolsa (Bankia, Banca Cívica, Banco Mare Nostrum (BMN) y Liberbank). Otras optaron por medidas de recapitalización mediante fondos adicionales aportados por sus matrices extranjeras; Bakinter y Bankpyme emprendieron ampliaciones de capital y operaciones corporativas. Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, Caja de Ahorros y Monte de Piedad (CEISS) (resultante de la integración de Caja España y Caja Duero) decidió unirse al proceso de integración con Unicaja. Y, finalmente, Novacaixagalicia, Catalunya Caixa, Cajas de Ahorro Unión de Cajas de Manlleu, Sabadell y Tarrasa (Unnim) y Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM), solicitaron apoyos financieros al FROB, lo que supuso su entrada en el capital de las entidades mediante la adquisición de acciones ordinarias, que obligaba a su vez que la entidad beneficiaria tuviese la condición de banco.

Los apoyos del FROB a las entidades que así lo solicitaron para intentar cumplir los nuevos requerimientos de capital se recogen en la *tabla 7*.

Tabla 7. Inversiones realizadas por el FROB II (en millones de euros)

ENTIDAD	APOYOS FROB	PORCENTAJE CAPITAL
Novacaixagalicia	2.465	93%
Catalunya Banc	1.718	90%
Unnim	568	100%
TOTAL	4.751	

Fuente: FROB y Banco de España (2017)

Pruebas de resistencia

Durante el periodo que abarca este capítulo, se intentó proporcionar una mayor información al mercado del sector bancario, mediante las pruebas de resistencia o *stress testing*. Concretamente, en el año en curso analizado, 2010, las entidades de crédito españolas participaron en la prueba de resistencia realizada en el entorno de la Unión Europea¹¹, cuyos resultados fueron publicados ese mismo año.

¹¹ Este ejercicio tomaba como referencia los balances a 31 de diciembre de 2009 y el horizonte temporal del ejercicio era de dos años, 2010 y 2011. 27 de las entidades españolas fueron las afectadas, siendo todos bancos y Cajas de Ahorro resultantes de los procesos de reestructuración en curso en el momento de realizarse la prueba.

En este contexto, según el Informe de Estabilidad Financiera publicado por el Banco de España en 2010, en el escenario base ninguna de las entidades españolas se situó por debajo del objetivo fijado, que residía en un 6% de recursos propios básicos (*tier 1*¹²), y en escenario adverso solamente cuatro cajas no alcanzaron el mínimo del 6%. Estas cuatro cajas fueron Catalunya Caixa, Unnim, CEISS y Banca Cívica, donde las tres primeras recibieron ayudas del FROB mediante la suscripción de acciones y Banca Cívica captó capital con su salida a bolsa, para cumplir con el RDL 2/2011 (Banco de España, 2010).

En 2011, se llevó a cabo una segunda prueba de resistencia, incluyendo al 93% del sistema. En este caso, el nivel mínimo de capital exigido se situó en el 5% de *Core Tier 1*¹³: ninguna entidad española quedó por debajo de esta cifra. Es más, el ratio final de *Core Tier 1* se situó en un 8,6% para el conjunto de las entidades del país. No obstante, durante este año, se acentuaron las tensiones en los mercados financieros y la UE adoptó nuevas medidas. En esta práctica, la participación de las entidades españolas se limitó a las cinco principales, debiendo en junio de 2012 un nivel de capital del 9% de *Core Tier 1*. A fecha de cumplimiento, todas las entidades quedaron por encima del nivel reclamado.

Resultado del proceso de integración en el sector de las Cajas de Ahorro en la fase inicial

A continuación, se analiza la transformación registrada en el sistema financiero español desde 2008 hasta 2011. Período donde reside el cambio radical del mismo, más atenuado en el sector de las cajas, bien como consecuencia del proceso de integración en sí, o bien por la intervención del Banco de España.

Entre las transformaciones que tuvieron lugar, podemos destacar, en primer lugar, un redimensionamiento de las redes bancarias, con el fin de conseguir una mayor eficacia. Como se observa en la *tabla 8*, el número de oficinas fue reduciéndose progresivamente, existiendo al final del periodo casi un 13% de oficinas menos. Asimismo, el número de empleados se redujo en paralelo, aunque en un porcentaje acumulado ligeramente menor.

Tabla 8. Redimensionamiento de las redes bancarias

AÑO	ENTIDADES DE DEPÓSITO	
	NÚMERO DE OFICINAS	NÚMERO DE EMPLEADOS
2008	45.662	270.855
2009	44.085	263.093

¹² *Tier 1* o *Core Capital* es una ratio utilizado para medir la fortaleza bancaria. Está formado por el capital básico, integrado principalmente por acciones ordinarias, y reservas, aunque también puede incluir participaciones preferentes. Supone una relación entre el capital social de un banco y todos sus activos ponderados por el riesgo (total de activos ponderados según el riesgo que cada uno suponga para la entidad).

¹³ Establecido mediante el Acuerdo de Basilea III, por el cual se obliga a las entidades bancarias a incrementar sus reservas de capital.

2010	42.894	257.578
2011	39.843	242.726
Variación acumulada	-12,7%	-10,4%

Fuente: Banco de España (2017)

En segundo lugar, la *tabla 9* refleja el mapa correspondiente a la transformación del sector de las Cajas de Ahorro a 31 de diciembre de 2011. Como se observa, entre los años 2008-2011, de una total de 45 entidades existentes (a finales del 2007), 42 se vieron afectadas por el proceso. Fruto del mismo, el sector de las Cajas de Ahorro pasó de estar formado por 45 entidades/grupos a solamente 15, de las que 13 finalmente se convirtieron en bancos.

Tabla 9. Transformación del sector de las Cajas de Ahorro a 31 de diciembre de 2011

CAJAS ORIGEN (45 grupos)	NUEVOS GRUPOS a 31.12.2011 (15 grupos)	MODELO DE INTEGRACIÓN	AYUDAS			TOTAL ACTIVO 31.12.2011
			FROB I*	FROB II**	FGD***	
Caja Madrid, Bancaja, Caja ávila, Caja Segovia, Caja Rioja, Caixa Laietana, C.I. de Canarias	BFA-Bankia (2010)	SIP	4.465			312.343
Caja Murcia, Caixa Penedés, Sa Nostra, Caja Granada	BMN (2010)	SIP	915			67.201
Caja Navarra, Caja Canarias, Caja Burgos, CajaSol, Caja Guadalajara	Banca Cívica (2010)	SIP	977			71.827
Caja Inmaculada, Caja C. de Burgos, Caja Badajoz	Caja 3 (2010)	SIP				20.725
Caixa Catalunya, Caixa Manresa, Caixa Tarragona	Catalunyacaixa (2010)	Fusión	1.250	1.718		77.049
Caixa Sabedell, Caixa Terrasa, Caixa Manlleu	Unnim (2010)	Fusión	380	568		29.288
Caja España, Caja Duero	CEISS (2010)	Fusión	525			42.337
Caixa Galicia, Caixanova	Novacaixagalicia (2010)	Fusión	1.162	2.465		72.236
Unicaja, Caja Jaén	Unicaja (2010)	Fusión				38.155
La Caixa, Caixa Girona	La Caixa (2010)	Fusión				376.701
Caja Asturias+ CCM, Caja Cantabria, Caja Extremadura	Liberbank (2011)	SIP			1.740 + EPA 1.715	50.847
BBK + Caja Sur, Caja Vital, Kutxa	Kutxabank (2011)	SIP	800 + EPA 392			70.951

Ibercaja						45.144
Ontinyent						914
Pollença						353
CAM	Vendida a Banco Sabadell (2011)				5.249 + EPA 1.145	70.805
TOTAL			10.474 + EPA 392	4.751	6.989 + EPA 2.860	

Fuentes: FROB, FGD y Banco de España (2017)

*Ayudas concedidas según el RDL 9/2009 (FROB I) mediante suscripción de participaciones preferentes

**Ayudas concedidas según el RDL 2/2011 (FROB II) mediante suscripción de acciones

***Valor de los EPA a 31.12.2011

En la tabla anterior también se observa, que ciertas entidades, además de las ayudas recibidas por el FROB, recibieron adicionalmente esquemas de protección de activos o EPA. Mediante este mecanismo se garantizaba a la entidad de crédito el valor de una cartera de activos, por encima de las provisiones formadas por cada entidad para cubrir dichos activos. Esta herramienta era utilizada con el fin de proteger el valor de las carteras de activos. Como se contempla, Liberbank, CAM y Kutxabank fueron las únicas entidades beneficiarias de los EPA.

Finalmente, según publicó el Banco de España en su Informe de Estabilidad Financiera, el esfuerzo de saneamiento se reflejó en el aumento de la cifra de dotaciones a provisiones, alcanzando casi un 13% del PIB en 2011, correspondiendo a 138.353 millones de euros durante este periodo inicial. De igual forma, se produjo un notable incremento en la capitalización de las entidades. El coeficiente de solvencia global pasó del 10,6% a 31 de diciembre de 2007 al 12,2% a finales del 2011. Igualmente, el *Tier 1* aumentó de un 7,5% a un 10,2%. Además, las pruebas de resistencia llevadas a cabo, señalaban que el sistema financiero español, tras la reestructuración realizada, mostraba niveles adecuados de solvencia.

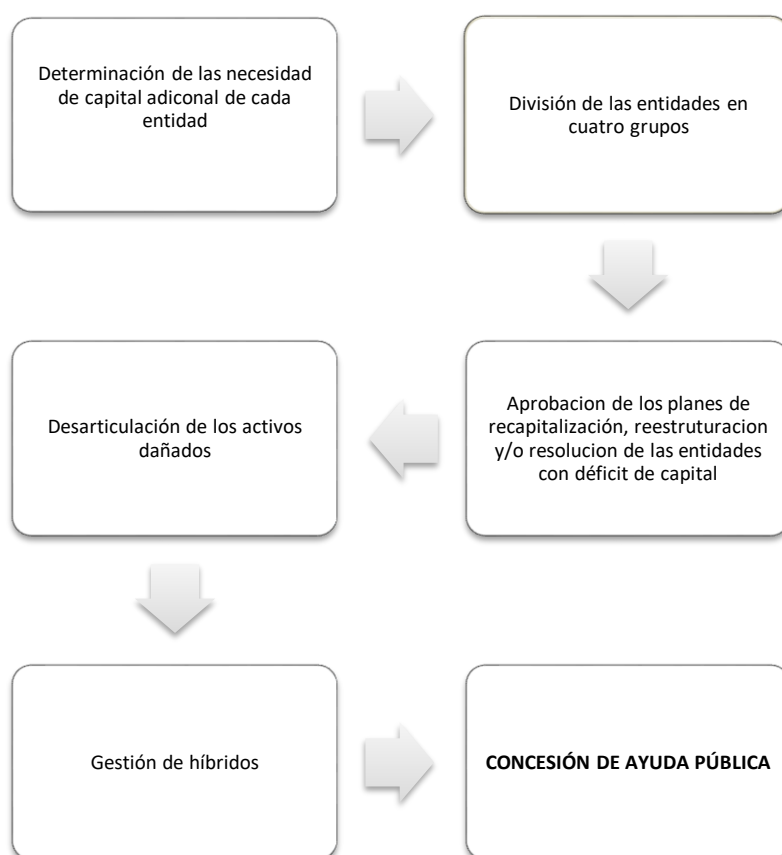
6.3.2 RECRUDECIMIENTO DE LA CRISIS

A pesar de todos los logros alcanzados en el inicio del proceso de integración, fueron, sin embargo, insuficientes a partir de la segunda mitad de 2011, cuando las tensiones en los mercados financieros de la zona euro se intensificaron y la continua falta de confianza de los inversores impulsó al alza las primas de riesgo de los principales países. El sector financiero aumentó de forma notable su inestabilidad, con un incremento en las tasas de morosidad, una recesión en el crédito concedido y una creciente incertidumbre sobre la solvencia de algunas entidades. Esto desembocó en que las entidades de crédito españolas tuvieran que afrontar nuevas y agravadas dificultades

Durante este periodo, destacaron los constantes saneamientos de los riesgos de las entidades de crédito con el sector inmobiliario. Al mismo tiempo, se realizaron nuevas pruebas de test-stress y se asumieron nuevas medidas para afianzar la solvencia del sector financiero.

A mediados del 2012, el Gobierno español, solicitó formalmente asistencia a las autoridades europeas, aprobada por el Eurogrupo en la Cumbre de Bruselas de 29 de junio. Para obtener la ayuda externa solicitada para la reestructuración del sistema financiero, había que seguir una serie de procesos que se muestran a continuación.

Gráfico 11. Pasos del Memorándum de Entendimiento para recibir ayuda pública



Fuente: Banco de España (2017). Elaboración propia

En primer lugar, para evaluar la capacidad de resistencia del sector bancario español, se realizó un análisis que permitiese detectar tal capacidad (*Top-Down*), así como un segundo análisis, desagregado entidad a entidad (conocido como *Bottom-Up*), para establecer las necesidades concretas de cada una de ellas, reflejadas en la *tabla 10*. Como se observa, casi un 90% de las necesidades adicionales se concentraba en las cuatro entidades con mayoría de capital del FROB. Es decir, de los 14 grupos, en 7 de ellos se concentraba principalmente las necesidades adicionales, siendo la mayoría de estos del grupo 1 (Banco de España, 2012).

Tabla 10. Detalle por entidad de necesidades de capital

GRUPOS	ENTIDADES	NECESIDADES DE CAPITAL m€
Grupo 1*	BFA-Bankia	24.743
	Catalunya Banc	10.825

	Nova Caixa Galicia	7.176
	Banco de Valencia	3.462
Grupo 2**	Banco Mare Nostrum	2.208
	Liberbank	1.197
	CEISS	2.062
	Caja3	779
Grupo 3***	Banco Popular	3.223
	Ibercaja	225
TOTAL		55.900

Fuente: Banco de España (2017)

*El grupo 1 presentaba bancos ya propiedad del FROB.

**El grupo 2 presentaba bancos con déficit de capital y que necesitaban ayudada estatal para cubrirlo.

***El grupo 3 presentaba bancos con déficit de capital pero que podían afrontarlo sin ayuda estatal.

En segundo lugar, mediante el Real Decreto-ley 9/2012 y en función de la gravedad de la situación de cada entidad con problemas se podían tomar diferentes medidas y por tanto diferentes estrategias de recapitalización, reestructuración o resolución, donde el FROB era el encargado de elaborar dichas estrategias. Cabe destacar que las medidas y los planes de actuación pertinentes en cada caso debían ser aprobados por el Banco de España.

El FROB, además, obtuvo la capacidad de obligar a las entidades que recibían apoyos públicos a traspasar sus activos problemáticos (créditos de financiación de actividad inmobiliaria de dudosa recuperación y activos adjudicados) a una sociedad de gestión de activos, con el fin de favorecer el saneamiento de los balances bancarios, se le concedió al FROB la capacidad para. De esta forma, mediante la Ley 9/2012 se creó el SAREB¹⁴ (Sareb, 2015).

Por último, previo a la recapitalización y obligatorio para todas aquellas entidades receptoras de apoyo público, se llevó a cabo un ejercicio de gestión de híbridos. Mediante el mismo, todos los titulares de participaciones preferentes y deuda subordinada, perdieron estos instrumentos, pues las entidades afectadas estaban obligadas a recomprar las preferentes y deuda subordinada a sus titulares, aplicando unos recortes sobre el valor nominal de los mismos. La contraprestación obtenida por los propietarios afectados fueron instrumentos de capital (acciones u obligaciones convertibles).

El objetivo de este proceso era atenuar lo máximo posible el coste final de los recursos públicos, es decir, a través de la conversión de los instrumentos híbridos¹⁵ en capital, las

¹⁴ Según lo establecido, y en lo referente a cada entidad, el 31 de diciembre de 2012, se produjo una primera cesión a SAREB de los activos pertinentes de las entidades del llamado Grupo 1 (según lo definido en el ejercicio *bottom-up*), BFA-Bankia, Catalunya Banc, Novagalicia Banco, Banco Gallego y Banco de Valencia, intervenidas mayoritariamente por el FROB. El 28 de febrero de 2013, se completó la transmisión mediante el envío a SAREB de los activos pertenecientes al Grupo 2. En total, SAREB recibió alrededor de 200.000 activos inmobiliarios y financieros, además de otros 400.000 adyacentes, valorados en un importe de 50.731 millones de euros.

¹⁵ Los híbridos son instrumentos financieros que combinan deuda con capital, que permiten a su tenedor participar en los resultados de la entidad pero sujetos a una serie de restricciones. Entre ellos

entidades participantes mejorarían sus recursos propios, lo que minoraría el total de ayudas públicas necesitadas en una cantidad equivalente. Como recoge la *tabla 11*, mediante el ejercicio de híbridos, los recursos propios del total de entidades aumentaron en 13,5 millones de euros, lo que redujo en cuantía similar el volumen de ayudas públicas requerido. La misma tabla también recoge la estrategia de recapitalización llevada a cabo por cada entidad. Como se observa, la recapitalización de las entidades del grupo 1 fue completada por el FROB por una cantidad total de 36.968 millones de euros. Con respecto a las entidades del grupo 2, se concluyó que Banco Mare Nostrum, Caja3 y Liberbank recibirían apoyo público en función de su plan de recapitalización con un importe total que ascendió a 1.261 millones de euros. Con respecto al Banco CEISS y su inviabilidad para seguir en solitario¹⁶, hizo aprobar al Banco de España y al FROB un plan de resolución completado con unas ayudas públicas de 604 millones de euros. Por último, en el grupo 3 se acordó que el Banco Popular como Ibercaja serían capaces de cubrir sus necesidades de capital sin ayudas adicional.

Tabla 11. Resultados por entidad del Memorandum de Entendimiento

			Medidas para cubrir en déficit de capital					
ENTIDADES	TIPO DE PLAN APROBADO	NECESIDADES DE CAPITAL	Ayudas públicas	Incremento capital	Híbridos	Traspaso Sareb*	Venta de activos*	Otras*
Grupo 1								
BFA-Bankia	Reestructuración	24.743	17.959	0	6.669	191	0	0
Catalunya Banc	Resolución	10.825	9.084	0	1.676	188	0	0
Nova Caixa Galicia	Resolución	7.176	5.425	0	1.959	-276	0	0
Banco de Valencia	Resolución	3.462	4.500	0	416	208	0	63
Grupo 2								
Banco Mare Nostrum	Reestructuración	2.208	730	0	425	382	851	0
Liberbank	Reestructuración	1.197	124	0	850	145	215	0
CEISS	Resolución	2.062	604	0	1.433	263	0	0
Caja3	Reestructuración	779	407	0	44	228	0	108
Grupo 3								
Banco Popular		3.223	0	2.500	0	0	328	417
Ibercaja		225	0	0	0	0	150	93
TOTAL		55.900	38.833	2.500	13.472	1.329	1.544	681

Fuentes: FROB y Banco de España (2017)

destacan las preferentes: conceden la condición de accionista de la entidad pero sin derecho a voto, a cambio se recibe un interés pactado y la deuda subordinada: títulos de renta fija con rendimiento explícito, pero que, en caso de problemas con la entidad emisora, sus tenedores estarán a la cola de todos los acreedores que puedan recuperar su inversión, es decir, al final del llamado orden de prelación.

¹⁶ Actualmente forma parte del grupo de Unicaja Banco.

*Reducción de necesidad de capital por traspaso de activos a Sareb, por venta de activos y otras medidas, respectivamente.

6.3.2.1 Reforma del marco jurídico de las Cajas de Ahorro

Con la aprobación de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre de las Caja de Ahorros y Fundaciones Bancarias, se hizo real el compromiso que España había contraído con el Eurogrupo en julio del año anterior, cuando solicitó asistencia financiera. Con esta nueva norma, la política jurídica de las cajas, que ya se había reformado ligeramente con el Real-Decreto-ley 11/2010, dio un giro drástico, pues permitía que las entidades que continuasen como Cajas de Ahorro y regresasen a sus características originales, como su carácter social y su fuerte raíz local. La ley se estructura en dos títulos, en el primero de ellos se hace mención a la regulación propia de las cajas, mientras que el segundo se centra en la regulación de las fundaciones bancarias.

El nuevo marco jurídico decretaba la obligatoriedad de las cajas de medio y gran tamaño no intervenidas por el estado a convertirse en fundaciones bancarias. Además fue establecida una triple limitación, operativa, geográfica y de tamaño. A continuación, analizaremos con más detalle estos procesos.

En primer lugar, mediante la limitación territorial, las Cajas de Ahorro no podrían actuar a nivel nacional, como habían hecho hasta la fecha, centrándose únicamente en una comunidad autónoma o en diez provincias limítrofes. En segundo lugar, mediante la limitación de volumen, no podrían tener un activo total consolidado, según el último balance auditado, superior a 10.000 millones de euros o a una cuota de depósitos que superase el 35% del total de depósitos de la comunidad autónoma en la que actuaran.

Aquellas Cajas de Ahorro que superasen estos límites de su volumen de negocio o territorio¹⁷, debían traspasar toda su actividad financiera a una entidad de crédito, a cambio de acciones de esta última, restaurándose así en fundaciones ordinarias o bancarias. Estas cajas perderían su condición de entidad de crédito y pasarían a centrarse en su Obra Social. Con estos requisitos, Caixabank, Kutxabank y Unicaja debían de convertirse en fundaciones bancarias.

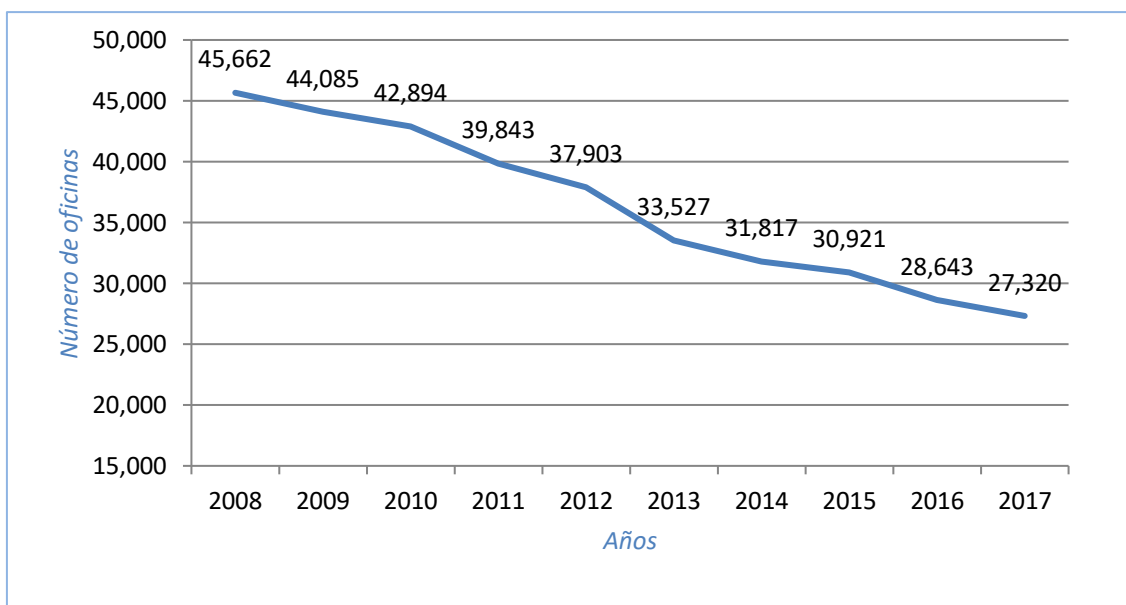
De acuerdo a la legislación, la fundación bancaria es “aquella que mantiene una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta al menos el 10% del capital o los derechos de voto de la entidad, o en su caso, que le permita nombrar o destituir a algún miembro de su órgano de administración. Su finalidad será de carácter social y su actividad principal estará dirigida a la atención y desarrollo de la Obra Social y a la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito”.

¹⁷ En el caso de que la Caja de Ahorro controlase como mínimo el 10% de la entidad bancaria a la que había traspasado su negocio y contase con un activo total mayor a 10.000 millones de euros o en caso de que su cuota de depósitos se encontrase por encima del 35% de los depósitos totales existentes en su ámbito geográfico de referencia.

7. CONSECUENCIAS DE LA REESTRUCTURACIÓN FINANCIERA

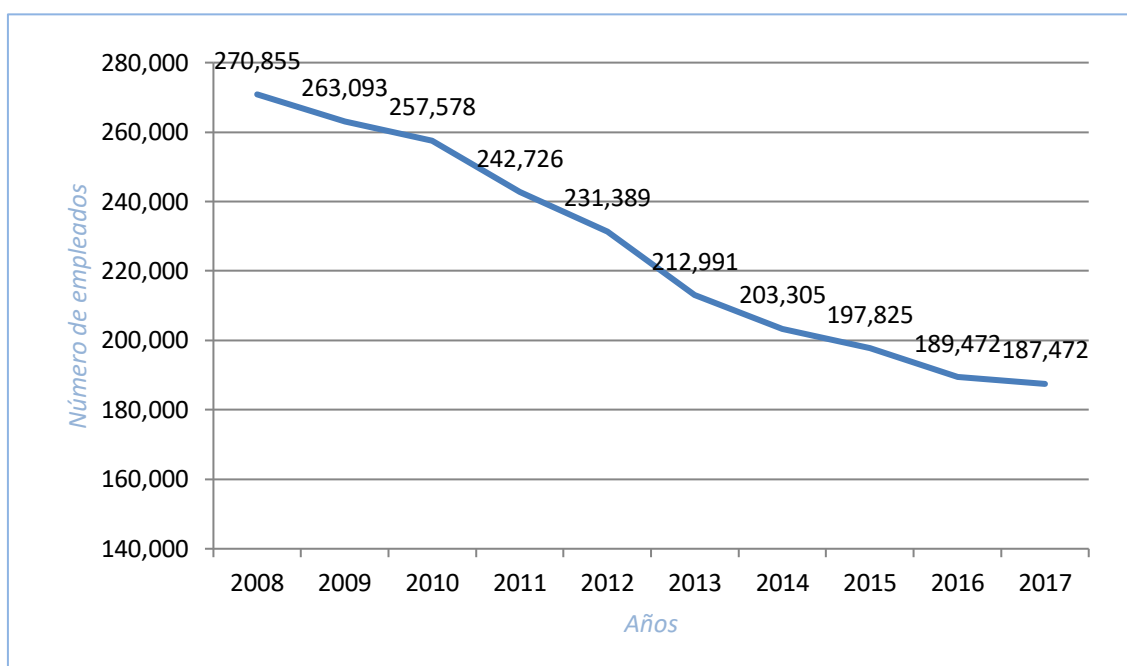
El reajuste de la capacidad instalada se plasma en la práctica en una reducción considerable del número de entidades pasando de 45 a 10 entidades/grupos. Esta reducción afecta al mismo tiempo a las redes de distribución, que han desaparecido de manera significativa. Concretamente entre 2008 y 2017 el número de oficinas cerradas ha ascendido a un total 18.342. De manera paralela, el número de empleos se ha reducido considerablemente, ascendiendo en 2008 a 270.855 empleados, mientras que el número de empleados del pasado año alcanzaba un cifra de 187.472. Es decir, durante esta etapa, la plantilla se ha reducido en un 44,48%, prescindiendo de un total de 83.383 trabajadores. Los *gráficos 12 y 13* muestran la tendencia de ambas variables.

Gráfico 12. Evolución número de oficinas, 2008-2017



Fuente: Banco de España (2017). Elaboración propia

Gráfico 13. Evolución número de empleados, 2008-2017



Fuente: Banco de España (2017). Elaboración propia

La crisis, como hemos analizado, trajo consigo un importante deterioro de los activos incluidos en los balances bancarios. Para combatir esto las entidades realizaron un gran esfuerzo de saneamiento de los mismos, incrementando año a año su dotación a provisiones, destinadas principalmente al saneamiento de la inversión crediticia, bien realizando este saneamiento vía resultados, vía reservas o ambas. En la tabla 12 se desglosa lo anterior. Además, en la tabla se incluye el total de provisiones generadas y la inversión realizada por año. Esta última variable, logra su máximo a 31 de diciembre de 2012 alcanzando la cifra de casi 100.000 millones de euros. Según se observa en el gráfico 14, las provisiones totales acumuladas a finales de 2015 ascendieron a casi 300.000 millones de euros, el 28% del PIB de 2015, cuando al inicio de la crisis prácticamente alcanzaban la cifra de 20.000 millones de euros.

En este contexto, si comparamos la actuación entre bancos y Cajas de Ahorro, la dotación a provisiones vía resultados no tuvo prácticamente diferencia entre ambas. En el caso de la utilización de reservas para tal fin, las diferencias aumentan, pues los bancos emplearon un 19% del total del importe referido a reservas, mientras que las cajas el 81% restante (Banco de España, 2017).

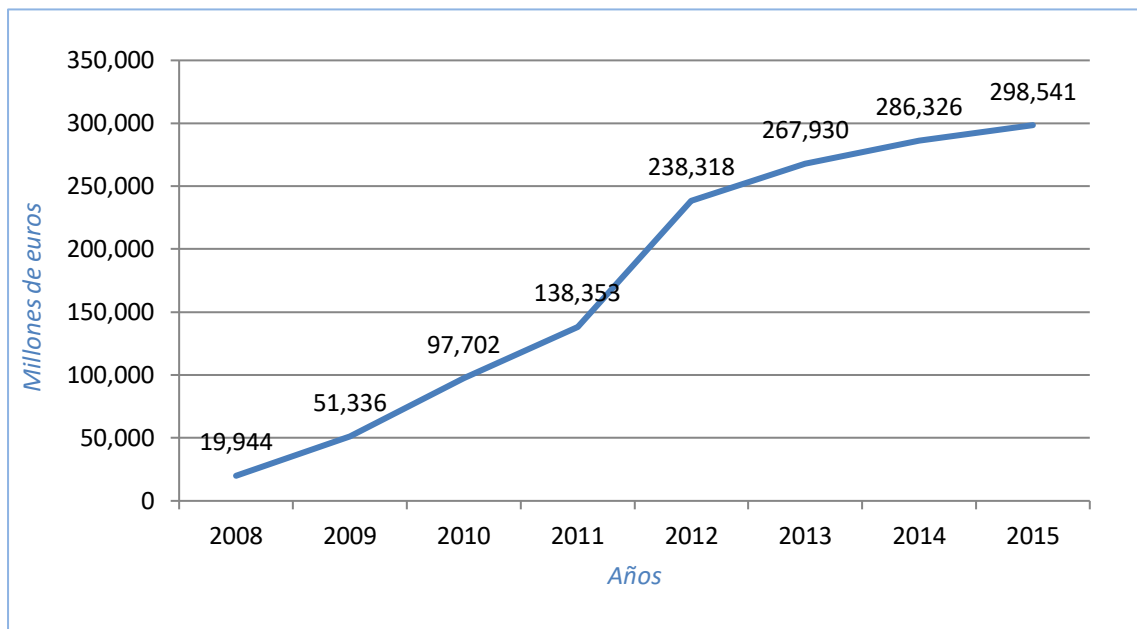
Tabla 12. Dotación acumulada de provisiones del total de entidades e inversión por año

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cargos en pérdidas y ganancias	15.070	38.880	57.836	87.407	172.773	199.124	217.114	229.073
Disminución genérica	4.874	12.456	15.921	18.099	20.219	23.245	23.245	23.501
Cargos a reservas	0	0	23.945	32.847	45.326	45.561	45.967	45.967
TOTAL	19.944	51.336	97.702	138.353	238.318	267.930	286.326	298.541

Inversión por año	19.944	31.392	46.366	40.651	99.965	29.612	18.396	12.215
--------------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Fuente: Banco de España (2017)

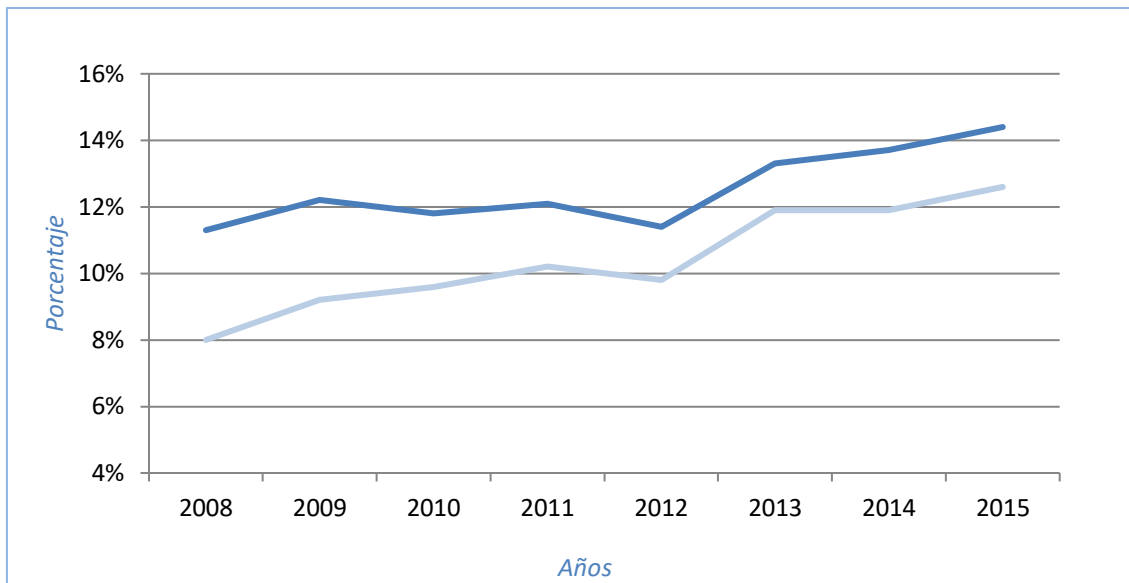
Gráfico 14. Evolución de dotación acumulada de provisiones



Fuente: Banco de España (2017)

Además del saneamiento de la inversión crediticia y el redimensionamiento de las redes de oficinas, el incremento de la capitalización de las entidades fue de gran importancia. Como refleja el *gráfico 15*, el factor de solvencia global de las entidades de depósito pasó de 10,6% al terminar el año 2008, al 13,6% a 31 de diciembre de 2014. Igualmente, tras la reestructuración, el nivel de capital básico, *Tier 1*, se incrementó en un 4,3%, ascendiendo a finales del periodo a un 11,8%. Esta variación del capital básico fue consecuencia de las ayudas de capital recibidas principalmente del FROB, así como por los saneamientos llevados a cabo contra reservas.

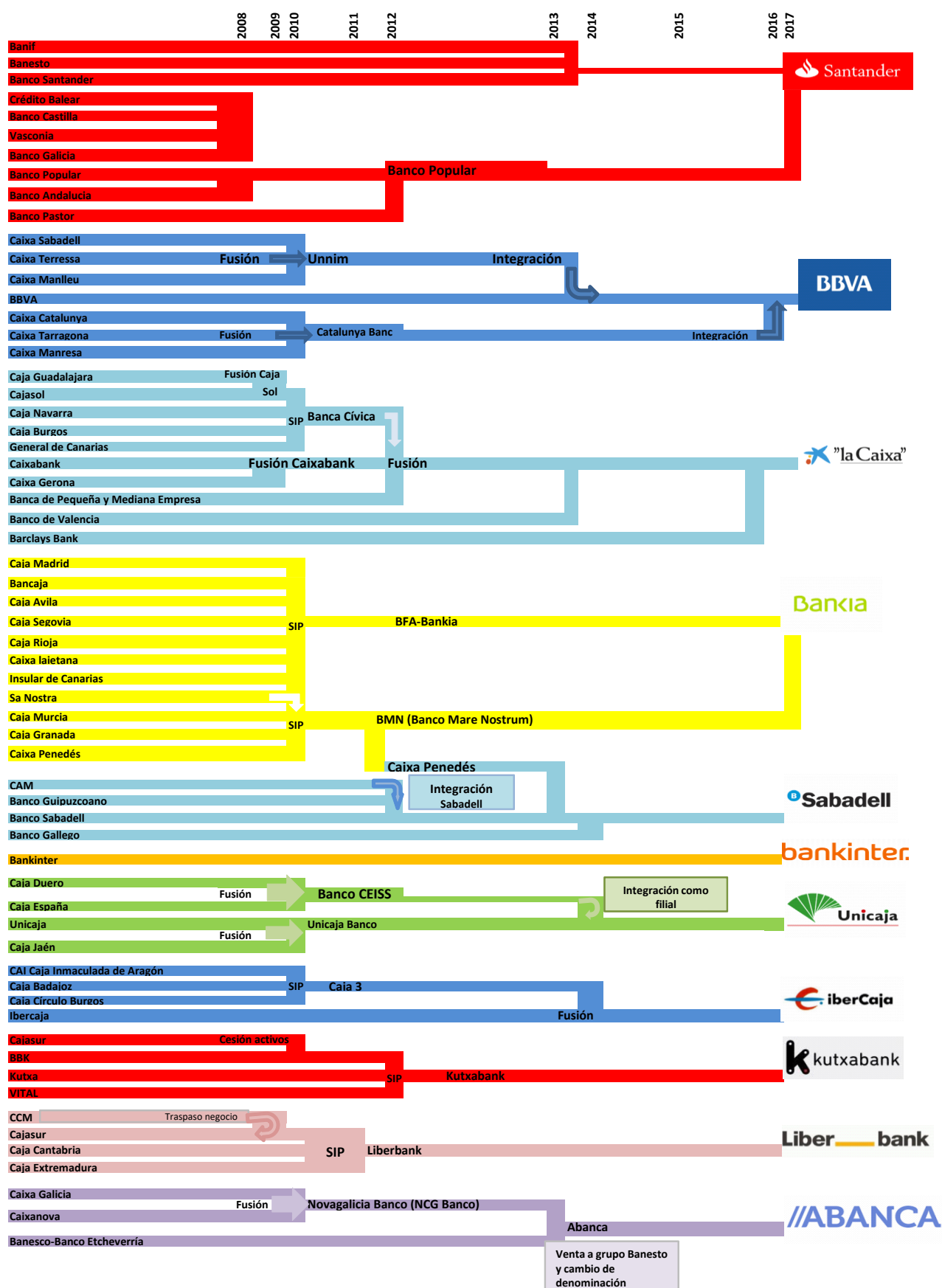
Gráfico 15. Evolución del ratio de capital total y ratio de capital nivel 1



Fuente: Banco de España (2017). Elaboración propia

A 31 de diciembre de 2017 el esquema final de todas las entidades que integraban el sistema bancario desde el inicio del periodo, ha dado un giro radical. En apenas una década, de los 62 bancos y Cajas de Ahorro existentes antes del estallido de la crisis, actualmente tan solo coexisten 11. Como se aprecia en el *gráfico 16*, la gran cantidad de fusiones bancarias tuvo lugar especialmente entre 2009 y 2011, siendo el sector de las cajas el claro protagonista. La segunda oleada comenzó en 2012, con la integración del Banco Pastor en el Banco Popular, la compra de Banca cívica por CaixaBank y la creación de Kutxabank, que será analizada con más detalle en el siguiente apartado. En el 2013, el Banco Santander absorbió a Banesto y Banif, y el BBVA compró Unnim. En el año 2014 se produjeron tres fusiones protagonizadas por bancos medianos como fueron el Banco Sabadell, Unicaja e Ibercaja. Por último y más reciente, en 2016 se inició la última etapa que llevaría a una mayor concentración del sector financiero del país, pues se dieron menos operaciones, pero de mayor prominencia, siendo los bancos de mayor consistencia los protagonistas. Se debe resaltar la adquisición del Banco Popular por el Banco Santander o Catalunya Bank por BBVA.

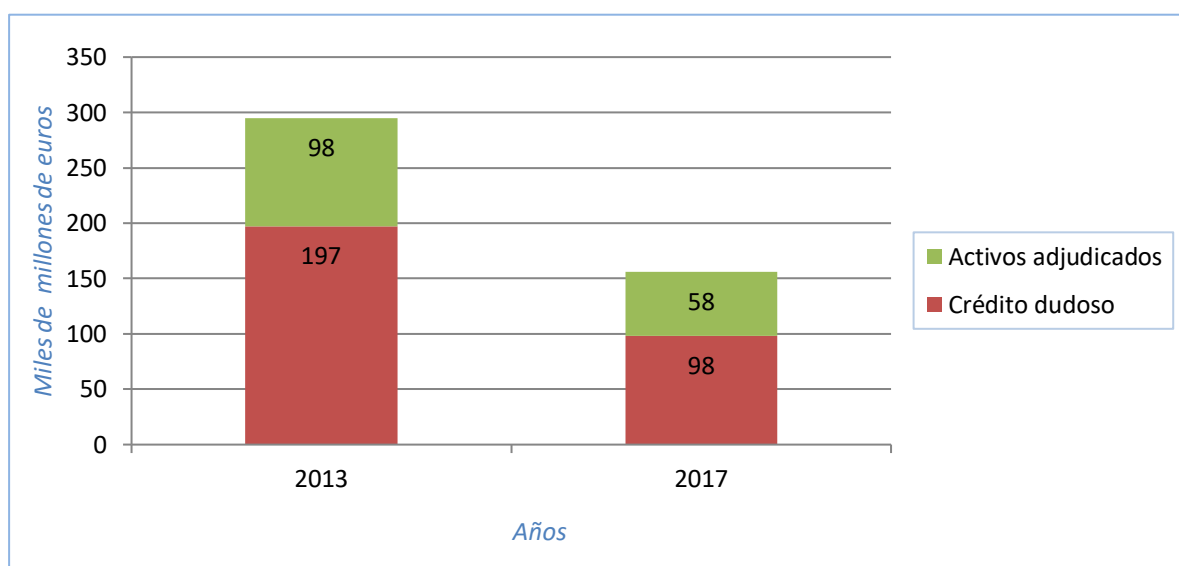
Gráfico 16. Proceso de Reestructuración y situación actual del sistema financiero español



Fuente: Elaboración propia

Durante los dos últimos años, un entorno de crecimiento económico fuerte y continuado, las entidades de crédito han seguido adaptando sus prototipos de negocio y alentando este crecimiento con la adjudicación de nuevos préstamos a la economía. Según la Nota de prensa que el Banco Central Europeo publicó el pasado octubre, las entidades de crédito cumplen con creces los requerimientos de capital establecido. A pesar de algunas entidades que todavía mantienen un valor relevante de activos problemáticos en su balance, la calidad de los activos del conjunto del sector bancario español ha seguido fortaleciéndose, según indica el ratio de préstamos dudosos que ha disminuido considerablemente. Como se puede ver en el *gráfico17*, en 2013 el total de activos problemáticos ascendía hasta casi 300 mil millones de euros. Tras el complejo proceso de reajuste que hemos estudiado durante el trabajo, la cifra de créditos dudosos totales han disminuido cerca de un 60% y el ratio de morosidad ha caído a la mitad.

Gráfico 17.Reducción de activos problemáticos



Fuente: Banco de España (2017)

8. REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO EN EL PAÍS VASCO

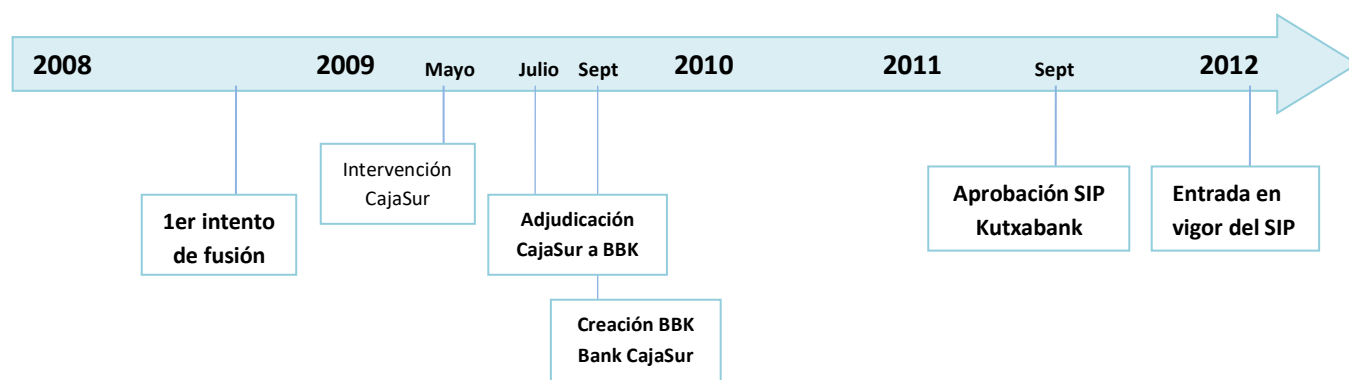
8.1 INTRODUCCIÓN

Una vez analizado el proceso de reestructuración del sector financiero español, procederemos a detallar la transformación del sector de las Cajas de Ahorro en el País Vasco. Las Cajas de Ahorro vascas, al igual que el resto de cajas del Estado, tienen su origen en las actividades benéfico-asistenciales surgidas en el siglo XIX. Históricamente en el País Vasco, el sector de las Cajas de Ahorro ha estado configurado por tres entidades. En primer lugar, BBK (Bilbao Bizkaia Kutxa), que surgió de la unión de la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao y de la Caja Provincial de Vizcaya en 1990, siendo la principal Caja de Ahorros de Vizcaya y del País Vasco. En segundo lugar, consecuencia de la fusión de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de San Sebastián y la Fundación de Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa en 1990, surge Kutxa con actividad principal en Guipúzcoa. Por último, Caja Vital, fruto de la unión de la Caja Provincial de Ahorros de Álava y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Vitoria, dando lugar a Vital Kutxa, y centrando su actividad en Álava. Esta última fue la primera caja de ahorros del País Vasco, fundada en 1850.

8.2 EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO VASCAS

El proceso de reestructuración vivido por las cajas del País Vasco es una consecuencia de la propia reforma del sector financiero español, expuesto en los anteriores apartados. Es por esto que las causas de este proceso concreto se integran en los motivos que condujeron a la reforma del conjunto del sector de las cajas a nivel nacional. Si bien, el proceso de las cajas vascas siguió su propia dinámica.

Gráfico 18. Creación de Kutxabank S.A.



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el *gráfico 18*, en 2008, se puso en marcha un primer proyecto de fusión entre las tres cajas vascas, cuyo nombre comercial sería Kutxa. Aunque en un primer momento las tres entidades iban a ser partícipes, Caja Vital decidió quedarse fuera del acuerdo. Así, la fusión de las dos entidades restantes implicaba una aportación de BBK del 60%, mientras que Kutxa aportaría el 40% restante. Ante la celebración de las asambleas de socios a finales de 2008 para la aprobación de tal unificación, a pesar de la aprobación por mayoría en la entidad bilbaína, en la entidad guipuzcoana no se alcanzaron los dos tercios de mayoría para su aceptación y por tanto la alianza fue cancelada.

CajaSur fue una Caja de Ahorro española con sede en Córdoba, que debido a su inestable situación, fue intervenida por el Banco de España, subastada y finalmente conferida a la entidad vasca BBK el 16 de julio de 2010. Este ente decidió ceder la totalidad de los activos y pasivos de CajaSur a BBK, tras un proceso de selección competitivo frente a otras entidades financieras que habían presentado su candidatura¹⁸ (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, 2010). Tras esta adjudicación, se fundó BBK Bank CajaSur, único sucesor de los bienes, derechos y obligaciones de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba, siendo BBK la propietaria del 100% del nuevo banco. Cabe destacar que posteriormente, tras el traspaso de la actividad bancaria de BBK a Kutxabank, BBK Bank CajaSur pasó a ser propiedad de Kutxabank y a denominarse CajaSur Banco. Con la adjudicación de Cajasur, en 2010, BBK consiguió ser la séptima entidad nacional con mayor nivel de activos, con un valor total de 48.760 millones de euros.

En septiembre de 2011, se constituyó el SIP de las tres cajas vascas BBK, Kutxa y Caja Vital, mediante la creación de un banco que se llamaría Kutxabank, a través del cual las tres cajas ejercerían su actividad financiera. Este SIP pretendía conseguir los objetivos propios de una fusión, sin que llegase a desaparecer las entidades individuales fusionadas. Bilbao Bizkaia Kutxa mantendría el 57% de las participaciones en el capital social del nuevo banco, Kutxa el 32% y el 11% restante Caja Vital. A partir del 2 de enero de 2012 el SIP de Kutxabank entró en vigor, por lo que las tres entidades pasaron a ejercer indirectamente su labor como entidades de crédito.

En la *tabla 13* se observa la evolución de las principales variables que nos permiten constatar el desarrollo vivido por Kutxabank desde el 2012 hasta finales de 2017. Como se observa, a partir de su creación, Kutxabank ha tenido una evolución muy positiva, teniendo en cuenta el entorno económico en el que se ha desarrollado y la difícil situación que ha atravesado el sistema financiero en concreto (KUTXABANK, 2018).

¹⁸ La oferta de BBK consistía en solicitar, para una cartera predeterminada de activos de CajaSur, un esquema de protección de activos (EPA), de tal forma que el FROB contraería pérdidas derivadas de dicha cartera durante 5 años por un importe máximo de 392 millones de euros, anticipando el importe a un tipo de interés de Euribor a un año más cincuenta puntos básicos.

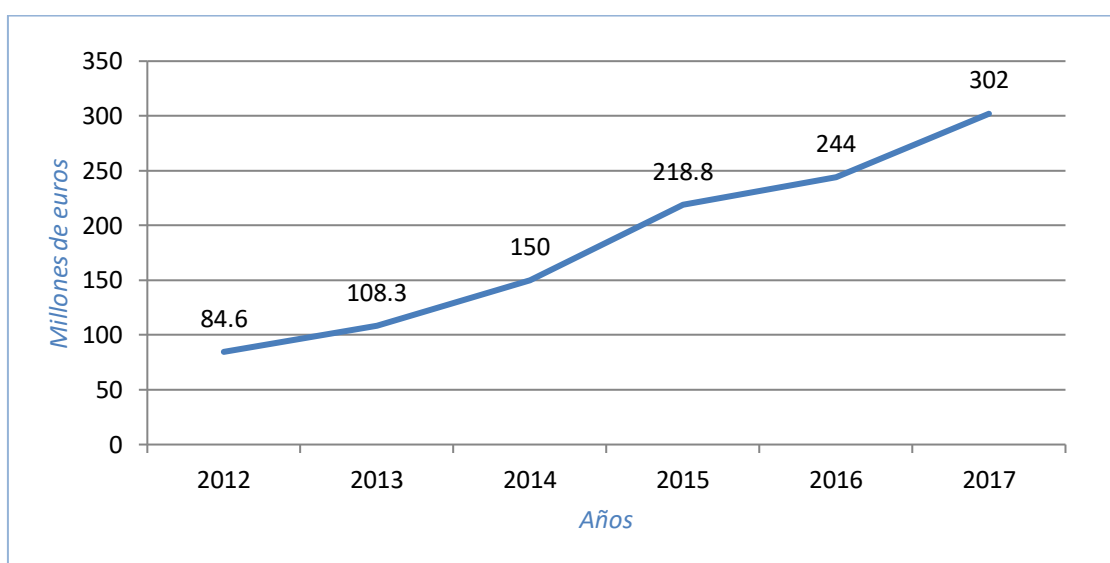
Tabla 13. Evolución principales variables Kutxabank (en millones de euros y porcentaje)

AÑO	BENEFICIO	DOTACIONES	TASA DE MORA	CORE TIER 1	DOTACION OBRA SOCIAL
2012	84,6	585	6,11%	10,1%	27,9
2013	108,3	471	8,22%	12%	45,09
2014	150	407	9,99%	13,1%	45,09
2015	218,8	479,3	8,65%	14,6%	109,4
2016	244	184,6	6,78%	15,2%	122
2017	302		4,9%	15,7%	151,1
2018	187,8		4,49%	16%	

Fuente: Kutxabank S.A (2018). Elaboración propia

En concreto, el gráfico 19 muestra la evolución del beneficio de la entidad desde su creación, 2012, hasta el cierre de 2017. En este periodo, se observa un crecimiento ininterrumpido y muy similar entre año y año, más acentuado en el año 2015, con un crecimiento del 45,87% de sus beneficios con respecto a los generados el año anterior. Cabe destacar que, solamente en el primer semestre del año actual, 2018, ha generado un beneficio de 187,8 millones de euros, por lo que podemos afirmar que, en el transcurso de estos 6 años, la entidad ha registrado un crecimiento total del 122%.

Gráfico 19. Evolución del beneficio anual de Kutxabank



Fuente: Kutxabank S.A (2018). Elaboración propia

Asimismo, como refleja la tabla 12, Kutxabank ha mantenido su ratio de morosidad por debajo de la tasa media del resto de entidades del sistema financiero español. Respecto a la última tasa de mora registrada a final del primer semestre del año en curso, 2018, que se sitúa en el 4,49%, la entidad ha vivido una reducción de 1,62 puntos porcentuales, es decir, ha mejorado su ratio de morosidad en un 26,51% con respecto al año 2017. El ratio Core Tier 1, también presenta una tendencia positiva, pues esta tasa ha mejorado desde su creación en 2012 en 600

puntos básicos sin ayudas ni ampliaciones de capital. Además, este ratio se ha mantenido durante todos los ejercicios por encima de la media nacional al igual que por encima de los parámetros requeridos por las autoridades monetarias. Por esto, y según el estudio realizado por la Autoridad Bancaria Europea (EBA) respecto al Ejercicio de Transparencia llevado a cabo a nivel de la Unión Europea, al cierre de junio de 2017, Kutxabank se situaba como la entidad de mayor solvencia del sector financiero español.

Respecto a su fundación bancaria, la *tabla 13* recoge la evolución en términos cuantitativos, pasando de 27,9 millones de euros en 2012 a destinar a su Obra Social 151,1 millones de euros en 2017.

Otro factor a destacar es la importancia en la actualidad de la clasificación de las entidades por parte de las agencias de rating¹⁹. En la *tabla 14* se recoge las distintas calificaciones que la entidad ha obtenido por las agencias de calificación de mayor prestigio a nivel mundial a lo largo de los años de actividad de Kutxabank.

En el año de su creación, la agencia *Fitch* calificó a la entidad con una fuerte capacidad de pago, correspondiendo a un rating a largo plazo de “A-”. En pleno recrudecimiento de la crisis en el ámbito nacional, esta buena calificación reflejaba la fuerte implantación de Kutxabank en sus mercados locales, lo que proporcionaba al grupo una financiación minorista más rentable y una mayor calidad de activos.

En el 2014, la puntuación obtenida fue de “BBB”, indicando una adecuada capacidad de atender sus compromisos de pago. En el 2017, Kutxabank mejoró su calificación obteniendo una nota de “BBB+”, correspondiente a un moderado riesgo de crédito en el largo plazo. Además, la entidad fue calificada en el corto plazo con un “F2”, lo que refleja una capacidad satisfactoria para hacer frente a sus pagos a corto plazo. Según la agencia Moody’s, Kutxabank también presenta una adecuada capacidad de atender sus compromisos de pago, que ha ido mejorando, hasta obtener una calificación en el mismo año, 2017, de “Baa2”.

Tabla 14. Evolución calificación rating Kutxabank

Año/ Agencia	FITCH		MOODY’S		STANDARD AND POOR’S	
	C/P	L/P	C/P	L/P	C/P	L/P
2012	F2	A-		Ba1	A2	BBB
2013						
2014	F3	BBB		Ba1	A3	BBB-

¹⁹ La calificación crediticia o rating es una puntuación que otorgan las agencias de rating a los créditos o deudas de diferentes empresas según su calidad crediticia, midiendo la probabilidad de que esos créditos sean impagados. La calificación más alta es “AAA”, desde donde se va descendiendo hasta “CCC” a medida que la posibilidad de impago aumenta. Las calificaciones se diferencian según sean para deudas a corto plazo (miden la liquidez) o largo plazo (evalúan la solvencia).

2015			Ba2	
2016			Ba1	
2017	F2	BBB+	P3	Baa2 A2 BBB

Fuente: Kutxabank (2018). Elaboración propia

Por último, añadir que a 31 de diciembre de 2017 Kutxabank contaba con una red total de 931 oficinas, en las que se incluyen 331 correspondientes a su filial CajaSur Banco. Durante los primeros meses de 2018, 7 sucursales fueron cerradas, dentro del proceso duradero de racionalización y reestructuración de su red, y refundidas en un único establecimiento, por lo que en la actualidad cuenta con un total de 924 oficinas, de las que casi la mitad se sitúan en su territorio histórico de actuación, 184 en Bizkaia, 116 en Guipuzkoa y 65 en Álava (Fuentes, 2018).

9. CONCLUSIONES

La crisis económica-financiera internacional surgida en el año 2007 tras la fase de expansión económica, situó a las entidades de crédito españolas en una situación de gran debilidad, desembocando en una profunda reestructuración del conjunto del sistema financiero y modificando de manera radical el modelo bancario que había prevaleció hasta entonces.

El sistema financiero español durante la etapa previa a la gran depresión (1997-2007), padeció una sobreexposición a los activos inmobiliarios, fruto de una excesiva concesión de créditos al sector inmobiliario y una incorrecta valoración de los riesgos que conllevaban los mismos para las entidades financieras. A pesar de que esta etapa estuvo caracterizada por una fuerte expansión económica, se crearon desequilibrios muy importantes que se evidenciaron con el estallido de la crisis en 2008.

El sector de las Cajas de Ahorro fue el principal afectado por la crisis, ya que había acumulado grandes problemas de liquidez y solvencia alimentados por dos causas principales. La primera causa derivaba del conjunto de excesos cometidos por el sector durante la etapa previa a la crisis, como el desmedido crecimiento del crédito, la alta dependencia del mercado mayorista, la excesiva capacidad instalada y la desmesurada exposición del sector al mercado inmobiliario. Y el segundo motivo radicaba en las restricciones a la hora de tener acceso a capital de calidad debido a su condición de entidades de carácter fundacional, además de las debilidades de la estructura de gobierno de las mismas.

El complejo proceso de reestructuración del sistema financiero español en general y de las Cajas de Ahorro en particular, iniciado para la corrección de dichos desajustes, consistió en el establecimiento de una serie de reformas, conjuntos de leyes y pruebas de resistencia, estipuladas tanto por el Gobierno Español como por la Unión Europea, con el objetivo de aliviar las tensiones de crédito facilitando el acceso al mismo, aumentar la eficiencia de las

entidades, sanear sus balances, identificar, recapitalizar y reforzar la solvencia de las entidades más débiles, incrementar su dotación a provisiones o reducir la dimensión de las mismas.

De las 45 Cajas de Ahorro que existían en España antes de la crisis, solo prevalecen bajo el modelo tradicional dos de ellas, la Caixa Ontinyent y la Caixa Pollença. El resto de cajas, tras largos procesos de fusión, absorción o SIPs, han sido transformadas, por ley, en fundaciones bancarias, llevando a cabo su actividad a través de un banco. En el caso del País Vasco, mediante la fusión fría o SIP de las tres Cajas de Ahorro tradicionales se creó Kutxabank S.A., a través del cual comenzaron ejercer su actividad financiera y adoptaron la forma jurídica de fundaciones bancarias.

Mediante la transformación de las Cajas de Ahorro se ha conseguido brindarles mayor acceso como grupos bancarios a los mercados de capitales nacionales e internacionales, además de de lograr una mayor profesionalización en la gestión de las mismas. Además, a través las Fundaciones Bancarias actuales, se pretende continuar con la labor social propia que las cajas venían realizando tradicionalmente.

Finalmente, como resultado del proceso de reestructuración, el mapa actual del sector financiero español se caracteriza por una fuerte concentración bancaria, estructurada en únicamente 11 grandes grupos financieros.

10. BIBLIOGRAFÍA

- Ahorros, A. E. (2018). Evolución de la capacidad instalada de las Cajas de Ahorro (1997-2007).
- Almunia, J. (2011). Reformas y reestructuración del sistema financiero. *Cuadernos de información económica* (221), 133-139.
- Álvarez, J. A. (2008). La banca española ante la actual crisis financiera. *Estabilidad financiera* (15), 23-28.
- Anuario Estadístico de las Cajas de Ahorros. (2018). Evolución de la capacidad instalada de las Cajas de Ahorro (1997-2007).
- Ariztegui, J. (2010). Reestructuración de las cajas de ahorro y sistemas institucionales de protección (SIP). *Jornadas organizadas por Caja Granada* (págs. 1-8). Granada: Banco de España.
- Banco de España. (2010). *Informe de estabilidad financiera 10/2010*.
- Banco de España. (2011). *Informe de Estabilidad Financiera 11/2011*.
- Banco de España. (2011). El Banco de España comunica a 12 entidades que deben aumentar su capital para cumplir con el Real Decreto -ley. (22) . Madrid.
- Banco de España. (2012). *Informe de Estabilidad Financiera 11/2012*.
- Banco de España. (2017). *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*. Other publications, 1-257.
- Banco de España. (2017). *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*. Other publications, 1-257.
- Cals, J. (2001). Las cajas de ahorro en el sistema financiero español. Trayectoria histórica y realidad actual. *Ponencia presentada en las jornadas sobre la singularidad de las cajas de ahorros españolas, Universidad de Zaragoza* , 1-24.
- Calvo, A., & Martín de Vidales, I. (2014). The banking bailout: Importance and Effect upon some affected financial system. *Revista de economía mundial* (3), 125-150.
- Carbó, S., & Maudos, J. (2010). Diez interrogantes del sector bancario español. *Cuadernos de información económica* (215), 80-105.
- Castelló, E. (2003). La obra social en la singladura de las cajas de ahorros del siglo XXI. (C. d. Madrid, Ed.) *Economistas* (Año Nº 21, Nº 98), 206-218.
- CECA. (2014). *Informe anual de 2014*
- CECA. (2017). *Informe Anual e 2017*
- Comín, F. (2008). *Historia de la cooperación entre las Cajas. La Confederación Española de Cajas de Ahorros (1928-2007)*. Madrid: Alianza.

- EPA. (2018). Evolución tasa de paro, 1997-2017.
- Escudero, J. (7 de Junio de 2017). El gráfico que resume 10 años de fusiones de banocs y cajas en el sector financiero español. *EL Confidencial* .
- Fernández, J. C. (2011). El Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros (1933-1962). Un instrumento al servicio de las cajas. *Investigaciones de Historia Económica (IHE) Journal of the Spanish Economic History Association*, 19 , págs. 85-118.
- Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. (16 de Julio de 2010). Plan de Reestructuración de CajaSur.
- Fuentes, M. A. (4 de Mayo de 2018). Kutxabank focaliza en las oficinas de Euskadi el recorte de su red. *Expansión* .
- González, J., & González, J. P. (2012). Las cajas de ahorros en el sistema financiero español. *Tribuna de economía* (867).
- Hernangómez, F. (2012). Causas económicas de la transformación de las Cajas de Ahorro (1997-2011). *Revista MBS* (2), 181-206.
- INE. (2018). Variación anual de precios de vivienda (IPV) con respecto a 2007.
- INE. (2018). Variación anual porcentual del PIB a precios constantes, 1997-2017.
- KUTXABANK. (2018). Obtenido de <http://www.kutxabank.com/>
- Martínez, A. P., & Cuevas, J. (2004). La expansión y consolidación de las Cajas de Ahorros en el sistema financiero español, 1880-1936. *Revista de Historia Economica - Journal of Iberian and Latin American Economic History* , 22 (1), 65-110.
- Martínez Soto, Á. P. (2003). *Las Cajas de Ahorros españolas en el siglo XIX: los orígenes del sistema (1839-1875)*.
- Maudos, J. (2012). El impacto de la crisis en el sector bancario español. *Cuadernos de información económica*, 226 , 153-163.
- Miralles, J. L., & Daza, J. (2011). *La reestructuración de las Cajas de Ahorro en el Sistema Bancario español*. Boletín de la Real Academia de Extremadura de las Letras y las Artes (19).
- Miralles, J. L., & Daza, J. (2011). La reestructuración de las Cajas de Ahorro en el Sistema Bancario español. (19), 507-557.
- Ojeda, J., & Jareño, F. (2013). Análisis de los efectos de la crisis económica en el sistema financiero español. *Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos* (360), 261-276.
- Ordóñez, M. (2011). *La reestructuración del sector bancario español y el Real Decreto-ley para el reforzamiento del sistema financiero*. Banco de España.
- Redonet, J. (2009). Las medidas de apoyo al sector financiero español. *Actualidad Jurídica* (22(1)), 20-30.

Sareb. (2015). *Informe anual Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S.A.*

U.S. Bureau of Economic Analysis. (2018). Obtenido de <https://tradingeconomics.com/united-states/personal-savings>

Urbaneja, J. (2014). La reestructuración del sistema financiero español. El proceso de reforma tras la asistencia financiera a la banca española. *Revista Jurídica de Castilla y León* (32).

Villafañe, C. (8 de Septiembre de 2014). Historia de las cajas de Ahorros españolas. *Luces y sombras* .

Normativa

Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros. (1985). España: BOE.

Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros. (2008). España: BOE.

Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro. (2008). España: BOE.

Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre la reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. (2009). España: BOE.

Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de junio, de órganos y otros aspectos de régimen jurídico de las cajas de ahorros. (2010). España: BOE.

Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero. (2011). España: BOE.

Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, para el reforzamiento del sector financiero. (2012). España: BOE.

Real Decreto-ley 18/2012, de 18 de mayo, sobre saneamiento y venta de activos inmobiliarios del sector financiero. (2012). España: BOE.

Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. (2012). España: BOE.

Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos. (2012). España: BOE.

Memorando de Entendimiento sobre las condiciones de política sectorial financiera. (2012). España: BOE.

Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de Ahorro y Fundaciones Bancarias. (2013). España: BOE.