



**Universitat de les
Illes Balears**

Facultat d'Economia i Empresa

Memòria del Treball de Fi de Grau

**REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO
ESPAÑOL**

Marta Casasayas Ramis

Grau de Administració d'Empreses

Any acadèmic 2014-15

43197283V

Treball tutelat per Bartolomé Deyà Tortella

Departament d'Economia de l'Empresa

L'autor autoritza l'accés públic a aquest Treball de Fi de Grau.

L'autor no autoritza l'accés públic a aquest Treball de Fi de Grau.

Paraules clau del treball: crisi financera, reformes legislatives, caixes d'estalvis, reestructuració, FROB, SAREB, fundació bancària, bancarització, unió bancària ...

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APR	Activos Ponderados por Riesgo
AT1	<i>Additional Tier 1</i>
ABS	<i>Asset Backed Securities</i>
AQR	<i>Asset Quality Review</i>
BBK	Bilbao Bizcaia Kutxa
BE	Banco de España
BMN	Banco Mare Nostrum
CCM	Caja Castilla-La Mancha
CE	Comunidad Europea
CECA	Confederación Española de Cajas de Ahorros
CEISS	Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria
CET1	<i>Core Equity Tier 1</i>
CSBB	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
EPA	Esquema de Protección de Activos
FAAF	Fondo para la Adquisición de Activos Financieros
FGD	Fondo de Garantía de Depósitos
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
FSB	<i>Financial Stability Board</i>
FUNCAS	Fundación de las Cajas de Ahorros
FUR	Fondo Único de Resolución
LCAFB	La Ley 26/2013 de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias
LCR	<i>Liquidity Coverage Ratio</i>
LORCA	Ley 31/1985 sobre Regulación de Normas Básicas de Organos Rectores de las Cajas de Ahorros
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MUR	Mecanismo Único de Resolución
MUS	Mecanismo Único de Supervisión
NSFR	<i>Net Stable Funding Ratio</i>
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-Ley
SAREB	Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria
SIFI	<i>Systemically Important Financial Institution</i>
SIP	Sistema Institucional de Protección
SPV	<i>Special Purpose Vehicle</i>
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica Monetaria

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. LA NECESARIA REFORMA DE LAS CAJAS DE AHORROS	3
3. PRINCIPALES REFORMAS EN EL SECTOR FINANCIERO ESPAÑOL	6
3.1. El Fondo de Garantía de Depósitos	6
3.2. Creación del FROB y de un nuevo marco jurídico de las cajas de ahorros	7
3.3. Normas de saneamiento y solvencia	9
3.3.1. El refuerzo de las provisiones	9
3.3.2. Las exigencias de capital. Los acuerdos de Basilea	11
3.4. La articulación de un proceso de reestructuración del sector financiero español	14
3.4.1. El Memorándum de Entendimiento	14
3.4.2. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria	15
3.4.3. La Sociedad de Gestión de Activos	17
3.5. La Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias	18
3.6. La Unión Bancaria	20
4. CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE LAS CAJAS DE AHORROS EN ESPAÑA	22
4.1. De cajas de ahorros a fundaciones	22
4.2. ¿Futura privatización? El modelo italiano	26
5. CONCLUSIONES	28
BIBLIOGRAFÍA	31
ANEXO I: EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS	34
ANEXO II: EVOLUCIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS	35
ANEXO III: DE CAJAS DE AHORROS A FUNDACIONES	36

1. INTRODUCCIÓN

El origen de la crisis financiera mundial ha dado lugar a lo que se ha conocido como la Gran Recesión, resultado de un conjunto variado de circunstancias, originadas en Estados Unidos, a saber: la concesión indiscriminada de hipotecas *subprime* o de alto riesgo (conocidas también popularmente como hipotecas “NINJA”¹), la burbuja inmobiliaria caracterizada por un excesivo aumento de los precios de las hipotecas y un exceso de liquidez, facilitados por políticas monetarias expansivas de bajos tipos de interés, etc. Pero, además, la generalizada puesta en práctica por las entidades crediticias estadounidenses del “*originate to distribute*”², en contraposición al modelo tradicional de captación de depósitos como fuente principal de financiación, en el afán de aumentar la recepción de fondos, condujo a una utilización masiva de la titulización de las carteras de préstamos, que a través de los vehículos especiales de inversión o fondos comunes de titulización (conocidos como *SPV* o *Special Purpose Vehicle*) y la colocación de bonos de titulización de activos aparentemente “sanos” que representaban fragmentos de esas carteras (llamados *Asset Backed Securities* o *ABS*), y que ocultaban el verdadero riesgo de crédito que transmitían (con la ayuda de una incorrecta valoración de los riesgos que realizaron las agencias de calificación y rating), permitió a las entidades extraer estas carteras de sus balances, venderlas, transmitir el riesgo, y contagiar así al resto del mercado europeo de la crisis financiera e inmobiliaria³, que estalló con el impago generalizado de los préstamos hipotecarios, y que se agudizó con la caída en septiembre de 2008, del banco de inversión *Lehman Brothers*, ocasionando la pérdida de la confianza en los sistemas financieros y el cierre de los mercados de financiación mayorista a nivel internacional.

Pero en España el estallido de la crisis financiera no se reflejó, como en el resto de Europa, en 2007, donde las cuentas financieras estaban

¹ Acrónimo que hace referencia a “*No Income, No Job or Assets*” (Abadía Pocino, 2008) para hacer referencia a los créditos de alto riesgo que se concedían sin una correcta supervisión de la capacidad de devolución y solvencia del prestatario.

² Se compara el tradicional modelo bancario de captación de depósitos como fuente principal de financiación, también llamado como *originate-to-hold model* o modelo de “mantener para vender”, en contraposición al *originate-to-distribute model* (“originar para distribuir”), que combina diversifica distintas fuentes de financiación distintas de la tradicional, como son las cédulas hipotecarias, la titulización de préstamos y cédulas, etc. (Roldán Alegre, 2008)

³ Recalde Castells (2010) habla del efecto dominó que, como consecuencia de la titulización de valores, la venta de los ABS y la transmisión de riesgos, supuso trasladar la crisis estadounidense a los mercados financieros de todo el mundo.

aparentemente saneadas⁴, sino que se empezó a dejar latir con un poco más de retraso en comparación con los países de Europa⁵; debido, en primer lugar, a la obligación de provisionar pérdidas contables contracíclicas (llamadas provisiones dinámicas, estadísticas o genéricas) por parte de las entidades de crédito, toda una novedad en la legislación comparada, que, si bien reducían el margen para operar, supuso un primer colchón de solvencia (aunque insuficiente⁶) de las entidades financieras; y, en segundo lugar, por la inicial resistencia a entrar en la vorágine de la titulización de préstamos hipotecarios (entre otras cosas, por las mismas provisiones).

Pero lo que había sido caracterizado como una de las fortalezas del sistema financiero español, cual es su fuerte crecimiento⁷, pronto se reveló, tras la primera intervención de una caja de ahorros en España⁸, como una espiral insostenible de insuficiencia de recursos propios para financiar ese crecimiento, acompañada de un elevado apalancamiento y una elevada dependencia de la financiación mayorista exterior, que provocó, con el estallido de la burbuja inmobiliaria, las dificultades de obtención de crédito, la aparición de la crisis de la deuda soberana en la zona euro, y la pérdida de la confianza en el sector financiero español, un sector además elevadamente expuesto al “ladrillo” (a la inversión inmobiliaria y a la construcción) facilitado por políticas monetarias expansivas, con la consiguiente acumulación en los balances bancarios de activos tóxicos como consecuencia del impago de los préstamos, la caída de los precios y la disminución del valor de los inmuebles adjudicados en compensación. Todo ello, conllevó a que, lo que inicialmente se había definido como un problema de liquidez, se tradujera en un problema de solvencia⁹ de las entidades españolas, un aumento de la morosidad, un exceso de la capacidad instalada (especialmente de las cajas de ahorros, que habían crecido a un ritmo insostenible¹⁰), etc..

⁴ Llopis Estramiana (2012) destaca la salud financiera de las entidades de crédito españolas en 2007, así como su aparente nula exposición a los activos tóxicos.

⁵ Poveda Anadón (2011) señala que el hecho de que la crisis financiera se desatara con retraso en España, en comparación con los países de la UE, vino motivado por las significativas diferencias de la “regulación prudencial” (o de solvencia) española, que suponían mejoras en la solidez del sistema financiero español.

⁶ En palabras de Recalde Castells (2010), las medidas contables contracíclicas impuestas por el BE supusieron “*el colchón que evitó males mayores*”.

⁷ Maudos Villarroya y Fernández de Guevara (2008) enumeran como una de las principales fortalezas del sector bancario español el fuerte crecimiento de la banca española desde 1990 en la concesión de créditos, por encima de la media europea.

⁸ Caja Castilla-La Mancha, intervenida por el Banco de España el 29 de marzo de 2009. El saneamiento de esta entidad, dado que aún no se había creado el FROB, se llevó a cabo con ayudas del FGD mediante un EPA (Esquema de Protección de Activos), y finalizó con su integración en 2010 en la entidad Cajastur.

⁹ Carbó Valverde (2011)

Ante la insuficiencia de las medidas adoptadas en España para ofrecer una imagen fiel de la situación patrimonial de las entidades crediticias y mantener la solvencia de las mismas, muchas han sido, y de diversa índole, las reformas legislativas adoptadas en España en aras a reforzar el saneamiento del sistema financiero español: genéricas y específicas del sector inmobiliario e hipotecario (en especial, las destinadas a proteger la precaria situación de los deudores hipotecarios), estructurales y de emergencia; reglamentarias y con rango de ley; nacionales, comunitarias (de la Unión Europea) e internacionales, etc., y que han venido acompañadas de la inyección de fondos públicos, no sólo nacionales sino también europeos, en el difícil proceso de rescate del sistema bancario español.

No es objetivo del presente trabajo presentar todas las reformas que han incidido en la configuración del nuevo mapa financiero español, sino destacar las más relevantes, en el ámbito nacional, comunitario e internacional; especialmente las relativas al sector de las cajas de ahorros, que han sufrido en España un singular proceso de reestructuración y reconfiguración jurídica que ha llevado casi a la desaparición de esta entidad de crédito como tal¹¹, configurando una nueva y singular composición del sistema financiero español. En particular, se expondrá la actual situación de las cajas de ahorros y de las transformaciones surgidas como consecuencia de la reciente regulación que ha creado la figura de las fundaciones bancarias, en un proceso de división de las principales actividades de las cajas de ahorros (financiera y benéfico-social), a imagen y semejanza del régimen instaurado en Italia en la década de los noventa.

2. LA NECESARIA REFORMA DE LAS CAJAS DE AHORROS

Las cajas de ahorros surgieron en España con una tendencia clara de vinculación a la actividad que hasta entonces habían desarrollado los llamados Montes de Piedad¹², precedentes de las cajas actuales, y con un marcado carácter social.

¹⁰ Entre 2000 y 2008 el número de oficinas en las cajas de ahorros aumentó un 29,74%, y el número de empleados, un 30,95%, según los datos recogidos por la CECA, en el Anuario Estadístico de 2013 (consúltese Anexo II para un mayor detalle).

¹¹ A fecha de mayo de 2015, tan sólo dos entidades españolas conservan la calificación jurídica de caja de ahorros: Colonya Caixa de Pollença y Caixa Ontinyent.

¹² Las cajas de ahorros deben su origen a los Montes de Piedad, instituciones dedicadas a ofrecer crédito a las clases menos favorecidas y con el objetivo de luchar contra la usura; origen que tuvo lugar en España a partir de la década de los 80 con la finalidad de fomentar el ahorro popular y con un elevado carácter benéfico (Cuervo, Rodríguez, Calvo & Parejo, 2008).

La década de los 70, y, en especial, la llamada reforma Fuentes Quintana en 1977¹³, supuso el inicio del proceso de liberalización y modernización del sistema financiero para adaptar el mismo al nuevo entorno competitivo, igualar en trato operativo a las diferentes entidades de crédito, y la eliminación de trabas comerciales a nivel internacional y a nivel europeo, que culminó con la aprobación de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, conocida como “Ley Financiera”.

La naturaleza jurídica de las cajas de ahorro fue, desde su aparición en España en el año 1834 (con la creación de la primera caja de ahorros española, la de Jerez), una cuestión sobre la que el legislador español prefirió guardar silencio, incluso después de la aparición de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (conocida como LORCA) en 1985¹⁴. Sin embargo, y a pesar de los obstáculos que la deficiente interpretación constitucional imponía a la concepción de la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros¹⁵, la doctrina ha venido reconociendo su carácter singular de fundación-empresa, al que atribuyen un objeto claramente social, protector del ahorro local, fuertemente vinculadas geográficamente al territorio originario y fundacional de su sede social, que no persiguen ánimo de lucro, sino que vienen obligadas a reinvertir sus excedentes (los “dividendos sociales”) en obras benéfico-sociales y culturales¹⁶. No existe por tanto, en las cajas de ahorros, una estructura de propiedad definida, lo que constituye la diferencia principal respecto de los bancos, que son sociedades anónimas con ánimo de lucro, y que tradicionalmente se han diferenciado respecto de las cajas de ahorros por desarrollar su actividad en un ámbito geográfico más extenso.

Además de la ausencia de una definición explícita de la forma jurídica de las cajas de ahorros, la legislación clásica derivada de la LORCA también ha sido también criticada, fundamentalmente por, de un lado, permitir la politización y la elevada presencia de los poderes públicos en la gestión y administración de las cajas de ahorro (sin una exigencia estricta de profesionalización) y la enorme dificultad de las cajas de ahorros, propia de la ausencia de propiedad en las mismas¹⁷, de conseguir recursos propios (que

¹³ A través del Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorros.

¹⁴ Esta ley ha sido derogada por la reciente reforma de las cajas de ahorros operada por la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias (LCAFB).

¹⁵ La Casa García (2015) critica que el Tribunal Constitucional (especialmente la STS48/1988, de 22 de marzo, y la STC 49/1988, de 22 de marzo) y la legislación de la LORCA se limitaran a enunciar la cualidad de entidad de crédito de las cajas de ahorros, sin atribuir una concreta naturaleza jurídica a las mismas.

¹⁶ Casares Marcos (2011)

¹⁷ Sánchez-Calero Guilarte (2014) subraya que la dificultad que la determinación de la propiedad en las cajas de ahorros provocaba una desvinculación entre propiedad y poder, o inversión y responsabilidad,

debía provenir, en principio, de beneficios o aportaciones de sus fundadores)¹⁸. En ésta última cuestión tienen una importancia relevante la figura de las cuotas participativas (a medio camino entre las acciones y la deuda subordinada¹⁹), y también se ha criticado que ni la LORCA, ni su regulación posterior permitieran conceder a los adquirentes de cuotas participativas derechos políticos, cosa que no ayudaba a incentivar la captación de recursos por parte de las cajas.

La necesidad de esta captación de recursos se hizo todavía más necesaria a raíz de la crisis financiera, debido a la elevada exposición al sector inmobiliario, el exagerado crecimiento y sobredimensionamiento que experimentaron, y la elevada dependencia de la financiación exterior, que provocaron, con la paralización del intercambio de crédito en el mercado interbancario y la pérdida de confianza interbancaria, un exceso de la capacidad instalada (con un insostenible crecimiento de número de oficinas y personal). En efecto, en los últimos años las cajas de ahorros desvirtuaron completamente el sistema original por el cual estaban concebidas, dejaron de dedicarse exclusivamente a la concesión de créditos en ámbitos locales y a la inversión en obras benéfico-sociales en sus respectivos territorios de origen, para dedicarse a actividades que tradicionalmente habían sido dedicación casi exclusiva de los bancos, generando una desmesurada concentración de riesgos, canalizando grandes volúmenes de inversión, expandiéndose geográficamente aumentando el número de oficinas y empleados hasta alcanzar niveles de capacidad excesivos ante la caída de la demanda; y dependiendo en demasía de la financiación mayorista (financiación tradicionalmente reservada a las entidades bancarias propiamente). Con ello se fue paulatinamente eliminando la tradicional vinculación territorial de las cajas de ahorros, apareciendo una intensa rivalidad entre cajas de ahorros y bancos (reduciendo las diferencias entre ambos tipos de entidad); y provocando una enorme exposición al sector inmobiliario especialmente problemática para el sector de las cajas de ahorros, ocasionada por la debilidad de su regulación.

Por tanto una de las cuestiones principales que necesitaba abordar la reforma en España para restablecer la especial posición de fragilidad de las cajas de ahorros españolas en los últimos años era su deficiente legislación, tanto por la perjudicial normativa derivada de la LORCA como por la poca capacidad de reacción que dispusieron las cajas de ahorros para adaptarse a los nuevos cambios del entorno²⁰, y cuya revisión a raíz de la crisis financiera ha girado en torno a nuevas modalidades institucionales y corporativas, a la

con el consiguiente aliciente para los gestores de las cajas de aumentar excesivamente el riesgo de sus inversiones.

¹⁸ Sánchez-Calero Guilarte (2015)

¹⁹ Casares Marcos (2005)

²⁰ Sánchez-Calero Guilarte (2014)

búsqueda de una solución para reforzar sus recursos propios y su solvencia; o, en caso de no ser posible articular estas medidas, a prever un sistema ordenado de reestructuración y/o resolución de las mismas bajo la intervención de una entidad independiente, el FROB, que, junto con la cooperación del BE y el FGD, y las normativas financieras llevadas a cabo desde 2008, han reconfigurado completamente el mapa crediticio español.

3. PRINCIPALES REFORMAS EN EL SECTOR FINANCIERO ESPAÑOL

De la amplia variedad de reformas habidas en el sector financiero español desde el estallido de la crisis inmobiliaria se ha optado por exponer las mismas en seis bloques temáticos, al objeto de ofrecer una sistematización ordenada y en cierto modo cronológica del proceso de reforma de las cajas de ahorros; que van desde la creación de nuevas formas jurídicas posibles para las cajas de ahorros; la creación de entidades para facilitar la reestructuración y resolución de entidades y el traspaso de activos tóxicos; la reforma de instituciones ya existentes; mayores requerimientos de solvencia (principalmente, los llamados acuerdos de Basilea), saneamiento y transparencia, etc. hasta el nuevo marco jurídico instaurado para las cajas de ahorros por la reciente Ley 10/2014, de 26 de junio de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias (LCAFB). Finalmente, se expondrán las líneas generales del proceso de Unión Bancaria gestado en la Eurozona en los últimos años.

3.1. El Fondo de Garantía de Depósitos

Una de las primeras medidas “de emergencia” adoptadas como respuesta a la crisis financiera fue, junto con la creación de un Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF)²¹ y la autorización para el otorgamiento de avales a entidades bancarias españolas²², el refuerzo de la cobertura de los depósitos.

La creación de un sistema de cobertura y protección de depósitos en España se sustentaba sobre un sistema tripartito en función de las tres grandes

²¹ El Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, creó el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, con una dotación de 30.000 millones de euros, para ofrecer crédito a empresas y particulares mediante la adquisición de instrumentos financieros de máxima calidad (respaldados por créditos hipotecarios emitidos por entidades de crédito y fondos de titulización).

²² El 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, tenía por objeto autorizar la concesión de avales del Estado a operaciones de financiación (emisiones de pagarés, bonos, obligaciones, instrumentos bancarios, etc.) que realizasen las entidades de crédito españolas, con un plazo de vencimiento máximo de cinco años.

categorías de entidades de créditos, existiendo de este modo un fondo de garantía de depósitos para cada tipo de entidad: bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito²³.

La aprobación del RDL 12/1995, y el desarrollo reglamentario mediante RD 2606/1996, de 20 de diciembre; vinieron a actualizar la legislación española, impuesta por la Directiva 94/19/CE, y establecieron el nivel de cobertura en 20.000 euros por depositante. Del mismo modo que el resto de Europa, España aumentó la cantidad garantizada a 100.000 euros por depositante, mediante el RD 1642/2008, de 10 de octubre, cumpliendo así con la obligación europea derivada de la Directiva 2009/14/CE.

El RDL 16/2011, de 14 de octubre, vino a acabar con el sistema tripartito de la cobertura de los depósitos al unir los tres FGD en uno sólo: el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito; y le otorga, junto con la función tradicional de garantizar los depósitos o valores o instrumentos financieros hasta un importe máximo de 100.000 euros, la función de reforzar la solvencia y el funcionamiento de las entidades de crédito. En esta última función el FGD se ha erigido como una figura cooperativa, junto con el FROB, en el mecanismo ordenado de reestructuración del sector financiero español, a la que se le ha dotado de la posibilidad de otorgar ayudas financieras (concesión de garantías, préstamos, etc.), mejorar la gestión o reestructurar el capital de entidades, etc.

Además, el Real Decreto-Ley 19/2011, de 2 de diciembre, modificó el RDL 16/2011 y elevó del 2% al 3% la aportación anual que las entidades de crédito deben satisfacer al FGD.

La última reforma operada en este Fondo ha sido mediante RDL 24/2012, que ha eliminado una de las dos funciones tradicionalmente encomendadas al FGD junto con la cobertura de los depósitos, cual es la de resolución de las entidades en crisis (especialmente importante antes de la creación del FROB; quien en adelante, y junto con el BE; protagonizará la dirección de los procesos de reestructuración y resolución de entidades), ante la insuficiencia de los recursos del FGD para abarcar la ingente necesidad de financiación de la crisis bancaria.

3.2. Creación del FROB y de un nuevo marco jurídico de las cajas de ahorros

El Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, surgió con la necesidad de ayudar a aquellas entidades crediticias con

²³ Junto con las entidades mencionadas, también se consideran entidades de crédito el Instituto de Crédito Oficial, la CECA y los Establecimientos Financieros de Crédito, de acuerdo con la Ley 3/1994 y la Ley 44/2002.

problemas de liquidez, crédito, solvencia y morosidad, y con el objetivo de crear un marco de ayuda capitaneado por la coordinación entre el Fondo de Garantía de Depósitos y la creación de una nueva institución, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria con una dotación inicial de 9.000 millones de euros²⁴. Esta ayuda priorizaba el recurso a soluciones privadas por delante de inyección de fondos públicos, que se mantenía como último recurso y, en todo caso, con el menor coste posible para los contribuyentes y depositantes y sin que ello supusiera el mantenimiento de entidades no viables²⁵. Además, al FROB se le dotó de un segundo objetivo, junto con el de gestionar los procesos de reestructuración y de resolución (que supuso, en definitiva, ayudar a la fusión de entidades financieras viables), que fue el de contribuir a reforzar los recursos propios de las entidades de crédito.

El Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorro supuso un verdadero avance en el proceso de reforma de las cajas de ahorro, por los persistentes problemas que éstas presentaban dada su elevada exposición al sector inmobiliario, la falta de crédito, el exceso de capacidad revelado y la necesidad de captar ahorro exterior; si bien esta reforma supuso el inicio de la desaparición de las cajas de ahorro como tales, por cuanto se ofrecía a las mismas dos nuevas modalidades corporativas:

.- El ejercicio indirecto de la actividad financiera de la caja por parte de una entidad bancaria o por parte de la entidad central de un Sistema Institucional de Protección (SIP), de la cual la caja de ahorros deberá ostentar al menos el 50% de los derechos de voto. Esta opción mantenía la condición de la caja de ahorros como entidad de crédito

.- La transformación en una fundación de carácter especial, desapareciendo así la condición de entidad de crédito, y produciéndose la segregación de la actividad financiera (a manos de otra entidad de crédito de la cual la nueva fundación será accionista) de la actividad benéfico-social (única actividad propia de la fundación). Esta opción se produciría en caso de que la caja de ahorros tuviera una participación inferior al 50% de los derechos de voto, perdiendo por tanto su licencia bancaria y segregando la actividad financiera y benéfico-social.

De esta forma se ofrecía otra posibilidad corporativa a las cajas de ahorros, junto con el Sistema Institucional de Protección (SIP), también

²⁴ 6.750 millones de los Presupuestos Generales del Estado, y los restantes 2.250 del FGD.

²⁵ En esencia, la reestructuración prevista por el RD 9/2009 preveía tres fases (no necesariamente excluyentes): una voluntaria de búsqueda de soluciones privadas por parte de la entidad con problemas; una segunda fase ordenada en la que se otorgaba a la entidad ayuda financiera por parte del FGD y en la que el FROB podía inyectar financiación en condiciones de mercado (fase que podía finalizar incluso con la fusión, absorción o traspaso de la entidad), y la última fase que supone propiamente la intervención del FROB en el proceso de reestructuración como administrador de la entidad.

conocido como fusión fría o fusión virtual, que se creó con la Directiva 2006/48/CE, de 14 de junio, de acceso a la actividad de las entidades de crédito, y se traspuso al Ordenamiento Jurídico español mediante el RD 216/2008 y, posteriormente, por el RD 6/2010 y el Real Decreto Ley 11/2010. En esencia el SIP constituye un contrato o acuerdo entre varias entidades de crédito, que mantienen su personalidad jurídica, independencia institucional y financiera, pero que participan de una entidad central, responsable del cumplimiento de los compromisos mutuos de solvencia y liquidez a que se comprometen las entidades, plasmados en la puesta a disposición de un porcentaje (que debe suponer más del 40% de los fondos propios). Se trata, en definitiva, de la unión formal de varias cajas, que conservan su independencia operacional y comercial, que ponen en común fondos para mejorar sus niveles de solvencia, liquidez y riesgos.

Además de estas medidas, el RDL 11/2010 permitió dotar a las cuotas participativas la posibilidad de otorgar derechos políticos a sus adquirentes, con el fin de facilitar la entrada de capital privado exterior; e impulsó la profesionalización de los órganos de gobierno de las cajas, incluyendo la incompatibilidad del ejercicio como miembro de estos órganos con cualquier cargo político o alto cargo de las Administraciones Públicas, dando así un primer paso a las continuas críticas que en estos dos aspectos habían recibido la regulación y la actuación de las cajas de ahorros.

3.3. Normas de saneamiento y solvencia

Las principales reformas en materia de saneamiento y solvencia de las entidades de crédito han ido encaminadas al establecimiento de nuevas y más duras provisiones así como de nuevas condiciones y exigencias de capital adicional, para una efectiva cobertura de las pérdidas y la mejora en la solvencia de las entidades²⁶:

3.3.1. El refuerzo de las provisiones

Como se ha mencionado anteriormente, la obligación de dotar provisiones genéricas por riesgos de insolvencia ha sido una característica diferencial de la legislación española que ha permitido, hasta cierto punto, mantener cierto nivel de estabilidad y mitigar los negativos efectos de la crisis económica, aunque luego resultaron insuficientes por la desmesurada magnitud que aquélla alcanzó²⁷.

²⁶ Urbaneja Cilán (2014) distingue entre la finalidad del establecimiento de provisiones, para cubrir las pérdidas esperadas (*expected losses*), y el objetivo de una mayor exigencia de capital, para cubrir pérdidas inesperadas (*unexpected losses*).

²⁷ Cuervo, Rodríguez, Calvo & Parejo (2008).

La elevada exposición del sistema financiero español al sector inmobiliario ha motivado que la mayoría de las disposiciones normativas adoptadas en los últimos años se hayan destinado a la obligación de dotar provisiones por insolvencias específicas destinadas a sanear los balances de las entidades bancarias, que habían acumulado un elevado nivel de riesgo asociado a la actividad inmobiliaria.

La elevada presencia de activos inmobiliarios tóxicos en los balances de las entidades de crédito, consecuencia del deterioro de valor sufrido por la recesión y la afluencia de un “déficit inmobiliario”²⁸, hizo necesaria una reforma que incidiese en el saneamiento de estos balances y en la correcta valoración de estos activos, que fue la aprobación del RDL 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. Entre las principales medidas, destinadas a crear un plan de saneamiento del sector financiero, se contemplaban nuevos requerimientos de capital y, sobre todo, de provisiones, en función del tipo de activo, del estado del mismo (suelo, promoción o vivienda) y de su calificación²⁹. Estas nuevas exigencias de provisionar perseguían, en esencia, un impulso a la actividad económica en la medida en que se preveía que las entidades, para evitar estas exigencias, venderían sus activos inmobiliarios, consiguiéndose así una mejor valoración de los mismos y el saneamiento de sus balances³⁰. Pero dada la escasez de su éxito, se revisaron posteriormente estas exigencias aumentando su aplicación a los activos inmobiliarios de menor riesgo (los calificados como normales)³¹.

Además, el RD 2/2012 introducía un límite del 10% de los beneficios la cantidad que puede destinar una caja a una actividad diferente de la obra benéfico-social, y limita las retribuciones de administradores y directivos de entidades que hubiesen precisado apoyo financiero del FROB.

²⁸ Madrid Parra (2012)

²⁹ Se tradujo en la dotación de mayores provisiones para los activos problemáticos inmobiliarios (préstamos dudosos, subestándar y activos adjudicados), cifrados en 184.000 millones a finales de 2011 (véase a este respecto el Informe de Estabilidad Financiera del Banco de España de abril de 2012); así como provisiones específicas adicionales (en función de si son activos relacionados con el suelo, con promociones en curso, con promociones terminadas y garantías reales, viviendas adjudicadas, etc.) , recargos de capital (para aumentar la cobertura de los activos relacionados con el suelo del 60% al 80% y, para las promociones en curso, del 50% al 65%) y provisiones para la inversión normal (la dotación por una sola vez de una fracción de 7% del saldo vivo de la cartera de construcción y promoción inmobiliaria a 31 de diciembre de 2011 en situación normal).

³¹ En particular, la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, eleva los requisitos de provisiones adicionales por una sola vez por el deterioro de las financiaciones vinculadas a activos inmobiliarios clasificados como “en situación normal”, que supusieron un incremento notable de las provisiones para los préstamos relacionados con el suelo para la promoción inmobiliaria y los activos de hipotecas ejecutada (construcciones o promociones inmobiliarias).

3.3.2. Las exigencias de capital: los acuerdos de Basilea

La regulación del capital de las entidades de crédito, con el establecimiento de obligaciones de dotar a las entidades del capital suficiente de acuerdo con el riesgo de sus actividades para hacer frente a la cobertura de futuras contingencias negativas (en definitiva, la obligación de mantener cierto ratio de solvencia), ha venido siendo iniciada a nivel internacional y comunitario por los llamados Acuerdos de capital Basilea, y desarrollada mediante su trasposición a la legislación nacional de cada país en particular. El primer acuerdo sobre regulación de capital fue publicado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB), titulado *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* y conocido como Basilea I, en 1988, adaptado a la legislación comunitaria mediante la Directiva 1989/647 y traspuesta al ordenamiento jurídico español³² mediante la Circular del BE 5/1993³³, sentó las bases de la exigencia de capital mínimo a las entidades bancarias, bases fundamentadas en el mantenimiento de un porcentaje mínimo de capital o recursos propios sobre los *Risk-Weighted Assets (RWA)* o Activos Ponderados por Riesgo (APR)³⁴.

La complejidad del sistema financiero a raíz de la globalización y el aumento de la competitividad y el uso de nuevos instrumentos financieros (en especial, los derivados) hizo necesaria la adaptación del marco regulatorio del capital bancario a la nueva realidad, que se produjo con la publicación por el CSBB del acuerdo de Basilea II, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework*, en el año 2004, adaptada a nivel comunitario por las Directivas 2006/49/CE y 2006/49/CE, ambas de 14 de junio, y traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Circular del BE 3/2008, y que supuso la mejora en el cálculo de las ponderaciones en los RWA y la consideración de nuevos tipos de riesgos en el cálculo de los RWA además del riesgo de crédito contemplado en Basilea I³⁵.

Uno de los problemas surgidos con la crisis financiera mundial fue que se permitía el cómputo como capital de máxima calidad o *Tier 1* de partidas que no tenían una alta capacidad para cubrir pérdidas (capacidad que es,

³² Si bien la legislación española ya contaba, antes de la transposición de los acuerdos de Basilea I, con un coeficiente de solvencia en función de los APR introducido por la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

³³ Junto con la Ley 13/1992, de 1 de junio; el Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre y la Orden Ministerial 30 de diciembre de 1992.

³⁴ En esencia el acuerdo de Basilea I establecía un porcentaje mínimo del 8% sobre los RWA, diferenciando dos categorías de capital en función de su (teórica) capacidad para absorber pérdidas: *Tier 1* o capital de alta calidad (cuyo porcentaje mínimo debía ser del 4% sobre los RWA) y *Tier 2*.

³⁵ Se incluyen también, junto con el riesgo de crédito, el riesgo operacional, de tipo de cambio y sobre materias primas.

precisamente, la finalidad o característica principal del capital de máxima calidad); por lo que las entidades bancarias que utilizaron en exceso este tipo de partidas (en especial, las participaciones preferentes) presentaron unos niveles de resistencia o solvencia inferior a los esperados en el momento de materializarse pérdidas³⁶.

Es por ello que el convulso entorno internacional surgido desde 2008 hizo inevitable la revisión, fundamentalmente, de los principales elementos que componían el capital según los acuerdos anteriores de Basilea³⁷, dando lugar a la aprobación por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) del nuevo acuerdo denominado Basilea III³⁸, en vigor desde 2013 pero cuya plena aplicación en la UE está fijada para el año 2019³⁹. Las principales novedades de Basilea III en materia de los requerimientos de capital, junto con el establecimiento de nuevos coeficientes de liquidez⁴⁰ y colchones de capital (*buffers*)⁴¹; son la redefinición de los componentes de los recursos propios (capital *Tier 1* y *Tier 2*), y el aumento de las exigencias de capital, eliminando del cómputo como determinadas partidas, y exigiendo una mayor aplicación de deducciones⁴².

El Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, supuso la trasposición, de forma anticipada, a nuestro ordenamiento jurídico de parte de las nuevas premisas exigidas por el acuerdo de Basilea III, obligando a un mínimo de ratio de capital principal del 8% o, para

³⁶ Las entidades utilizaron en exceso este tipo de instrumentos híbridos (participaciones preferentes) frente a los otros componentes del capital de máxima calidad (acciones y reservas, principalmente), dado que su obtención permitía una mayor facilidad y rapidez de cumplir con la nueva normativa, pero se reflejaron como insuficientes y como instrumentos de peor calidad para la cobertura de pérdidas por su menor estabilidad, y la obligación de remuneración (Calvo Vergez, 2013).

³⁷ En este sentido, Poveda Anadón (2011) sostiene que la aplicación de las normas de Basilea II, que coincidió con el inicio de la crisis financiera, acentuaba contraproducentemente la prociclicidad de los riesgos en el mercado bancario, en el sentido de infravalorar estos riesgos en épocas expansivas del ciclo económico y de sobreestimarlos en épocas recesivas.

³⁸ Compuesto de dos documentos: *International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring* y *A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems*.

³⁹ En realidad los requisitos del acuerdo de Basilea III tienen un plazo de implementación gradual y progresivo por fases, debiendo el 1 de enero de 2019 haberse implementado todas sus medidas.

⁴⁰ En particular, el ratio a corto plazo o *Liquidity Coverage Ratio* (LCR), que es un indicador a 30 años que exige una base de activos muy líquidos para cubrir el 100% de las obligaciones bajo un escenario de estrés; y el ratio a largo plazo o *Net Stable Funding Ratio* (NSFR), que pretende evitar el recurso en exceso a la financiación a corto plazo (Cuervo, Rodríguez, Calvo & Parejo, 2008).

⁴¹ Se crea el colchón especial de conservación de capital o *Capital Conservation Buffer* (que debe cubrir el 2,5% de los WRA, exigencia mínima cuyo incumplimiento puede suponer la limitación en la aplicación de políticas retributivas y de dividendos) y el colchón anticíclico o *countercyclical buffer*, que debe oscilar entre el 0 y el 2,5% de los WRA (fundamentalmente, para aplicarse en épocas expansivas de la economía).

⁴² Deducciones que suponen, en definitiva, restar más al importe de capital, fundamentalmente para evitar la doble contabilización entre entidades vinculadas y limitar así la afloración de capitales ficticios.

aquellas entidades que presenten una ratio de financiación mayorista superior al 20% y que hayan colocado menos del 20% títulos representativos de capital o derechos de voto a terceros (en definitiva, para aquellas entidades con menor posibilidad de captar capital, en especial las cajas de ahorro), del 10%. Este ratio de solvencia ha sido nuevamente modificado, por el Real Decreto-Ley 24/2012, y para todas las entidades, pasando a ser del 9% de los APR (cumpliendo así con uno de los compromisos horizontales asumidos en el MoU).

Estas elevadas exigencias de capital por el RD 2/2011 situaban a las cajas de ahorros en una delicada situación por cuanto implicaban la recapitalización y búsqueda de capital exterior de aquellas que no lograran el ratio de solvencia exigido; ratio que, en caso de no poder ser alcanzado por la entrada de capital privado (mediante desinversiones, recompras de deuda, ventas de cartera, etc.), debería ser conseguido por inyección de capital público por parte del BE y del FROB a cambio de formar parte del accionariado de la entidad (con lo que pervivía el peligro de continuar con el control público del sector de las cajas de ahorros). Con esta normativa se auguraba ya la bancarización y nacionalización de parte del sector financiero⁴³, unido al riesgo de situar a las entidades españolas en una situación de desventaja competitiva en comparación al resto de países europeos que podía conllevar la anticipación del RD 2/2011 a las futuras exigencias de Basilea III, al exigir mayores y adicionales requisitos de solvencia⁴⁴.

Las sucesivas reformas adoptadas en España desde el RD 2/2011 han venido a adaptarse al nuevo marco establecido por el acuerdo de Basilea III, que aumenta el porcentaje mínimo exigido al capital de primera categoría, llamado *Common Equity Tier 1 (CET1)*⁴⁵, un 4,5% sobre los RWA; y que, junto con el *Additional Tier 1 (AT1)* o elementos adicionales el CET1, deben suponer un total del 6% de los RWA (en definitiva, el Tier 1 debe alcanzar un mínimo del 6% de los RWA). Y por último, el Tier 1 y el Tier 2 deben ascender al menos al porcentaje del 8% sobre los RWA.

Como resultado de toda esta normativa de capital, parece ser que los últimos resultados elaborados por el BCE en esta materia resultan tranquilizadores, al menos para el sector bancario español. El BCE publicó en octubre de 2014 los resultados del ejercicio de evaluación global de activos

⁴³ Calvo Vergez (2013) considera que la regulación impuesta por el RD 2/2011 suponía en cierto modo una “bancarización forzada de las cajas más débiles y la nacionalización parcial de parte del sector bancario en España”,

⁴⁴ Requisitos que vinieron motivados, según la exposición de motivos del RDL 2/2011, por la necesidad de eliminar las dudas e incertidumbres sobre la solvencia de las entidades de crédito y, en particular, sobre las cajas de ahorros.

⁴⁵ El CET1 es propiamente el capital puro, compuesto fundamentalmente por capital, reservas, intereses minoritarios, resultado del ejercicio y minorado en su caso por deducciones.

realizado a las principales entidades bancarias de la Eurozona (más Lituania), 15 de las cuales han sido españolas⁴⁶, ejercicio que se compone de dos partes: la revisión de la calidad de los activos (*Asset Quality Review* o *AQR*) y las pruebas de resistencia (*stress test*). En el primer ejercicio se analiza la correcta valoración de los activos, las exposiciones, las provisiones, etc.; y la segunda parte se analiza la solvencia y resistencia bancaria ante dos escenarios (base y adverso). Pues bien, según los datos publicados⁴⁷, el sector bancario español ha cumplido con los estándares mínimos de solvencia, con una correcta limpieza de balances y contabilización de provisiones, y con una fuerte resistencia en términos de superávit de capital⁴⁸.

3.4. La articulación de un proceso de reestructuración

3.4.1. El Memorándum de Entendimiento.

La incapacidad de cumplir con los nuevos requisitos de solvencia y de recibir fondos del mercado mayorista (en particular, la dificultad por parte del FROB de recibir financiación y acometer el difícil proceso de reestructuración español) supuso la petición de asistencia financiera por parte del gobierno español el 25 de junio de 2012, tras la intervención de Bankia, al MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), organismo encargado de gestionar las ayudas a aquellos países con graves problemas de financiación en la zona euro; petición que culminó con la firma del Memorándum de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera (*MoU*), así como con una línea financiera de apoyo de hasta 100.000 millones de euros extendida para las entidades españolas con difícil acceso a la financiación mayorista.

La hoja de ruta del *MoU* clasificaba los 14 principales grupos bancarios hasta entonces existentes, que representaban el 90% de los activos del sistema financiero español, en cuatro grupos, en función de su resistencia solvente⁴⁹, además de incluir una condicionalidad a la ayuda financiera que se

⁴⁶ Banco Santander, BBVA, La Caixa, Bankia, Banco Sabadell, Banco Popular, CatalunyaCaixa, KutxaBank, Bankinter, Abanca, IberCaja, BMN, Liberbank, Cajamar y Unicaja.

⁴⁷ Véase para un mayor detalle de los mismos la presentación de resultados del ejercicio de evaluación global de activos del BCE publicado por el BE el 26 de octubre de 2014, disponible en: <http://www.bde.es/ff/webbde/SSICOM/20141026/restoy261014.pdf>

⁴⁸ Tan sólo una de las entidades españolas (Liberbank) suspendió parte del examen, en concreto, el *AQR* (donde presentaba un ratio de capital del 7,8%, inferior al 9% exigido). Este déficit de capital ha obligado a la entidad a enmendarlo mediante la ampliación de capital realizada en 2014, por un importe de 637 millones de euros.

⁴⁹ Estos 14 grupos bancarios se sometieron a una prueba de resistencia *bottom-up* o *stress test* llevada a cabo por la consultora Oliver Wyman en septiembre de 2012, con el que fueron clasificados en cuatro grupos: entidades sin déficit de capital (Grupo 0) y que representaban más de un 62% del sistema analizado (7 grupos bancarios), entidades controladas por el FROB

vertebró sobre dos elementos: condiciones específicas para entidades con necesidad de recapitalización (debido al elevado déficit de capital), y condiciones horizontales. Entre las primeras, se obligaba a las entidades a contar con planes de reestructuración o resolución que debían contener requerimientos especiales en materia de asunción de pérdidas⁵⁰, y venían obligadas a transferir sus activos dañados a una sociedad de gestión de activos. Entre las segundas se incluían una serie de disposiciones relativas a mejorar la transparencia, el gobierno de las cajas de ahorros, la concentración de riesgos, la información financiera, las provisiones por insolvencia, la supervisión bancaria, la protección de los consumidores, el aumento del *Common Equity Tier 1* al 9%, etc..

3.4.2. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

El RDL 24/2012 y la Ley 2/2012 (que incorporó al primero), vinieron a consagrar como único objetivo del FROB el de gestionar los procesos de reestructuración y resolución de entidades, eliminando así la otra función de apoyar los procesos de fusiones, y erigiéndose como una autoridad independiente con personalidad jurídica propia, y de derecho público. Además, se elimina la dotación inicial mixta que se preveía para el FROB (del FGD y de los Presupuestos Generales del Estado, fijándose su financiación con cargo a estos últimos), además de establecerse la posibilidad de que el FROB realice cualquier operación de endeudamiento, o de que el Estado le conceda avales (en cuyos casos deberán delimitarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado).

El RDL 24/2012 vino a estructurar un nuevo marco legislativo que contemplaba tres actuaciones o mecanismos de intervención posibles al alcance de las entidades que no pudieran hacer frente a su situación económico-financiera por sí mismas, definiendo distintos escenarios de crisis:

i. La actuación temprana

Prevista para aquellas entidades que no pudieran cumplir con sus requisitos de solvencia, liquidez, estructura organizativa o control interno, pero que pudieran conseguir el cumplimiento de los mismos por sus propios medios (en definitiva, para entidades con dificultades leves), la actuación temprana supone un proceso gestionado casi en su totalidad por el BE, que es la institución a la que debe notificarse la concurrencia de los requisitos para esta modalidad, a la que debe presentarse el plan de actuación que debe aprobar, y quien decide,

(Grupo 1), entidades que necesitaban apoyo público para financiar su capital (Grupo 2) y entidades que no precisaban fondos públicos para financiar su capital (Grupo 3).

⁵⁰ Ejercicios de subordinación de deudas y pasivos que establecían, tras la asunción de pérdidas a los accionistas, la aplicación de reparto de cargas adquirentes de instrumentos híbridos de financiación (capital híbrido y deuda subordinada).

en definitiva, las posibles medidas a tomar, entre las que cabe destacar la posibilidad de sustituir provisionalmente los administradores de la entidad, requerir o convocar directamente junta o asamblea general, etc. Es una intervención, por tanto, leve, permitida sólo para aquellas entidades con problemas pero que no necesitan inyección de fondos exterior, con la excepción de que se permite la posibilidad de que el FROB inyecte fondos adquiriendo instrumentos convertibles en acciones (o en capital, caso de ser cooperativas de crédito) siempre que se garantice su amortización en un plazo máximo de dos años.

ii. La reestructuración

La reestructuración supone una intervención intermedia gestionada mayoritariamente, en este caso, por el FROB, prevista para aquellas entidades que sí necesiten fondos públicos pero que se prevea que puedan ser reembolsados (entidades con dificultades temporales que pueden subsanarse por inyección de fondos públicos), así como para aquellas entidades que, debiendo ser objeto de un proceso de resolución, por su importancia sistémica y por el grave perjuicio que pueda suponer su disolución para la estabilidad del sistema financiero, se deba garantizar la continuidad de las mismas.

iii. La resolución

Se prevé esta intervención grave para aquellas entidades no viables⁵¹ y que no se prevea que puedan reconducir su situación ni devolver los fondos recibidos, así como para aquellas entidades que, por razones de interés público, deban disolverse y liquidarse por un procedimiento distinto al concursal. Cuando una entidad es sometida a este régimen de intervención, automáticamente se sustituye el órgano de administración de la entidad por el FROB, y se abren un amplio abanico de instrumentos no incompatibles entre sí adicionales a los previstos en el proceso de reestructuración que pueden implantarse (art. 25 Ley 9/2012), desde la venta de la entidad, la transmisión de parte o la totalidad de los activos o pasivos a un “banco puente” (*bridge bank*)⁵² o a una sociedad de gestión de activos (*bad bank*), etc.

Los dos principales ejes de instrumentos de mayor relevancia que pueden adoptarse tanto en la resolución como en la reestructuración de entidades son el apoyo financiero público por parte del FROB y la transmisión de activos a la

⁵¹ La ley 9/2012 define el concepto de inviabilidad en su art. 20 como el cumplimiento de dos de las siguientes condiciones o requisitos: estar (o se prevea razonable que estará en un futuro próximo) en una situación de desbalance o de incumplimiento de sus requerimientos de solvencia o de liquidez; y que, además, no sea razonablemente previsible que pueda reconducir su situación.

⁵² Se trata de una o varias entidades nuevas, en las que el FROB participa, y que pasaran a desarrollar las actividades de la entidad resuelta hasta su posterior venta mediante subasta en un plazo máximo de cinco años. “una entidad de crédito, incluida en su caso la propia entidad en resolución, participada por el FROB, cuyo objeto sea el desarrollo de todas o parte de las actividades de la entidad en resolución y la gestión de todo o parte de sus activos y pasivos”.

Sociedad Gestora de Activos, de la que se expondrán a continuación sus notas principales.

3.4.3. La Sociedad de Gestión de Activos

En noviembre de 2012 se crea la Sociedad de Gestión de Activos o SAREB, conocida popularmente como “banco malo” o *bad bank*, con la finalidad de sanear el balance de las entidades crediticias, descongestionarlos, eliminando del mismo los activos inmobiliarios tóxicos (deteriorados) y permitiendo así una mayor fluidez del crédito al sector privado. La incardinación de esta sociedad anónima de capital mayoritariamente privado (se prohíbe que la participación pública en esta sociedad sea igual o superior al 50% del capital social, para que así su deuda emitida no compute como deuda pública⁵³) en nuestro ordenamiento supuso dar cumplimiento a una de las condiciones del *MoU* para recibir financiación del MEDE, constituyéndose por un período temporal de 15 años, con un volumen de activos previsto máximo de 90.000 millones de euros y cuya financiación provendría de la emisión de deuda subordinada avalada por el Estado.

El RD 1559/2012, de 15 de noviembre, en desarrollo de lo dispuesto en la disposición adicional novena de la Ley 9/2012, vino a concretar, en su art. 48, los activos que las entidades que hubiesen recibido ayudas públicas (las incluidas en los Grupos 1 y 2 del *MoU*) venían obligadas a transmitir a la SAREB⁵⁴. La SAREB recibió de esta forma un total de 200.00 activos en diciembre de 2012 (de las entidades del grupo 1) y febrero de 2013 (de las entidades del grupo 2) por un valor de 50.781 millones de euros⁵⁵, según las reglas de determinación de los precios de transferencia y que se hicieron aplicando una serie de ajustes y descuentos al valor económico de mercado de los activos. Esta transmisión suponía solventar los principales problemas que presentaba su mantenimiento en el balance de las entidades, al permitir eliminar del mismo activos que conllevaban la obligación de deterioro y que, por sus características y experiencias pasadas, eran de muy difícil comercialización.

La instauración de esta entidad de derecho privado pero de interés público en nuestro ordenamiento ha supuesto una reforma legislativa que ha sido como calificada de “*paraconcursalidad normativa*”⁵⁶, instaurando un

⁵³ De hecho, se constituyó con un 45% del accionariado en manos del FROB y el resto, un 55%, en manos de capital privado.

⁵⁴ Créditos a promotores inmobiliarios superiores a 250.000 euros, activos inmobiliarios adjudicados con un valor neto contable superior a 100.000 euros, participaciones de capital de control en empresas inmobiliarias, además de otros que pueda ordenar el FROB.

⁵⁵ Carrasco Caballero & González Mota (2014)

⁵⁶ Pulgar Ezquerro (2013)

régimen específico para las entidades de crédito motivado por las características propias del sistema financiero y por su especial incidencia en la economía real, así como por la insuficiencia de los procedimientos ordinarios de resolución previstos en la Ley Concursal (LC) y en otras disposiciones de nuestro ordenamiento y de los procedimientos paraconcursales bancarios vigentes para dar respuesta a la necesaria estabilidad financiera y la cobertura de los depositantes⁵⁷. De esta forma se vino a dar eco al llamamiento internacional que se produjo con la publicación de los “*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*” del FSB e impulsado por el G-20 en octubre de 2011, que resaltaba la necesidad de estructurar procesos paraconcursales de resolución ordenados y específicos para las entidades bancarias cuya situación podría hacer peligrar el conjunto del sistema financiero (entidades con riesgo sistémico o *SIFIS*), así como a dar cumplimiento a uno de los compromisos asumidos en el MoU

3.5. La Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias

El deficiente régimen legal aplicable a las cajas de ahorros desde la LORCA, la debilidad del modelo de las cajas por su estructura fundacional y ausencia de propiedad, unido a una innegable politización y control público del gobierno de las mismas en las últimas décadas exigían una revisión profunda del régimen jurídico de las cajas de ahorros⁵⁸, que tras la crisis financiera reflejaron una posición de mayor vulnerabilidad

La Ley 26/2013 de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias (LCAFB) configura una nueva figura fundacional en el marco legislativo español: la fundación bancaria. La norma persigue que las cajas de ahorros puedan adquirir un carácter sistémico así como dar solución al elevado y desproporcionado crecimiento de las cajas de ahorros en los últimos años, y para ello introduce una limitación del ámbito objetivo y territorial de las cajas de ahorros como entidades de crédito, límites que, de ser superados, supondrían la escisión de la actividad social de la entidad (que pasaría a ser la actividad principal de la fundación) y la financiera (que sería traspasada al banco del cual la fundación será accionista), con la consiguiente pérdida de la licencia bancaria y de su condición de entidad de crédito como tal.

La nueva orientación institucional de las cajas de ahorros se centra en el tamaño de las entidades como característica principal, al lado de las tradicionales notas de fundación y finalidad social. La nueva Ley 26/2013 restringe la actividad de las cajas de ahorros a una Comunidad Autónoma o a un máximo total de 10 provincias limítrofes (con lo que tendrán un carácter

⁵⁷ Albuérne González (2012)

⁵⁸ Sánchez-Calero Guilarte, J. (2014); y Casares Marcos (2011)

fundamentalmente regional o local), y con una clara vocación de destinarse a una clientela pequeña minorista y a las pymes; así como con la intención de evitar que cajas de ahorros puedan convertirse en sistémicas y que, como ha demostrado la experiencia, se produzca otra “crisis de crecimiento”⁵⁹. Para ello se obliga a la conversión en fundación bancaria, y, por consiguiente, provoca la pérdida de la condición de entidad de crédito (la pérdida de la licencia o ficha bancaria) y la conversión en accionista del banco al que transmite su actividad, si el activo de la caja supera los 10.000 millones de euros o si la cuota de mercado de los depósitos en el territorio de actuación es superior al 35% del total (así como las que vengán desarrollando de forma indirecta la actividad bancaria a diciembre de 2013). La diferencia entre bancaria o especial depende del porcentaje de participación en el banco al que se traspasa la actividad, siendo bancaria en caso de que sea superior al 10% del capital o de los derechos de voto (o que le permita nombrar o destituir algún miembro del órgano de administración del banco), u ordinaria en otro caso.

Junto a esta nueva forma jurídica que supone la creación de la fundación bancaria, se conserva asimismo la institución de la caja de ahorros como tal, a la que, además, la norma incorpora una mayor profesionalización con requisitos de buen gobierno, transparencia, independencia, honorabilidad y experiencia para la gestión de las cajas de ahorro, entre los que destaca la apuesta por la reducción de la presencia del poder público (reduciendo la presencia de las administraciones públicas a un máximo del 25% en la asamblea general y ampliando la representación mínima de los impositores entre el 50% y el 60% de los consejos generales⁶⁰), una nueva composición del patronato, la incompatibilidad de cargos en la fundación bancaria y en la entidad financiera, etc. avanzando un paso más en la aclamada reforma de menor politización de estas entidades, iniciada anteriormente por el RD 11/2010.

Como han destacado algunos autores⁶¹, el elevado control que pueden llegar a tener las nuevas fundaciones bancarias sobre las entidades de crédito podría hacer inoperante toda la reforma operada por la nueva legislación, y es por ello que es en estos casos donde juega una especial importancia la supervisión y control de estas entidades, o, en su caso, que en el futuro se reduzca o desaparezca la participación (o al menos que ésta no sea

⁵⁹ Sánchez-Calero Guilarte, J. (2014)

⁶⁰ Resulta totalmente novedoso, o, cuanto menos, llamativo, que sea el grupo con intereses patrimoniales contrarios por definición a las entidades de crédito, que son los depositantes, sean quienes pasen a ostentar mayor poder de presencia en el gobierno de las cajas (Sánchez-Calero Guilarte (2014).

⁶¹ Martínez Muñoz & Chapa Sánchez del Corral (2014).

mayoritaria)⁶² en las entidades de crédito, para lograr una efectiva separación de la obra social y la obra financiera.

3.6. La Unión Bancaria

Con el objetivo de avanzar más en el proceso de una efectiva integración económica en la Unión Económica y Monetaria (UEM) y estructurar un adecuado procedimiento de regulación y supervisión en la zona euro, se ha puesto en marcha la llamada Unión Bancaria (a la que pueden adherirse de forma voluntaria los demás estados miembros de la UE que no forman parte de la Eurozona), que está fundamentada sobre cuatro pilares: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), una Regulación Única en la Unión Europea (*Single Rulebook*), un mecanismo de resolución única (a través del Mecanismo Único de Resolución o *Single Resolution Mechanism*, y el Fondo Único de Resolución o FUR), y un Sistema común de Garantía de Depósitos.

El MUS supone la gestión y asunción de responsabilidad directa por parte del BCE de la supervisión y vigilancia de las entidades de crédito de los países adheridos a la Unión Bancaria. En particular, el BCE supervisará directamente los bancos de mayor tamaño (considerados como “significativos”⁶³), y las respectivas autoridades nacionales supervisarán las demás entidades. Este mecanismo se ha puesto en marcha desde el 4 de noviembre de 2014.

Por su parte, el MUR, en vigor desde la entrada en el año 2015, supone la voluntad de gestionar eficientemente futuras crisis bancarias mediante una única autoridad en materia de resolución de entidades, evitando en todo caso que el contribuyente asuma coste alguno y minimizando el recurso a las economías nacionales (a través de ayudas públicas); haciendo recaer éste, siguiendo el principio de *bail-in*, sobre los bancos, sus accionistas y, en su caso, sobre los acreedores del banco. Junto al MUR y la Junta Única de Resolución (encargada de decidir la resolución de las entidades) se prevé también la apertura de un instrumento de apoyo común de recapitalización directa a través del MEDE como mecanismo de última instancia (antes deben acudir a soluciones privadas, ayudas públicas o recapitalizaciones indirectas); y se ha apostado por la creación de un fondo mutualista de pérdidas, que es el Fondo Único de Resolución (FUR), cuya implantación está prevista para el año 2016 y cuya financiación provendrá por la aportación de los bancos nacionales, con un plazo de finalización previsto de ocho años y

⁶² Urbaneja Cilán (2014)

⁶³ Que son, aproximadamente, unos 130 bancos con un volumen de activos superior a 30 mil millones de euros, sin perjuicio de que pueda acordar la supervisión directa de cualquier otra entidad que no sea considerada significativa.

una dotación estimada de 55 mil millones de euros⁶⁴, de los que la banca española deberá aportar 5.300 millones.

Mientras que la regulación única está implantada totalmente en la UE, con toda una nueva gama de disposiciones sobre mayores exigencias de capital, ratios de liquidez, colchones mínimos, limitación a las retribuciones variables bancarias, normas de transparencia y supervisión, etc.⁶⁵, queda pendiente para completar la Unión Bancaria el futuro establecimiento del Fondo de Garantía de Depósitos Único, del que se prevé una dotación ex ante (del 1,5% de los depósitos garantizados por los fondos nacionales), complementado con una aportación ex post (de hasta un 0,5% de los depósitos garantizados).

La Unión Bancaria se erige así, a pesar de suponer cierta pérdida de soberanía nacional en decisiones de política bancaria, como solución a la necesaria reforma que debía abordarse para lograr una homogeneidad y armonización a nivel europeo de los criterios bancarios, eliminar la fragmentación bancaria y financiera⁶⁶, gestionar eficazmente crisis financieras y lograr un mejor desarrollo de los sistemas bancarios, así como para romper la elevada interdependencia entre los riesgos soberano y bancario⁶⁷. Todo este nuevo marco jurídico deberá complementarse con las nuevas disposiciones internacionales, comunitarias y nacionales y exigirá, como no puede ser de otro

⁶⁴ Valero (2013) critica la “escasa potencia financiera” del FUR, comparando la cantidad estimada del FUR (55 mil millones) con la cantidad necesitada para capitalizar los bancos españoles (unos 40 mil millones de euros).

⁶⁵ El código normativo único en la UE se ha completado con la aprobación de tres directivas: la cuarta edición de la Directiva de Requisitos de Capital en la UE (*Capital Requirements Directive IV*), de 16 de abril de 2013 (que supone la transposición de las normas de Basilea III); la Directiva 2014/59/UE, de 15 de mayo de 2014, sobre rescate y resolución bancarios; y la Directiva 2014/49/UE, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

⁶⁶ Evidenciada por una contracción en el mercado interbancario, la dispersión a los tipos de interés aplicados en la concesión de créditos, la preferencia por las inversiones nacionales en lugar de comunitarias, las diferentes situaciones y exposiciones al riesgo de cada país, etc. (Sicilia, Fernández de Lis, & Rubio, 2013)

⁶⁷ En efecto, a raíz de 2012, y especialmente tras la asistencia financiera a Grecia, se produjo un aumento notable de las primas de riesgo y de los riesgos de la deuda soberana en la zona euro, cuya deuda pública presentaba problemas para refinanciarse en muchos países; produciéndose una relación de retroalimentación entre el riesgo soberano y los riesgos bancarios. En este sentido, Milaruelo y del Río (2014) sostienen la necesidad de implantar una efectiva Unión Bancaria con la que hacer frente al “vínculo diabólico” o círculo vicioso entre el riesgo de la deuda soberana y el riesgo del sector bancario nacional, vínculo que contribuyó a agravar la delicada situación financiera de los países comunitarios y que dio como resultado una crisis sistémica y una fragmentación del sistema financiero en la Eurozona. En este mismo sentido, Ontiveros Baeza (2014) califica de incompleta la UME, y como necesaria la Unión Bancaria para España, como modo de superar el elevado círculo vicioso evidenciado entre las cotizaciones de deuda pública y la calidad de los activos bancarios durante la crisis del sistema bancario español.

modo, una elevada coordinación no sólo entre las instituciones financieras españolas, sino también con las instituciones comunitarias⁶⁸.

La adaptación a nivel nacional de las normas de Unión Bancaria se ha producido con la reciente aprobación en febrero de 2015 por parte del Consejo de Ministros del Proyecto de Ley de Recuperación y Resolución de Entidades de Crédito y Empresas de Servicios de Inversión, remitido a las Cortes Generales a la espera de su definitiva aprobación. La futura Ley supondrá la efectiva implantación en España del sistema de la unión bancaria europea, basado en garantizar el mínimo coste para el contribuyente, donde el FROB se erige como autoridad nacional, se dota al BE de funciones preventivas, y se establece una prelación de absorción de pérdidas en entidades en resolución⁶⁹. Además, se modifica el funcionamiento del FDG, que se escindirá en dos secciones: el de garantía de depósitos (que se dotará con el 0,8% de los depósitos garantizados) y el de garantía de valores (que se nutrirá con el 0,2% del importe de los valores garantizados).

4. CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE LAS CAJAS DE AHORROS EN ESPAÑA

4.1. De cajas de ahorros a fundaciones

De un total de 45 cajas de ahorros, sector que representaba alrededor del 50% del negocio financiero español en 2008, y que al iniciar el año 2010 contaban con un tamaño medio de 29.440 millones de euros, se ha configurado un nuevo marco financiero formado por 11 entidades y grupos de entidades (sin contar con las dos cajas de ahorro existentes) con un volumen medio de activos de 91.189 millones de euros al finalizar el año 2014; en un proceso en el que 43 de ellas (el 99,9% del sector) han participado o están de facto participando en algún proceso de integración⁷⁰.

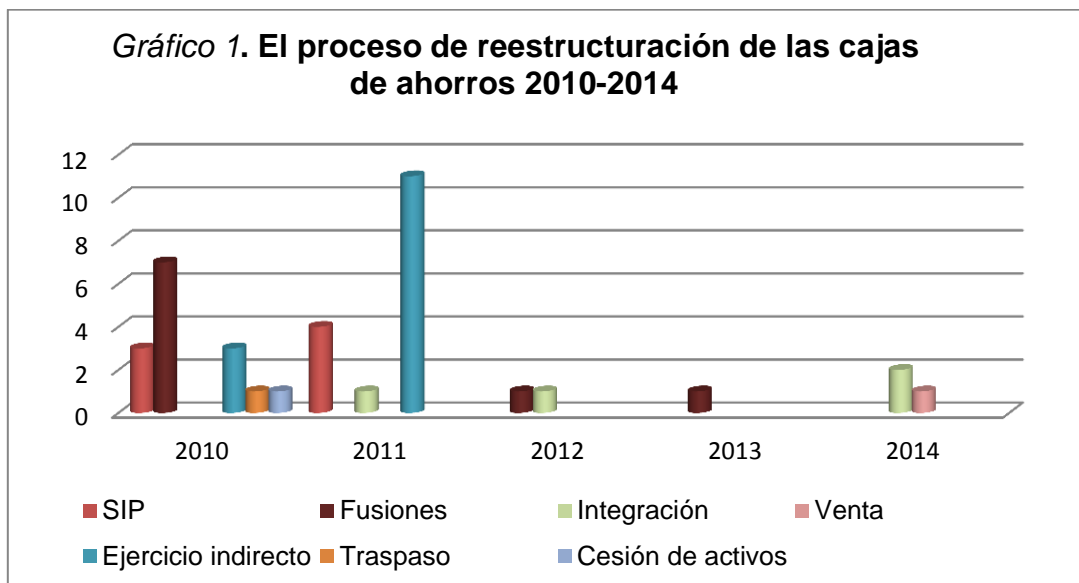
Las reformas legislativas del sector financiero iniciadas en 2009 permitieron que las cajas de ahorros utilizaran diversas fórmulas organizativas e institucionales (que consistían, fundamentalmente, en concentrarse entre ellas, aumentar el tamaño y “bancarizarse”); que, como puede observarse en el gráfico 1, conforman un total de 9 fusiones (que dieron lugar a los grupos La

⁶⁸ En este sentido, (Fernández de Lis, 2015) resalta que la elevada complejidad de la unión bancaria exigirá la colaboración y coordinación de numerosas entidades: supervisoras, bancos centrales, macroprudenciales y de resolución.

⁶⁹ Por este orden: accionistas, tenedores de deuda subordinada y productos híbridos, y tenedores de deuda *senior*; quedando excluidos los depósitos de hasta 100.000 euros cubiertos por el FGD.

⁷⁰ Informe de avances, de 10 de abril de 2015, de la CECA.

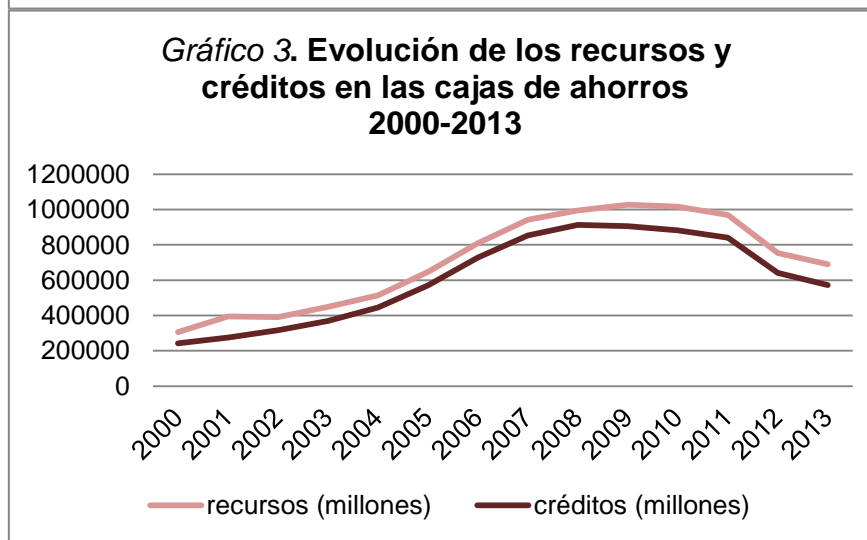
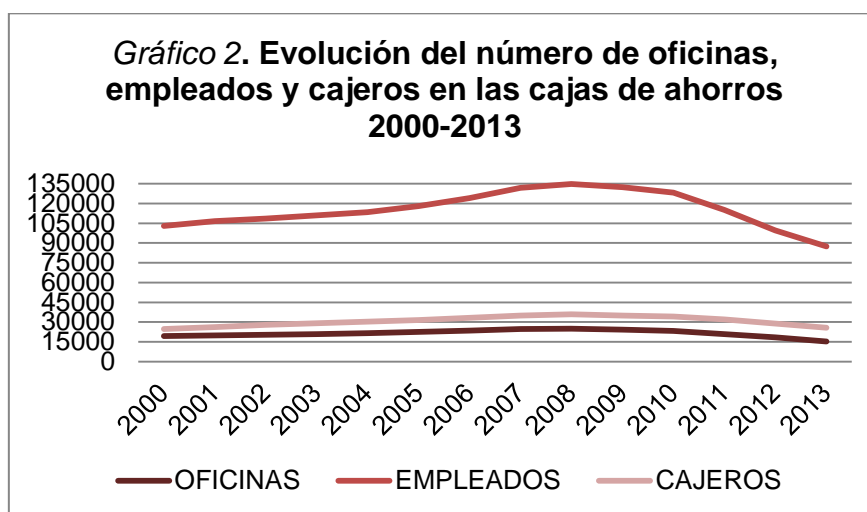
Caixa, Cajasol, Unnim, Unicaja, CEISS, Catalunya Caixa y Novacaixagalicia en 2010; Caixabank en 2012 e Ibercaja Banco en 2013); el recurso al ejercicio indirecto por parte de 14 entidades o grupos de entidades, 6 de las cuales se ejercieron a través de fusiones frías o SIP (Banca Cívica en 2010 y 2011; BMN, Liberbank, Banco Caja 3 y Kutxabank), al que debe añadirse el SIP constituido por Bankia (que no utilizó la fórmula del ejercicio indirecto); el traspaso del bloque de negocio de la primera caja intervenida por el Banco de España (CCM) a Cajastur; la cesión de activos de ésta a BBK; cuatro integraciones en grandes grupos bancarios (Unnim Banc y Catalunya Banc en BBVA, Banco CAM en Banco Sabadell, Banco CEISS en Unicaja Banco) y, más recientemente, la venta de NCG Banco a Banesto y el ulterior cambio de denominación a Abanca (véase Anexo I para mayor detalle del proceso). Y todo ello sólo en el sector de las cajas de ahorros, sin contar con otras reestructuraciones habidas en el sector propiamente bancario, en el que también se ha seguido la tónica de concentraciones, adquisiciones, absorciones, fusiones, intervenciones, etc. (por ejemplo, la venta del Banco de Valencia, primer banco en ser intervenido por el BE desde la crisis a CaixaBank por el simbólico precio de un euro; la absorción por el Banco Santander de Banesto en 2013; o la reciente intervención, en marzo de 2015, de Banco Madrid motivada por la investigación de un posible blanqueo de capitales en su entidad matriz la Banca Privada de Andorra).



En este proceso de reestructuración, como ya preveían las reformas legislativas, tuvieron un papel destacado el Banco de España y el FROB. La primera, fundamentalmente por intervenir determinadas entidades (Caja Castilla la Mancha, Cajasur y CAM); y el segundo, por inyectar capital y convertirse en accionista de varias entidades, hasta el punto de que el FROB actualmente sigue ostentando una participación mayoritaria en varias de ellas (Unnim Banc, Catalunya Banc, NCG Banco Bankia, BMN), llegando incluso a

ser el accionista único (como es el caso de Bankia y Abanca, que están totalmente nacionalizadas).

Además, también es destacable que en este proceso el número de oficinas y empleados en el sector de las cajas de ahorros ha bajado considerablemente desde 2008 (véase gráfico 2, y anexo II para un mayor detalle), frente al elevado crecimiento que habían experimentado hasta entonces⁷¹. A 31 de diciembre de 2014 el número de oficinas desciende a 14.663 y el número de empleados a 82.663⁷²; lo que supone, desde 2008, una reducción del 41,43% y del 38,71% respectivamente. La misma tendencia sigue la evolución de los depósitos y los créditos en el sector de las cajas de ahorros (véase gráfico 3), que registran en el año 2013 una reducción del 30,54% y 37,33% con respecto a 2008.

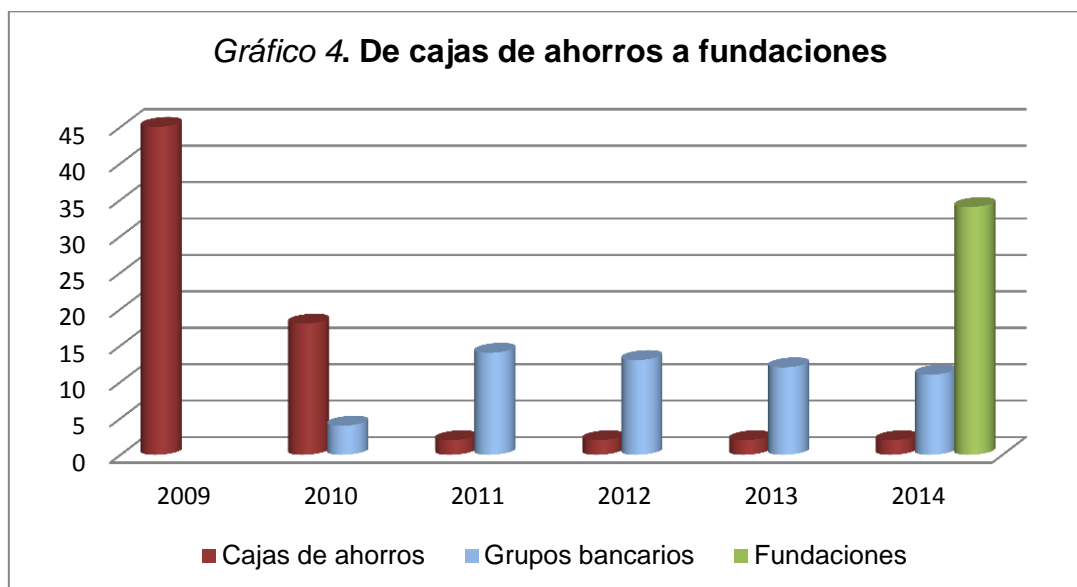


Fuente: Anuario estadístico 2013 CECA

⁷¹ Se ha utilizado como fuente para la elaboración de los mismos el Anuario estadístico de 2013 de la CECA, disponible en: [http://hidra5.ceca.es/2000/bacuan.nsf/1E7F6E45ACFAFB3CC1257D55003FFE01/\\$FILE/ANUARIO%202013.pdf](http://hidra5.ceca.es/2000/bacuan.nsf/1E7F6E45ACFAFB3CC1257D55003FFE01/$FILE/ANUARIO%202013.pdf)

⁷² Informe de avances, de 10 de abril de 2015, de la CECA.

La introducción de la última reforma legislativa en el sector de las cajas de ahorros, operada por la LCAFB, supuso la construcción de un nuevo marco operativo en el sector de las cajas de ahorros, escindiendo la obra social y la actividad financiera típicas de las cajas de ahorros, para configurar un nuevo escenario donde la actividad financiera de las cajas de ahorros se desarrolla por 11 grandes grupos bancarios y las dos cajas de ahorros que mantienen su forma jurídica, y la actividad benéfico-social y cultural se lleva a cabo por 34 fundaciones creadas al efecto (ver gráfico 4)⁷³.



De estas 34 nuevas fundaciones surgidas con la transformación en las cajas de ahorros, 18 se han constituido como fundaciones bancarias, 14 como fundaciones ordinarias; una fundación que está pendiente de constitución (Fundación CEISS), y una fundación que conserva de forma transitoria el carácter de fundación especial (contemplado en el RDL 11/2010), que es la fundación Pinnae.

La participación de estas fundaciones en el capital de las entidades bancarias es muy diversa (véase Anexo III). Así, mientras que algunos grupos bancarios están total o mayoritariamente participados por el FROB (como es el caso de Abanca y Bankia, donde el FROB es el único accionista; o el caso de BMN, donde las fundaciones tienen un total de participación del 15,49% mientras que el FROB ostenta un 65,03%; o Catalunya Banc, integrada en BBVA, donde el FROB tiene una participación mayoritaria del 98,40%, dejando una participación marginal a la Fundación Catalunya la Pedrera, que comparte el restante 1,60% con otros accionistas); otros están mayoritariamente

⁷³ Sólo se han computado las fundaciones creadas a raíz de la transformación de las cajas de ahorros con la finalidad de para dar cumplimiento a la nueva normativa, dejando al margen la creación de otras fundaciones como la Fundación Guillem Cifre de Colonya, que gestiona la actividad benéfico-social de Colonya Caixa Pollença; o la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas), que gestiona la obra social de la CECA.

participados por las fundaciones que la integran (como CaixaBank, cuyo porcentaje de participación de las fundaciones es del 64,44%, Liberbank con un 70,61%, Ibercaja Banco con un 99,20%, Unicaja Banco con un 90,80%) o incluso únicamente participadas por las fundaciones (como el caso de Kutxabank)⁷⁴

4.2. ¿Futura privatización? El modelo italiano

El sector de las cajas de ahorros y fundaciones instaurado en España ha seguido el denominado “modelo italiano”, surgido en Italia desde 1990 mediante una secuencia de progresivas reformas tendentes a despolitizar y privatizar las cajas de ahorros italianas, reformas que tienen lugar en cuatro etapas⁷⁵: la Reforma Amato, la Reforma Dini, la Reforma Ciampi y la Reforma Tremonti.

La primera reforma de las cajas de ahorros italianas se llevó a cabo por la *Legge Amato-Carli* número 218, de 30 de julio de 1990 (conocida como *Legge d’Amato*); por la cual se organizaba un sistema bipartito de las entonces cajas de ahorros de derecho público italianas (*cassas di risparmio*), sistema compuesto por, de un lado, entidades bancarias (sociedades anónimas con el objetivo de ofrecer crédito) y por, de otro lado, fundaciones de interés público accionistas de estas entidades bancarias, dedicadas a asumir la función típica benéfico-social de las cajas de ahorros. Por tanto esta reforma supuso la división entre propiedad y negocio bancario, pasando a estar éste último en manos de entidades bancarias, y la propiedad de estas entidades en manos de las fundaciones. Suponía una separación, una privatización, “formal” por cuanto el control de las entidades privadas bancarias seguía estando, en principio, bajo la titularidad de las fundaciones (todavía fuertemente politizadas y con elevada presencia pública)⁷⁶.

Sin embargo, la reforma italiana dio un paso más en esta reforma, y el legislador italiano impulsó, en 1994, el inicio de la privatización de las cajas de ahorros a través de la Ley número 474, de 18 de noviembre, de 1998 (conocida como Directiva Dini), cuyo objetivo principal era la reducción de la participación de las fundaciones en los bancos, dada la elevada dependencia que la

⁷⁴ Todos estos datos, recogidos hasta febrero de 2015, han sido extraídos y recopilados por la CECA y la Fundación de Cajas de Ahorros (en “El nuevo mapa de las fundaciones: de cajas de ahorros a fundaciones”, publicado en 2015) sobre la base de las cuentas anuales de las fundaciones, informes de gobierno corporativo, páginas web de las fundaciones, cuestionarios, notificaciones a la CNMV, etc.

⁷⁵ Scarlino (2015)

⁷⁶ Como señala Llamas (2010), la reforma de la ley Amato no exigía forzosamente la privatización, de modo que la división fue en un primer momento una privatización “formal” de la banca pública italiana y la propiedad de las entidades siguió en gran medida en manos de las fundaciones, sin que éstas perdiesen su tradicional labor social.

financiación de la fundación mantenía respecto a la evolución de las entidades bancarias de las que eran partícipes, con el objetivo de que las fundaciones diversificaran su patrimonio y su riesgo.

El mayor paso hacia una privatización de las cajas de ahorros vino con la tercera reforma, gracias a la Ley número 461, de 23 de diciembre de 1998, y el posterior Decreto legislativo número 153 de 1999 (conocidos como la Ley y el Decreto Ciampi), que impusieron, esta vez sí, la obligación de eliminar la participación mayoritaria que ostentaban las fundaciones en los bancos (facilitada por incentivos fiscales), quedando a salvo de esta obligación aquellas participaciones mayoritarias que fuesen necesarias para la continuidad de la obra social de las fundaciones, e insistiendo aún más en la obligación de diversificar el riesgo patrimonial, obligando a la reinversión de los fondos en empresas de utilidad social.

Las últimas modificaciones con la reforma Tremonti a través de Ley de Acompañamiento a los Presupuestos del Estado de 2002 (*Legge Finanziaria*)⁷⁷ han supuesto el final de una sucesión de normativas destinadas a colocar a las fundaciones bancarias en Italia como entes jurídicos privados, fundaciones que han ido diluyendo su participación en las entidades bancarias (proceso facilitado por los beneficios fiscales que proporcionaba la legislación italiana), pero también aumentando la concentración, reduciendo el número de entidades⁷⁸ y produciéndose varias fusiones⁷⁹; configurando, quizás, el nuevo horizonte al cual está abocado el fin del proceso de reforma de reestructuración de las cajas de ahorros españolas y al que varias voces venían reclamando como necesarias⁸⁰.

⁷⁷ Modificaciones no exentas de ciertas tensiones en el sector político y asociativo, que han llevado incluso a la presentación de recursos al Tribunal Administrativo del Lazio y al Tribunal Constitucional italiano (Scaramuzzi, 2003).

⁷⁸ Ubide (2011) señala la reducción del número de entidades en Italia no supuso una merma en la concesión de servicios bancarios, y sostiene que la privatización de las cajas de ahorros italianas a largo plazo benefician al conjunto del sistema financiero.

⁷⁹ Gonzalo Alconada (2012) critica que las elevadas fusiones entre las fundaciones italianas han permitido, en algunos casos, que se siguiera ostentando el control sobre los bancos al unir las participaciones de las fundaciones, con lo que no llevaba a cabo una verdadera privatización (como el caso de Unicredit).

⁸⁰ En particular, Rodríguez (2010) abre el debate de la necesidad de adoptar reformas en el sector de las cajas de ahorros en España, resaltando que, a pesar de que la implantación de una reforma "a la italiana" en España es compleja e incierta y supondría la puesta en marcha de diferentes paquetes normativos, la solución italiana parece como una conjugable opción para llevar a cabo estas reformas.

5. CONCLUSIONES

La experiencia de la crisis financiera sirve para poner de relieve la insuficiencia de un sistema tan complejo, como lo es el financiero, de autorregularse por sí mismo y de salir indemne de crisis financieras⁸¹; pero también ha dejado patente la poca capacidad de las autoridades reguladoras y supervisoras de adaptarse a los continuos cambios en el sistema financiero, lo que ha provocado la permanencia de regulaciones desfasadas y obsoletas, y un deficiente control de nuevas actividades llevadas a cabo por las entidades de crédito; lo que alertó sobre la necesidad de acometer no más regulación, sino mejor regulación y, además, supervisión⁸².

Las grandes entidades financieras (incentivadas por el *too big to fail*), acometieron excesivos riesgos de inversión, y contagiaron al resto del sector financiero, que en los últimos años se ha teñido de poca transparencia (en especial, de falta de información al cliente del riesgo de determinados productos financieros⁸³); lo que unido a una infravaloración de riesgos, una deficiente regulación y una escasa supervisión hicieron más que tambalear el sistema financiero. El peligro de una nueva aparición de excesivos riesgos sistémicos que puedan volver a poner en peligro la estabilidad financiera provocó que desde diversos organismos internacionales se desarrollara todo un proceso de armonización y reformas entre los que han tenido una singular relevancia los acuerdos de Basilea, con una regulación de capital para las entidades más exigente, desincentivando excesivos apalancamientos y asegurando el mantenimiento de cuotas de fondos propios suficientes para absorber pérdidas.

En el ámbito comunitario, principalmente a raíz de la aparición de la crisis de la deuda soberana en la Eurozona y la consiguiente urgencia de acometer un proceso de regulación macroprudencial⁸⁴, se ha desarrollado también un impulso de cooperación y armonización europea para mutualizar y prevenir futuras crisis bancarias, basado en proteger en última instancia al

⁸¹ Argimón (2009) y Madrid Parra (2012) coinciden en enumerar como una de las causas destacadas de la experimentada crisis financiera la excesiva confianza en la autorregulación de los mercados, en la errónea creencia generalizada de que por sí mismos pueden reconducir desviaciones sin necesidad de regulación o supervisión

⁸² De Guindos, Carrascosa, & Maldonado (2009)

⁸³ Sirva de ejemplo la experiencia en el panorama financiero español sobre las participaciones preferentes, marcada por la generalizada falta de información al cliente sobre el alto riesgo y la dificultad de la posibilidad de desinversión de estos activos financieros.

⁸⁴ Roldán (2011) consideraba esencial la puesta en práctica de una regulación macroprudencial que redujera los riesgos para la economía real y garantizase, con una orientación preventiva, la estabilidad del conjunto del sistema financiero.

contribuyente, y que ha dado lugar a la implantación en la Eurozona de la llamada Unión Bancaria.

Por su parte, la pérdida en la confianza de las entidades bancarias españolas y la dificultad de acceder a los mercados de financiación exterior, colocaron al sistema financiero español en una precaria situación de la que sólo era posible salir mediante la adopción de reformas. En especial, estas reformas fueron excesivamente imprescindibles para el sector de las cajas de ahorros, cuya tradicional endeble legislación y la dificultad de financiación exterior supusieron una elevada exposición al ladrillo y un desmesurado sobredimensionamiento de su capacidad (plasmado en políticas de expansión de red de oficinas y plantillas de las cajas), eliminando su tradicional vínculo territorial y asimilando sus operaciones a las actividades de los bancos.

Las disposiciones adoptadas por el legislador español han reformado multitud de instituciones y han aumentado las exigencias en materias de saneamiento. Todas estas reformas van desde la creación de una entidad de gestión y ayuda a las entidades con problemas financieros (el FROB), la ordenación de un sistema de traspaso de activos inmobiliarios deteriorados con el objetivo de mejorar los balances bancarios, la formulación de nuevas formas jurídicas ofrecidas a las cajas de ahorros, etc. y que han transformado el completamente el sector financiero español, que ha pasado de un panorama elevadamente fragmentado en el que coexistían, junto a bancos y cooperativas de créditos, cajas de ahorros, caja o cajas de ahorros que ejercían de forma indirecta la actividad bancaria a través de un banco, fundaciones de carácter especial y sistemas institucionales de protección, a un nuevo escenario donde las entidades de crédito se reducen a grandes grupos bancarios y donde las cajas de ahorros juegan un papel marginal; y donde coexisten junto a ellas, y sólo con finalidades benéfico-sociales, las fundaciones bancarias y ordinarias. Este modelo, instaurado por la LCAFB y derivado de la reforma italiana Amato, parece estar destinado a la privatización total de un sector con una fuerte tradición de elevada presencia pública y politización en los órganos de administración, con el objetivo de facilitar la entrada de capitales en el sector bancario (gestionado por una entidad bancaria) y manteniendo la tradicional obra benéfico-social de las cajas de ahorros (gestionada por las fundaciones).

Los primeros resultados de estas reformas para el conjunto del sector bancario español han supuesto la corrección de la excesiva fragmentación del sector financiero español⁸⁵; ajustes en la capacidad instalada, saneamiento de balances (mediante provisiones y trasmisión de activos); y apuntan a una

⁸⁵ González & González (2012)

mejora de la solvencia de las entidades⁸⁶. Por lo que respecta al sector específico de las cajas de ahorros y las fundaciones, todavía está por resolver si con este modelo las entidades bancarias surgidas conseguirán solventar el problema de su financiación y captación de crédito exterior (que vendrá ahora impuesto por la disciplina de mercado), pero para ello resulta necesaria la progresiva reducción de la participación de las fundaciones en las entidades de crédito.

⁸⁶ Serrano (2013) observa que parece existir una fuerte relación positiva entre el tipo y el tamaño de entidad (banco frente a caja de ahorros) y la solvencia de la misma, lo que parecen afirmar los recientes resultados en materia de solvencia y saneamiento del sector financiero español.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadía Pocino, L. (2008). *Blog de Leopoldo Abadía*. Recuperado el 1 de Abril de 2015, de <http://leopoldoabadia.blogspot.com.es/2008/04/crisis-financiera-2007-2008.html>
- Albuerne González, C. (2012). La reestructuración de entidades de crédito. *Actualidad Jurídica Uria Menéndez. Especial reformas estructurales*.
- Argimón, I. (2009). ¿Qué queda de la agenda «Legislar mejor»? *Estabilidad Financiera nº17*, 75-91.
- Calvo Vergez, J. (2013). Análisis de las principales líneas de actuaciones seguidas por el FROB y por otros organismos financieros nacionales y comunitarios. En J. Calvo Vergez, *La recapitalización de las entidades financieras* (págs. 235-256). Dykinson.
- Calvo Vergez, J. (2013). Principales cuestiones derivadas de la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero. En J. Calvo Vergez, *La recapitalización de las entidades financieras* (págs. 135-159). Dykinson.
- Carbó Valverde, S. (2011). Lecciones del proceso de reestructuración bancaria en España. *Fundación de Estudios Financieros*, 35-47.
- Carrasco Caballero, M. D., & GONZÁLEZ MOTA, E. (2014, marzo). Saneamiento y reestructuración del sector bancario español. *Economistas*, 23-32, núm. 138/139.
- Casares Marcos, A. (2011). Crónica de una muerte anunciada: reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas. *Revista jurídica de Castilla y León*.
- Casares Marcos, A. B. (2005). Cuestiones actuales del régimen jurídico-administrativo de las Cajas de ahorro españolas. *Revista de la facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, Universidad de León, 31-36.
- CECA. (2015). Proceso de reestructuración. Sector de Cajas de Ahorros. Informe de avances. Abril 2015. Disponible en: <http://www.ceca.es/wp-content/uploads/2015/04/Reestructuraci%C3%B3n-10-4-2015.pdf>
- CECA (2015). El nuevo mapa de las fundaciones: de cajas de ahorros a fundaciones. Disponible en: <http://www.ceca.es/wp-content/uploads/2015/04/Libro-Mapa-fundaciones.pdf>
- Colino Mediavilla, J. L., & Freire Costas, R. M. (2015). La actuación temprana. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* 137.
- Cuervo García, Á., Rodríguez Sáiz, L., Calvo Bernardino, A., & Parejo Gámir, J. A. (2008). *Manual del sistema financiero español*. Ariel, 24ª Edición.
- De Guindos, L., Carrascosa, A., & Maldonado, L. (2009). La respuesta regulatoria a la crisis financiera. *Observatorio de la Reforma de los Mercados Financieros Europeos*, 139-149.

- Fernández de Lis, S., Manzano Romero, D., Ontiveros Baeza, D., & Valero López, F. J. (2009). Rescates y reestructuración bancaria: el caso español. *Documentos de trabajo. Laboratorio de alternativas*.
- Funcas y CECA. (2015). El nuevo mapa de fundaciones: de cajas de ahorros a fundaciones.
- González Pascual, J., & González González, J. P. (2012). Las cajas de ahorros en el sistema financiero español. *Información Comercial Española*.
- Gonzalo Alconada, Á. (5 de Diciembre de 2012). Las cajas de ahorros rehúyen una reforma al estilo italiano. *Cinco Días*.
- La Casa García, R. (2015). El sector de las cajas de ahorros tras la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* 137.
- Llamas, M. (22 de Diciembre de 2010). ¿Por qué las cajas de ahorros están condenadas a desaparecer? *Libertad Digital*.
- Llopis Estramiana, F. (2012, septiembre). Presente y futuro de la regulación de solvencia de las entidades de crédito españolas: de la preocupación por el capital al paradigma de la regulación macroprudencial. *Actualidad jurídica (Uria & Menéndez)*, 26-39, núm. especial 2012.
- López Pascual, J., & González Altina, S. (2008). *Gestión bancaria*. Madrid: McGraw-Hill, 3ª Edición.
- Madrid Parra, A. (2012, junio). Respuestas jurídicas a la crisis financiera de 2008. *Cuadernos de derecho y comercio*, 13-104, núm. 57.
- Martínez Muñoz, M., & Chapa Sánchez del Corral, Á. (2014). Una aproximación a la regulación de las fundaciones bancarias. *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*.
- Maudos Villarroja, J., & Fernández de Guevara Radoselovics, J. (2008). *El sector bancario español en el contexto internacional. evolución reciente y retos futuros*. Fundación BBVA.
- Pinillos Lorenzana, Á. A. (2012). Tratamiento jurídico de las crisis bancarias. En F. Zunzunegui Pastor, *Derecho bancario y bursátil* (págs. 113-150). Madrid: Colex.
- Poveda Anadón, R. (2011). La respuesta del marco regulatorio español ante la crisis. *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias. Fundación de Estudios Financieros*, 19-34.
- Pulgar Ezquerro, J. (2013). SAREB y paraconcursalidad normativa. *Diario La Ley*.
- Recalde Castells, A. (2010). Crisis y eficacia de los controles sobre los mercados financieros. Reflexiones sobre los efectos de la crisis en la regulación del sistema financiero. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*.
- Rodríguez, L. (30 de Mayo de 2010). Privatización de cajas de ahorros: ¿una osadía o una solución? *El país*.
- Roldán Alegre, J. M. (2008). El papel del modelo de «originar para distribuir» en la crisis financiera. *Estabilidad financiera, núm. 15*, 11 - 20.

- Roldán, J. M. (2011). Lecciones en materia de regulación y supervisión derivadas de la crisis financiera: la supervisión macroprudencial. En R. Ortega Fernández, *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias* (págs. 99-106). Fundación de Estudios Financieros.
- Sánchez-Calero Guilarte, J. (2014). La crisis de las cajas y la respuesta legislativa. *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Mercantil, Universidad Complutense*.
- Sánchez-Calero Guilarte, J. (2015). Aspectos jurídicos fundamentales de la reforma del sistema financiero. *El notario del siglo XXI*.
- Scaramuzzi, F. (2 de Febrero de 2003). Las Fundaciones en el sector bancario italiano. Boletín ICE Económico.
- Scarlino, D. (2015). Las fundaciones bancarias en Italia: falta de transparencia y conflicto de intereses. En J. L. Colino Mediavilla, R. M. Freire Costas, J. C. González Vázquez, & E. Recamán Graña, *Las cajas de ahorros y la prevención y tratamiento de la crisis de las entidades de crédito*. Editorial Comares.
- Serrano, S. C. (2013, julio). la reestructuración del sistema bancario español tras la crisis y la solvencia de las entidades financieras. consecuencias para las cajas de ahorros. *Revista de Contabilidad*, vol. 16 núm. 2.
- Ubide, Á. (30 de Enero de 2011). Cajas a la italiana. *El país*.
- Urbaneja Cillán, J. (2014, núm. 32, enero). La reestructuración del sistema financiero español. el proceso de reforma tras la asistencia financiera a la banca española. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 1-46.
- Zunzunegui, F. (2012). *Derecho bancario y bursátil*. Madrid. Editorial Colex

ANEXO I

EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

2009	2010	2011	2012	2013	2014
La Caixa	○	●	CaixaBank	Caixabank	
Caixa Girona	○	●			
Cajasol	○	●			
Caja de Guadalajara	○	●			
Caja Navarra	○	●			
Caja de Burgos	●	●			
Caja Canarias	○	●			
Caja Madrid	○	●			
Bancaja	○	●			
La Caja de Canarias	○	●			
Caixa Laietana	□	●	Bankia	Bankia	
Caja de Ávila	○	●			
Caja Segovia	○	●			
Caja Rioja	○	●			
Cajasur	□	●			
Cajasur Banco	□	●			
Bilbao Bizkaia Kutxa	○	●			
Kutxa	○	●			
Vital Kutxa	○	●			
Caja Murcia	○	●			
Caixa Penedés	○	●			
Caja Granada	○	●			
Sa Nostra	○	●			
Caixa Sabadell	○	●	Unnim	BBVA	
Caixa Terrassa	○	●	Unnim Banc		
Caixa Manlleu	○	●		BBVA	
Caixa Catalunya	○	●			
Caixa Tarragona	○	●	Catalunya Caixa	Catalunya Banc	
Caixa Manresa	○	●			
Caixa Galicia	○	●	Novacaixagalicia	NCG Banco	
Caixanova	○	●			
Caixa Ontinyent	○	●		Abanca	
Colonya Caixa Pollença	○	●			
Caja Castilla la Mancha	○	●	Cajastur	Liberbank	
Cajastur	○	●			
Caja de Extremadura	○	●			
Caja Cantabria	○	●			
Caja Inmaculada de Aragón	○	●		Ibercaja Banco	
Caja Círculo de Burgos	○	●	Banco Caja 3		
Caja de Badajoz	○	●		Ibercaja Banco	
Ibercaja	○	●			
Caja España	○	●	CEISS	Banco CEISS	
Caja Duero	○	●			
Unicaja	○	●	Unicaja	Unicaja Banco	
Caja Jaén	○	●			
CAM	○	●	Banco CAM	Banco Sabadell	
	○	●			

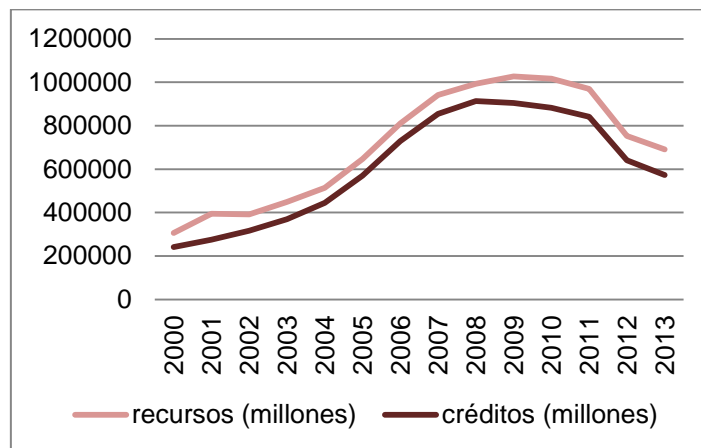
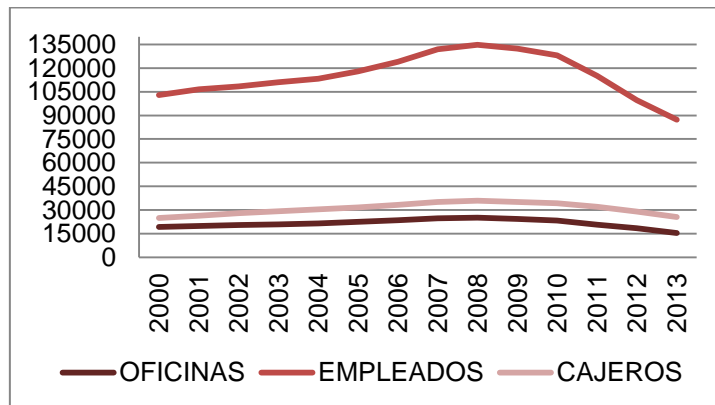


Fuente: CECA y BE

ANEXO II

EVOLUCIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

AÑO	OFICINAS	EMPLEADOS	CAJEROS	RECURSOS (millones)	CRÉDITOS (millones)
2000	19297	102989	24836	305290	241817
2001	19842	106684	26244	394334	274888
2002	20349	108490	27975	391448	316956
2003	20893	111105	29169	448569	368864
2004	21529	113363	30355	514336	444592
2005	22443	118072	31585	646501	569724
2006	23457	124139	33187	809942	728777
2007	24637	131933	35034	941407	854093
2008	25035	134867	35847	993811	913743
2009	24252	132340	35013	1027496	904990
2010	23253	128165	34306	1016755	882824
2011	20719	115101	31941	969018	840830
2012	18409	99670	28905	752840	641085
2013	15306	87392	25594	690348	572636



Fuente: CECA. Anuario estadístico 2013

ANEXO III

DE CAJAS DE AHORROS A FUNDACIONES

2009	2014		PARTICIPACIÓN EN ENTIDAD (%)	
CAJAS DE AHORROS	ENTIDADES	FUNDACIONES		
La Caixa	Caixabank	Fundación Bancaria la Caixa	58,91%	
Caixa Girona		Fundación Cajasol-Monte San Fernando	0,89%	
Cajasol			1,02%	
Caja de Guadalajara			0,61%	
Caja Navarra			3,01%	
Caja de Burgos			-	
Caja Canarias	Bankia*	Fundación CajaCanarias	-	
Caja Madrid		Fundación MonteMadrid	-	
Bancaja		Fundación Bancaja	-	
La Caja de Canarias		Fundación La Caja de Canarias	-	
Caixa Laietana		Fundación Iluro	-	
Caja de Ávila		Fundación Caja de Avila	-	
Caja Segovia		Fundación Caja Segovia	-	
Caja Rioja		Fundación Caja Rioja	-	
Cajasur	Kutxabank	Fundación CajaSur	-	
Bilbao Bizkaia Kutxa		Bilbao Bizkaia Kutxa Fundación Bancaria (BBK)	57,00%	
Kutxa		Fundación Bancaria Kutxa	32,00%	
Vital Kutxa		Caja Vital Kutxa Fundación Bancaria	11,00%	
Caja Murcia	BMN*	Fundación CajaMurcia	6,35%	
Caixa Penedés		Fundación Pinnae	4,34%	
Caja Granada		CajaGranada Fundación	2,79%	
Sa Nostra		Fundació Caixa de Balears	2,01%	
Caixa Sabadell	BBVA	Fundació Antiques Caixes Catalanes	-	
Caixa Terrassa			Fundació Catalunya-La Pedrera	-
Caixa Manlleu				-
Caixa Catalunya		-		
Caixa Tarragona		-		
Caixa Manresa		-		
Caixa Galicia	Abanca*	Afundación	-	
Caixanova			-	
Caja Castilla la Mancha	Liberbank	Fundación Bancaria Caja Castilla-La Mancha	25,00%	
Cajastur		Fundación Bancaria CajAstur	30,11%	
Caja de Extremadura		Fundación Bancaria Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Extremadura	9,12%	
Caja Cantabria		Fundación Bancaria Caja de Ahorros de Santander y Cantabria	6,38%	
Caja Inmaculada de Aragón	Ibercaja Banco	Fundación CAI	4,85%	
Caja Círculo de Burgos		Cajacirculo, Fundación Bancaria	3,45%	
Caja de Badajoz		Fundación Caja Badajoz	3,90%	
Ibercaja		Fundación Bancaria Ibercaja	87,00%	
Caja España	Unicaja Banco	Fundación CEISS	-	
Caja Duero		Fundación Bancaria Unicaja	90,80%	
Unicaja		-	-	
Caja Jaén		-	-	
CAM	Banco Sabadell	Fundación Caja Mediterráneo	-	
Caixa Ontinyent		-	-	
Colonya Caixa Pollença		Colonya Caixa Pollença. Fundación Guillem Cifre	-	

	Fundaciones bancarias
	Fundaciones ordinarias
	Fundación especial
	Fundación pendiente de constitución

*Participación mayoritaria del FROB