



PARTE I

I. LA RESPUESTA DEL MARCO REGULATORIO ESPAÑOL ANTE LA CRISIS

Raimundo Poveda Anadón

Ex Director General de Regulación del Banco de España

RESUMEN

La regulación prudencial española a comienzos del siglo XXI era más rigurosa que la de la Unión Europea en varios aspectos. Durante los años de la burbuja inmobiliaria la homogeneización normativa limó parte de esas diferencias, pero se mantuvo un cuadro de provisiones específicas severo, incluyendo la novedad de las provisiones dinámicas. La regulación y la actuación supervisora descartaron el modelo “originar y distribuir”, aunque ello no evitó una grave sobreexposición de bancos y cajas al riesgo inmobiliario. Las entidades de crédito españolas, partiendo una posición sólida, resistieron bien los primeros envites de la crisis, pero terminaron siendo afectadas por la crisis inmobiliaria, por el deterioro general de la coyuntura y por las circunstancias de los mercados mayoristas exteriores. La respuesta política en el terreno prudencial ha tenido lugar en 2010-2011 y ha sido triple: un refuerzo de las provisiones por riesgo de crédito; un refuerzo de las exigencias de capital que va mucho más allá de lo propuesto por Basilea III y (previsiblemente, por la regulación europea), y que ha incrementado la apelación de las entidades a los apoyos públicos; y una política de transparencia cuya principal manifestación ha sido una aplicación atípica e ingenua de las pruebas de esfuerzo europeas, de utilidad discutible. También se ha procedido, en un momento inoportuno, a una reforma profunda del sistema de cajas de ahorros, motivada solo en parte por razones prudenciales, que no se ha confinado a las cajas con problemas financieros. Todo ello define una política bancaria de tendencia procíclica, contraria a uno de los grandes objetivos de Basilea

III, aunque en línea con la política de la Autoridad Bancaria Europea y de la Comisión practicada 2011; a corto plazo no facilitará la recuperación del crecimiento del crédito. Por otra parte la política regulatoria y de transparencia no ha cumplido de momento su objetivo de recuperar la confianza internacional para el sistema.

1. LA REGULACIÓN BANCARIA ESPAÑOLA ANTES DE LA CRISIS

1.1. El punto de partida

Al final del siglo pasado, o al comienzo de la formación de la burbuja financiera cuyo pinchazo estamos sufriendo, la regulación bancaria española, basada como es obligado en la de la Unión Europea e indirectamente en las recomendaciones del Comité de Basilea, presentaba algunas diferencias con la comunitaria que reforzaban su solidez. En buena medida esas diferencias reflejaban las experiencias supervisoras de la gran crisis bancaria de los años 1977 a 1983, y de la lucha contra las patologías de los grupos societarios reveladas en los casos RUMASA y BANESTO.

La primera diferencia era una definición más rigurosa de los recursos propios computables en el coeficiente de solvencia. El legislador español había hecho uso en este punto de los márgenes que le concedían las directivas comunitarias. En particular el cuadro de deducciones del capital se había ampliado para combatir la ocultación de autocarteras. En términos cuantitativos, sin embargo, la mayor parte de ese rigor se debía a una



decisión reciente: la no inclusión de las provisiones estadísticas creadas en 1999 en el concepto de recursos propios. La normativa comunitaria permitía computar “ajustes de valoración” de esta naturaleza como capital suplementario, con ciertas limitaciones cuantitativas. No se hizo así entonces, siguiendo la idea de que capital y provisiones tienen funciones distintas: el primero apunta a la cobertura de pérdidas inesperadas, y las segundas a la de las pérdidas esperadas, como son las cubiertas por las provisiones estadísticas. La definición española hizo que durante los cinco primeros años de este siglo el coeficiente presentado por las entidades españolas fuese entre 1,1 y 1,2 puntos porcentuales superior al que hubiese resultado de la aplicación mecánica de la definición europea, debiéndose más de la mitad de la diferencia al no cómputo de las provisiones estadísticas¹.

La segunda diferencia era un ámbito de aplicación de la normativa prudencial bancaria más amplio que el de la Unión Europea, entendiéndose por ámbito de aplicación el cuadro de entidades vinculadas a un banco a cuyo conjunto se aplica esa normativa. En su origen esto fue una respuesta a ingenierías societarias que lograban el milagro de hacer figurar capital donde no lo había. El legislador español añadió en 1992 una idea pionera: la regulación prudencial de los conglomerados financieros que incluyen entidades de crédito y entidades de seguros. Europa aceptó esta idea en 2002, al establecer una “supervisión adicional” para tales grupos mixtos.

La tercera diferencia era de naturaleza contable: un tratamiento más rígido de las provisiones por riesgo de crédito. En la crisis bancaria citada el Banco de España aprendió que la estimación de esas provisiones, un factor esencial para la sanidad bancaria, no se podía confiar a las indicaciones de tipo cualitativo recogidas en la normativa contable general, y a la buena disposición de las entidades, supuesta por los reguladores contables pero siempre desmentida por los hechos, muy en especial en el caso de las entidades con problemas financieros.

¹ Banco de España, *Memoria de Supervisión Bancaria en España 2006*, y ediciones anteriores. Para un análisis de las diferencias entre la definición española de recursos propios y las definiciones internacionales (comunitaria y de Basilea), ver R. Poveda, *BASILEA II*, 2ª ed., FUNCAS 2010, pp. 67 a 69.

Tampoco suelen ayudar mucho en esta materia los auditores externos, salvo cuando se trata de la auditoría forense de un banco ya intervenido. En consecuencia el Banco, desde sus circulares “pastorales” de 1978 complementó aquellas indicaciones con unos criterios objetivos que cuantifican las provisiones mínimas necesarias en función del tiempo transcurrido en situación de morosidad, según unos baremos basados en la experiencia y en la intuición de los supervisores.

Además en 1999 el Banco de España introdujo otra novedad mundial: complementó las provisiones a realizar sobre riesgos que ya apuntan dificultades específicas con otras sobre las carteras aparentemente sanas, pues la experiencia estadística dice que una parte de esa cartera desarrollará problemas. El mecanismo de cobertura que se adoptó hace que estas provisiones estadísticas, luego llamadas genéricas o dinámicas, tiendan a acumularse en años de bonanza para ser utilizadas en años de baja coyuntura. La idea no estaba aceptada por las normas internacionales de contabilidad (aun no lo está), pero viene implícita en los métodos avanzados de tratamiento del riesgo de crédito de Basilea II. Los foros supervisores las consideran ahora un valioso mecanismo anticíclico, y presionan a los foros contables para que las reconozcan².

1.2. Cambios reguladores durante la burbuja

La adaptación de la normativa contable española a las Normas Internacionales de Contabilidad en 2004³ tuvo una consecuencia negativa desde el punto de vista prudencial: la normativa importada era más laxa que la autóctona en varios temas (no amortización del fondo de comercio, reconocimiento de activos fiscales); sobre todo implicó un cierto debilitamiento en la incidencia de las provisiones. Pudo ser peor, pues había voces que

² Circular del Banco de España (CBE) 9/1999, de 1-12. Para una descripción de la política española de provisiones bancarias ver R. Poveda, “La regulación y supervisión bancarias en los últimos cuarenta años”, en Banco de España, *Un siglo de historia del sistema financiero español*, Alianza Editorial, Madrid 2011, pp. 258 a 264 y 275 a 278.

³ CBE 4/2004, de 22-12.



abogaban por la aplicación automática y literal de las normas internacionales, es decir, por la renuncia a las peculiaridades que ya conocemos: los criterios cuantitativos reglamentados para las provisiones específicas, la novedad de las provisiones estadísticas. Por supuesto las entidades de crédito ejercieron presiones corporativas contra unas normas que, decían, les restaban competitividad frente a bancos sujetos a reglas más laxas. La larga bonanza económica hacía aparecer al Banco de España y sus criterios como innecesariamente pesimistas.

Afortunadamente para las reticentes entidades aquellas peculiaridades sobrevivieron. Incluso hubo mejoras técnicas en varios aspectos. Los criterios cuantitativos pudieron refinarse con datos de la Central de Información de Riesgos. Se introdujo la categoría de los riesgos subestándar, útil aunque de fronteras discutibles. Las provisiones estadísticas incorporaron un criterio penalizador para los *crecimientos* de la cartera, reflejando la percepción de que su calidad crediticia tiende a deteriorarse en las fases de crecimiento rápido; de paso absorbieron una antigua y poco justificada provisión general. Se introdujo una pequeña provisión para el periodo de gracia siguiente a la entrada en mora (seis meses en el caso general, tres años en las hipotecas residenciales) durante el cual la regulación anterior no obligaba a provisionar.

Más discutible fue la creación de un baremo de provisiones inferior en varios puntos al ordinario para las operaciones con garantías inmobiliarias distintas de las hipotecas residenciales. La idea parecía razonable sobre el papel, pero el comportamiento de esas operaciones cuando pinchó la burbuja inmobiliaria la puso en entredicho. Sus problemas nacen de la inevitable fragilidad de las valoraciones de las garantías inmobiliarias, y de la posible falta de un análisis riguroso de la capacidad de reembolso del deudor, que resulta de una confianza excesiva en la eficacia de la garantía.

Lo importante a corto plazo es que en aquella reforma del régimen de provisiones hubo que hacer una concesión política a las presiones corporativas y conceptuales mencionadas, en forma de una reducción inmediata de su peso global. De hecho en 2005 se produjo un retroceso aprecia-

ble, y no casual, en la cifra de dotaciones netas a provisiones, y del saldo acumulado de las provisiones estadísticas.

Por otra parte en 2006 se incorporaron las provisiones estadísticas a los recursos propios (con el límite del 1,25% de los riesgos que sirvan de base para calcularlos). Se renunciaba así a una política de mayor rigor con el argumento de homogeneizar la definición española con la internacional. Aunque no fuese esta definición la pieza mejor lograda de las reglas de solvencia de Basilea y de Bruselas, como pronto iba a reconocer el propio Comité de Basilea.

Los dos movimientos reseñados, que dieron más margen a los bancos para continuar sus políticas expansivas, definían de modo tácito un giro discretamente procíclico en la política bancaria. La política de provisiones lo fue en dos tiempos: en el momento de su revisión, por la mencionada reducción inmediata de las exigencias; y cuando cambió el signo de la coyuntura, y la morosidad empezó a subir, porque la anticipación de las provisiones, más la cobertura de los riesgos subestándar, presionó a la baja los resultados de las entidades de crédito más deprisa de lo que lo hubiera hecho la normativa precedente⁴.

Seguramente una política procíclica no era lo más indicado en unos años de excesivo crecimiento del crédito. Tampoco era coherente con el cambio de signo que ya se apuntaba, tardíamente para España, en la política monetaria. Pero esa incoherencia no fue exclusiva del regulador español. En 2004 el Comité de Basilea introdujo su Basilea II, un esquema procíclico que suponía además una rebaja en las exigencias de capital, especialmente para los bancos que pudiesen utilizar sus opciones avanzadas. Por suerte Basilea II llegó tarde a España y no pudo alimentar la burbuja crediticia. La transposición a la legislación española de las directivas comunitarias que la reflejaron no se completó hasta mayo de 2008, justo cuando la crisis, un factor más poderoso que cualquier regulación, empezaba a imponer un frenazo brutal al crédito.

⁴ El cambio de normas contables dificultó más adelante la comparación del comportamiento de la morosidad y sus coberturas durante la primera etapa de la crisis con el de en crisis anteriores.



Lo que sí logró Basilea II fue concentrar la atención y buena parte de los recursos de los organismos supervisores nacionales e internacionales, y de los grandes bancos (que, sólo por serlo, se consideraron candidatos a los métodos avanzados), en la resolución de sus extraordinarias complejidades técnicas que, bien mirado, no han añadido eficacia ni rigor a la disciplina bancaria. Ese esfuerzo pudo distraerlos de los problemas reales que se estaban formando.

Frente a los movimientos reguladores reseñados, negativos desde el punto de vista prudencial y coyuntural, destaquemos durante el periodo de auge económico uno positivo: la ampliación *de facto* del ámbito de consolidación de las entidades de crédito, al incluir en él gran parte de las titulaciones originadas por el grupo financiero. En principio los fondos de titulación no forman parte de ese ámbito. Pero para que las operaciones cedidas a uno de ellos puedan salir de la contabilidad del originador se exige que la cesión de riesgos sea significativa. La normativa comunitaria no precisa qué se entiende por significativo. Lo mismo hizo la normativa contable española⁵, pero por su parte la supervisión española venía siendo muy severa en el análisis de la efectividad de la cesión de riesgos. Ese rigor se concretó, no en las normas contables, sino en la solvencia, en 2008⁶: significativo significa que el originador no debe participar en más de un 20% en los tramos *junior*, ni en más de un 50% en los intermedios de una titulación. La consecuencia de esa práctica supervisora, y luego de esa norma, es que son raras las operaciones de titulación que quedan fuera del ámbito prudencial y contable del originador.

Se ha dicho, a posteriori, que esa regulación supone un rechazo del modelo “originar y distribuir”. Puede ser, pero si se ponen las cosas en sus justos términos, las diferencias prácticas entre ambos modelos no son demasiado relevantes. Por una parte, la política financiera española tiende a favorecer desde hace décadas la movilización de las carteras hipotecarias. Primero lo hizo inventando las cédulas hipotecarias, unos instrumentos que prosperaron a pesar de ciertas debilidades de

diseño⁷. La regulación del mercado hipotecario estableció implícitamente unos criterios de calidad para las cédulas al limitar sus posibilidades de emisión a la cartera de hipotecas residenciales con un importe vivo respecto de su valor de tasación (LTV) no superior al 80%, o al 60% en otras hipotecas, entre otros requisitos. Más tarde aceptó la titulación de esas mismas carteras⁸. A las titulaciones directas se añadieron luego las titulaciones a través de las llamadas cédulas multicedentes, unos productos estructurados contruidos sobre carteras de varios originadores. Finalmente se llegó a una banalización de esos esquemas, al permitir la titulación de carteras de activos hipotecarios que no cumplan los requisitos de calidad de las cédulas hipotecarias⁹, así como de otros tipos de riesgos, algunos demasiado novedosos para los mercados. Buena parte de los instrumentos de movilización se colocó en inversores institucionales, en los mercados mayoristas exteriores. Ello amplió los recursos disponibles para las entidades de crédito, y ayudó a financiar el *boom* de la construcción, y de paso el déficit de la balanza de pagos. Pero sometió esa parte de la financiación a los avatares de unos mercados poco fieles que la gran mayoría de los emisores, entidades de tamaño mediano o pequeño a escala internacional, conocían mal.

Por otra parte España no se salvó del fenómeno de la degradación del crédito hipotecario e inmobiliario en general. Tanto las normas españolas de solvencia, copia de las internacionales, como las contables, tratan bien al crédito residencial finalista, con requerimientos de capital y de provisiones inferiores a los comunes. En 1999 el Banco de España introdujo una exigencia de calidad en el caso de las provisiones: la cómoda escala de los créditos vivienda solo se aplicaría a las operaciones

⁵ CBE 4/2004, norma 23.

⁶ CBE 3/3008, de 27-3, norma 55.

⁷ A pesar de su nombre las cédulas no son verdaderos títulos hipotecarios, pues no vinculan formalmente activos concretos a su buen fin; pero sí dan a los cedulistas un derecho preferente sobre los productos y retornos de la cartera hipotecaria del deudor en situaciones concursales. Los bonos hipotecarios, que sí hubiesen sido títulos hipotecarios, no prosperaron por su coste registral.

⁸ El examen de la calidad de las carteras base de las cédulas y fondos de titulación hipotecaria ha sido hasta 2009 una asignatura pendiente de la supervisión española.

⁹ Ley 44/2002, art. 15.



cuyo importe vivo no superase una LTV del 80%. A pesar de ello, con la euforia del *boom* inmobiliario empezaron a aparecer ofertas de crédito por la totalidad del valor de tasación, a complementarse los créditos ajustados a las reglas de calidad con unos segundos tramos por el resto del valor de tasación, si no más, a concederse amplios plazos de carencia iniciales y márgenes sobre el MIBOR muy reducidos, a aceptarse, o incitarse, tasaciones optimistas, y a descuidarse el análisis de la capacidad financiera del prestatario. Las hipotecas a tipo variable, abrumadoramente dominantes en España, que protegen a las entidades contra el riesgo de interés, aumentaron su riesgo de crédito al crear un ambiente de financiación barata que atrajo compradores de viviendas con escasos recursos. En 2009, cuando se publicaron por primera vez datos sobre el asunto, las hipotecas con LTV superiores al 80% eran 19,1% del total de hipotecas residenciales vivas¹⁰. Es decir, en los últimos dos o tres años del auge proliferaron financiaciones de vivienda que en los EEUU se hubieran llamado *subprime*. No había modelo “originar y distribuir”, pero la situación real era bastante parecida: malas hipotecas y refinanciaciones frágiles.

Pero ese no iba a ser el gran problema de las entidades de crédito españolas. Pese al deterioro de su calidad, la morosidad del crédito para la adquisición de vivienda propia, aunque subió, se ha mantenido, con un 2,5% en junio de 2011, dentro de límites manejables¹¹. El gran problema fue que los bancos y las cajas de ahorros se embarcaron además en la financiación de constructores y de promotores inmobiliarios (participando a veces directamente en la promoción), e incluso de suelo. Ahí la morosidad subió hasta el 14,9% (construcción) y el 17,7% (promociones

inmobiliarias)¹². Todas las entidades lo hicieron, pero en diferente grado y con diferente tino: para algunas cajas de ahorros esa política inversora ha resultado letal. Contra tales actividades inmobiliarias las reglas prudenciales internacionales aun no tenían recetas¹³.

Las autoridades españolas tardaron en reconocer la existencia de una evidente burbuja inmobiliaria, la influencia del crédito en su generación, y los problemas que iba a traer para las entidades de crédito. Algunas denuncias aisladas de analistas independientes fueron ahogadas por el coro de los optimistas interesados en prolongar la situación¹⁴. Cuando empezaron a cambiar las cosas, se sostuvo durante algún tiempo la tesis improbable del aterrizaje suave.

2. DOS AÑOS DE INACCIÓN

La posición de las entidades de crédito españolas al comienzo de la crisis, en el verano de 2007, era razonablemente sólida en términos de capital, de cobertura de la morosidad y de resultados. No sufrieron los gravísimos problemas de valoración de carteras mobiliarias que tuvo la gran banca europea y americana, provocados por su inversión masiva en productos estructurados norteamericanos, que forzaron la oleada internacional de rescates públicos de 2008 y comienzos de 2009. El motivo es que la posición de las entidades españolas en los grandes mercados mayoristas era prestataria, no prestamista: la financiación de la propia burbuja no dejaba hueco para invertir en burbujas ajenas. La refinanciación en esos mercados era una estrategia de riesgo que implicaría a su debi-

¹⁰ Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera*, marzo 2010. Al tratarse de una estadística de riesgos vivos, en las que ya se han producido amortizaciones, el porcentaje de operaciones con LTV altas en origen tuvo que ser superior.

¹¹ Ello con independencia de que las ejecuciones hipotecarias hayan generado toda una confusa problemática social en la que confluyen la protección de la vivienda familiar, la protección de unos ingresos familiares mínimos, y la liberación de la deuda con la entrega del bien. Esta última idea, la dación en pago, que ha recibido tanto aplauso popular, no casa con la idea de la protección de la vivienda familiar, que apuntaría más bien a soluciones de renegociación de la deuda (suspensión de pagos familiar).

¹² Datos a junio de 2011, tomados de Asociación Hipotecaria de España, *Tasas de dudosidad hipotecaria*, segundo trimestre de 2011. La dudosidad era peor en las cajas (17 y 19,6% en los sectores mencionados arriba), pero tampoco era buena en los bancos (12 y 15,7%).

¹³ Basilea II introdujo unas normas de solvencia más severas para las promociones inmobiliarias de alto riesgo, pero solo en sus métodos avanzados. Esas normas, que entraron en vigor después de iniciada la crisis, no afectan a las entidades que aplican el método estándar, que es el caso de casi todas las cajas de ahorros. En el crédito residencial Basilea II fue bastante menos exigente que su antecesora.

¹⁴ Sobre el “negacionismo” de la burbuja, ver J. García Montalvo, *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero*, Barcelona, 2008, cap. 2 y 3.



do tiempo renovaciones difíciles y costosas, pero una buena estructura de vencimientos restaba urgencia al problema¹⁵. El problema del riesgo país español aun tardaría más de dos años en ponerse sobre el tapete.

Hasta 2009 las autoridades españolas pudieron alardear de la sanidad financiera del sistema bancario, y de la eficacia de su regulación y supervisión. Por tanto no se consideró necesario hacer ajustes en la normativa prudencial o contable, quizás con razón, porque los posibles refuerzos cuya falta luego se ha lamentado hubiesen sido más oportunos durante el periodo de formación de la burbuja, no cuando ésta se agotaba. Por supuesto el cierre de los mercados mayoristas de emisiones, y del mercado interbancario, obligó a las autoridades económicas a tomar medidas puntuales de apoyo, en forma de facilidades financieras a plazos más largos que los del Banco Central Europeo o de garantías públicas para las emisiones de bonos bancarios, en un momento en que tales actuaciones eran consideradas políticamente correctas por la comunidad internacional. Pero se trataba de actuaciones destinadas a capear la falta de funcionalidad de los mercados, no de medidas de naturaleza supervisora o prudencial.

A fines de 2008 se quintuplicó la cobertura de los fondos de garantía de depósitos (de 20.000 a 100.000 €). Ese movimiento vino forzado por la normativa europea, que a su vez lo fue por los aumentos de las coberturas con los que los dos países angloparlantes de la Unión Europea habían protegido a sus bancos contra espantadas de la clientela. Pero no se consideró necesaria la subida paralela de las aportaciones de las entidades adscritas a ellos¹⁶. Los problemas de resolución de entidades parecían lejanos. No lo estaban tanto: en marzo de 2009, se produciría la intervención de la

¹⁵ Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre 2008, p. 35. El recurso español a la emisión de títulos a corto plazo (el papel comercial respaldado por activos que desencadenó la primera crisis internacional de liquidez) no había sido importante.

¹⁶ RD 1642/2008, de 14-2. Las aportaciones, definidas por intervenciones ya antiguas, eran 0,6 por mil para los bancos, 0,4 por mil para las cajas de ahorros, y 0,8 por mil para las cooperativas de crédito. La intervención de CCM, que bloqueó más de un tercio de los recursos del fondo de las cajas, motivó la elevación de sus aportaciones al 1 por mil (OM. De 29-12-2009), lejos todavía del límite legal del 2 por mil.

Caja de Castilla La Mancha, preludio de las debilidades que han aquejado a varias cajas de ahorros.

3. EL CAMBIO DE SIGNO DE LA POLÍTICA PRUDENCIAL

La primera actuación post crisis de la política prudencial fue de signo ambiguo y de presentación discutible. En julio de 2009 el Banco de España emitió un comunicado a las asociaciones representativas de las entidades de crédito que contenía un par de mensajes en principio rigurosos, pero de importancia menor, y una interpretación blanda, e importante, de las normas sobre la provisión de créditos con garantías inmobiliarias. El primer mensaje recordaba que cada entidad debería hacer provisiones mayores que los mínimos oficiales más altos si lo aconsejaba la experiencia histórica, como estaba sucediendo con el crédito al consumo y las tarjetas de crédito. El segundo, más relevante, incidía en la necesidad de extremar la prudencia en la evaluación de las garantías inmobiliarias. Era una primera alusión al pinchazo de la burbuja, pero el alto coste de la receta propuesta (la sugerencia de actualizar las tasaciones), la hacía impracticable como política bancaria general; precisamente por ese coste, las normas solo exigen nueva tasación en circunstancias concretas y muy justificadas, como es el caso de una ejecución hipotecaria.

La interpretación, que, se dijo, venía a resolver ciertas dudas sobre la aplicación de la circular contable, se refirió a la provisión de operaciones garantizadas con viviendas, oficinas, locales polivalentes y fincas rústicas. El comunicado entendía que las coberturas mínimas deberían aplicarse al importe vivo de la operación que excediese del 70% del valor de tasación. Nada había en la letra de la circular contable que diese pie a esa interpretación; sus baremos, como los de las circulares que la precedieron, se aplicaban inequívocamente a los importes vivos en su integridad¹⁷. Cabe pen-

¹⁷ En el caso de las viviendas terminadas con LTV no mayor del 80%, los coeficientes a aplicar a partir del tercer año se justificaban en la CBE 4/2004 porque “se considera que la entidad no puede o no tiene la intención de adjudicárselas”. Si es así, el valor de la garantía resulta totalmente irrelevante.



sar por tanto que esa forzada interpretación tenía el propósito de suavizar la carga sobre las cuentas de resultados que empezaban a suponer las provisiones, dado el incremento de la morosidad en el sector inmobiliario en general, y más concretamente en el sector promotor y constructor.

Si ese es el caso, el Banco de España pronto iba a cambiar de rumbo. El ya indiscutible pinchazo inmobiliario y el deterioro general de la coyuntura habían empezado a pesar sobre las cuentas bancarias. Otra caja de ahorros tuvo que ser intervenida, y las debilidades de algunas más eran *vox populi*. Las crisis de Grecia, Irlanda y Portugal, que demostraban la existencia de riesgo país dentro del área euro, trajeron nuevas complicaciones a quienes se refinanciaban en los mercados exteriores. El regulador español reaccionó actuando en política bancaria en varias líneas, con movimientos no siempre coordinados o coherentes entre sí.

Hubo, ante todo, actuaciones en el terreno de la resolución de entidades problemáticas. Se cerró el paréntesis, abierto tras el rescate de BANESTO, durante el cual se liquidaron todas las entidades intervenidas (bancos pequeños y sin arraigo). Se volvió a la política de salvar a cualquier entidad caída, y, de paso, se apoyó también a las que no alcanzasen a superar las pruebas de tensión. Para ello se creó un nuevo fondo (el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, o FROB) capaz de canalizar recursos públicos hacia las entidades necesitadas de ayuda, incluyendo las que quisiesen reforzarse con planes de reestructuración. Los fondos de garantía de depósitos, que habían sido tan activos en crisis anteriores, pero que ya no tenían acceso a esos recursos, pasaron a segundo plano. El nuevo fondo llegó tarde en el calendario de la crisis internacional, cerrada ya la fase de tolerancia que había acogido las intervenciones masivas de otros gobiernos en el medio año siguiente a la caída de Lehman Brothers. Por tanto tuvo que actuar con urgencia, so pena de tener que someter sus actuaciones a un riguroso escrutinio exterior, lo que colaboró a acelerar el *tempo* de la reforma del sistema.

En las demás operaciones con garantía inmobiliaria la norma reconocía su eficacia, pero, como hemos visto, lo hacía de otro modo: con unos porcentajes de provisión inferiores a los de las operaciones no garantizadas.

Hubo actuaciones de motivación estrictamente prudencial. La primera de las grandes medidas adoptadas, una revisión total de la normativa de las provisiones específicas es, si bien se mira, la única entrada pura en esa categoría, si descartamos una curiosa carga parafiscal sobre el coste de los depósitos orientada a evitar el deterioro de los márgenes de interés. Otras medidas prudenciales, aunque dirigidas aparentemente a todas las entidades, en realidad desempeñaron alguna función en el proceso de reforma de las cajas de ahorros. Es el caso de la política de transparencia practicada por el Banco de España, o del nuevo y muy riguroso coeficiente de solvencia introducido en 2010.

La idea que dominó obsesivamente la política bancaria de las autoridades españolas desde mediados de 2009 fue la reforma del sector cajas de ahorros. Las tres razones que la hacían imprescindible a los ojos del supervisor fueron: a) la desconfianza en los criterios legales que conforman los órganos de gobierno de las cajas en general; esos criterios pueden crear problemas de buen gobierno, y de hecho los habían creado en varios casos; b) las dificultades para obtener capital en los mercados, pues su carácter de fundaciones impedía a las cajas emitir acciones, y sus sustitutos, las cuotas participativas, no acababan de arrancar; y c) la convicción del Banco de España de que la reagrupación del sistema de cajas en menos unidades más grandes permitiría racionalizar, léase reducir, la red de sucursales, podar costes administrativos, y ganar presentabilidad en los mercados mayoristas. Algunos de esos temas, y las medidas con que se atacaron, tienen una dimensión prudencial. Pero al mismo tiempo la reforma mostró una preferencia casi ideológica por el modelo institucional de sociedad anónima. Esa preferencia se fue manifestando cada vez más abiertamente a lo largo de 2010 y 2011, hasta el punto de que la política bancaria terminó renunciando de hecho, si no de derecho, a soluciones alternativas menos drásticas que la cesión de la actividad financiera de las cajas, tuvieran problemas o no, a unos bancos privados de nueva creación. La rápida evolución de las ideas dejó obsoletas en 2011 medidas adoptadas un año antes.

El endurecimiento de las normas prudenciales y contables, y la reforma en profundidad de un



sector de entidades de crédito que suponía la mitad del sistema bancario, desmintieron de algún modo afirmaciones anteriores de las autoridades financieras sobre la robustez de la regulación y la supervisión españolas, y sobre la solidez de nuestro sistema bancario. Unos ejercicios de transparencia atípicos, por no decir ingenuos, mostraron al mundo problemas que otros países prefirieron ocultar discretamente. En los foros políticos internacionales, incluidos los grandes organismos que informan regularmente sobre la situación de los países, una reforma del sistema de la que nadie había hablado hasta 2009 se convirtió de pronto en uno de los grandes problemas institucionales que España tenía que resolver con urgencia para recuperar su imagen¹⁸. ¿Qué otra cosa podían decir esos foros, si las autoridades españolas insistían en su necesidad?

De toda la temática apuntada solo trataremos aquí de lo que tiene relación directa con la regulación prudencial de las entidades de crédito. La reestructuración de las cajas de ahorros se estudia en otro capítulo de este libro¹⁹.

4. REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE PROVISIONES

Un año después de su comunicado de 2009, el Banco de España procedió a una reforma radical del sistema de provisiones específicas por riesgo de crédito²⁰. Las reglas se simplificaron. Los diversos calendarios de formación de provisiones fueron sustituidos por un calendario único, mucho más rápido y mucho más corto: se empezaría a

provisionar en el momento de la entrada legal en mora, con un 25%, sin un periodo de espera o de provisión casi simbólica, y se llegaría al 100% al año, no a los dos años como en los calendarios anteriores, o a los seis, en el caso de las hipotecas de buena calidad. Nótese la vuelta a unos porcentajes de provisión convencionales, tras el experimento de 2004 con otros basados en experiencias estadísticas.

Para el reconocimiento de las garantías la nueva circular consagró lo que un mero comunicado no podía establecer: las provisiones girarán sobre los importes no garantizados de los riesgos. Pero ahí se introdujo una importante cautela supervisora: los activos de garantía no se tomarán por su valor pleno, sino por un porcentaje convencional del mismo, fijado oficialmente. Esos porcentajes son el 80% del valor de tasación de las viviendas terminadas residencia habitual del prestatario (lo que deja sin cargas a las operaciones que cumplan la LTV canónica, y por tanto da flexibilidad a la entidad para renegociar con un moroso), el 70% en fincas rústicas, oficinas y locales polivalentes (un porcentaje posiblemente optimista), el 60% para otras viviendas (una rebaja respecto de las viviendas adquiridas por el usuario que se explica por la difícil salida de las promociones mal localizadas, y de la segunda residencia en general), y del 50% en otros activos mobiliarios. En las garantías de valores, se tomará el 90% del valor razonable de lo pignorado, regla lógica que puede meter a las provisiones en un tiovivo con unos mercados volátiles.

Las ejecuciones de garantías inmobiliarias y los acuerdos con promotores y constructores imposibilitados de atender sus compromisos crediticios habían empezado a hinchar las carteras de inmuebles de las entidades de crédito. La circular aplicó de oficio un deterioro del 10% a los inmuebles adquiridos en pago de deudas durante el primer año de permanencia en cartera, del 20% durante el segundo, y del 30% a partir de entonces. Eso, además de reflejar dudas sobre el valor de una inversión no deseada, debe estimular a la entidad a deshacerse de ella cuanto antes.

La circular incluyó un largo capítulo de instrucciones a las entidades sobre sus políticas de concesión y gestión de créditos. Esas instrucciones se inspiraron en las recomendaciones sobre bue-

¹⁸ En los informes de los organismos internacionales (FMI, OCDE) sobre España de 2009 solo cabe rastrear algunas reflexiones sobre la conveniencia de revisar la regulación de las cuotas participativas de las cajas de ahorros. Es sabido que muchas de las recetas puntuales o institucionales de esos informes son, sobre todo, reflejo de las ideas recibidas por los oficiales de esos organismos de los funcionarios del propio país durante la preparación de sus informes.

¹⁹ S. Carbó, Lecciones del proceso de reestructuración bancaria en España. Sobre la reforma de las cajas ver también X.C. Arias y A. Costas, *La torre de la arrogancia*, Madrid, Ariel 2011, pp.324 a 332, y R. Poveda, "Cajas de ahorros y banca alternativa", *CONSEJEROS*, julio 2011; versión completa en www.revistaconsejeros.com/espaniol/reportajes.asp?valor=63&id=147&anio=2011&ultimoNumero=63/&lengua=1

²⁰ CBE 3/2010, de 29-6



na gestión de riesgos del Comité de Basilea, con una serie de concreciones sugeridas por la propia experiencia supervisora y las circunstancias del sistema español. La experiencia dirá si son útiles; por el momento las del Comité no parecen haberlo sido demasiado.

Aunque el Banco de España solo dio justificaciones técnicas muy plausibles para su reforma, las nuevas reglas, de aplicación inmediata, supusieron un claro endurecimiento del ritmo de constitución de provisiones. El Banco de España, en su nota de presentación de la circular, estimó que producirían una reducción del 10% en las cuentas de resultados del sistema en 2010, con “un efecto más intenso” en 2011.

5. POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

La transparencia desempeña un papel clave como mecanismo de protección del inversor en la regulación de los mercados de valores. En la política prudencial bancaria su función es otra: evitar que los bancos actúen imprudentemente por temor al castigo que les aplicarán los mercados, y quizás la clientela, al observar datos adversos. Esta idea tiene más apoyo en la doctrina (e, interesadamente, en los medios y en el mundillo de los analistas y asesores) que en los hechos, y no deja de presentar riesgos para la gestión de la supervisión²¹.

El Banco de España apeló a la transparencia con una adhesión entusiasta a las pruebas de tensión europeas. Ese tipo de pruebas recibirían incluso un insólito reconocimiento legal²². Además

²¹ Para una discusión del tema, véase R. Poveda, *BASILEA II*, op. cit., cap. 5.

²² El RDL 2/2011, de 18-2, tras establecer los nuevos coeficientes de capital principal (ver infra), añadió (art. 1.4) que “el Banco de España podrá exigir... el cumplimiento de un nivel de capital superior... si la entidad no alcanza, en el escenario más adverso de una prueba de resistencia del conjunto del sistema, el nivel de recursos propios mínimos exigido en dicha prueba y hasta el límite de dicha exigencia”. El RDL no dio criterios ni fijó límites a la autoridad administrativa en la construcción de los escenarios adversos; ni siquiera dijo que el nivel de recursos propios utilizado en la prueba sea el establecido en las leyes. Esto es, concedió a la autoridad administrativa un poder arbitrario para imponer exigencias de solvencia muy por encima de las que marca el legislador. Un banco que cumpla con los coeficientes legales, pero que quizás no cumpla dentro de un par de años, en un escenario improbable, unos requisitos reforzados diseñados por los supervisores, no

el supervisor obligó a las entidades de crédito a revelar, al margen de ellas, detalles adicionales sobre la composición y situación de sus riesgos inmobiliarios.

Las pruebas de solvencia españolas son parte de las europeas, pero presentan algunas diferencias. La más notable es que se extendieron de oficio a todos los bancos cotizados y a todas las cajas de ahorros, cuando en los demás países la participación era voluntaria (con el caso pintoresco de la entidad alemana que se retiró del ejercicio en el último momento, al ver que los números que iban a publicarse le eran desfavorables), y solo alcanzó a las entidades más grandes, como sucede con las norteamericanas. Por eso un número desproporcionadamente alto de participantes fue español: 27 de un total de 91 entidades en la prueba 2010/11, 25 de 90 en la prueba 2011/12; Francia, Inglaterra o Italia despacharon el compromiso con tres o cuatro participantes. Las cajas de ahorros no se presentaron en esos ejercicios virtuales de forma natural, sino agrupadas voluntariamente en las nuevas formaciones que se estaban construyendo, algunas de las cuales no se cerraron finalmente con la composición ni el nombre previstos cuando se diseñaron las pruebas. Ello permitió incluir en los cálculos futuras plusvalías esperables en los procesos de fusión o absorción, con las incertidumbres de estimación que pueden suponerse, y con sonadas rectificaciones contables cuando alguna entidad fue retirada de un grupo en ciernes. Además el Banco de España incluyó información adicional, no exigida por el formato europeo, sobre las exposiciones y deterioros brutos en los diferentes sectores de la cartera crediticia de cada entidad, con especial atención a la cartera inmobiliaria.

Obviamente, dado que el daño de las malas estrategias inversoras de los años del auge ya estaba hecho, la política de transparencia no podía tener, por el momento, el efecto preventivo que le asigna la doctrina prudencial. El propósito era más bien revelar los problemas existentes (los grandes problemas en el caso europeo, todos en el español), y convencer a la opinión de que no

solo tendrá que extremar la cautela y preparar planes para contingencias, sino que tendrá acumular de forma inmediata un costoso excedente de capital.



había otros bajo la alfombra, ni mayor gravedad en los revelados. Ese propósito no se ha logrado.

El sentido original de una prueba de esfuerzo interna no es tranquilizar a nadie, sino alertar a la gerencia de la entidad que la hace ante la eventualidad de que las cosas vayan peor de lo previsto. Trasladas al foro público, cabe esperar que produzcan similar intranquilidad en sus lectores²³. Las pruebas europeas, y por tanto las españolas, se hicieron para dos escenarios, uno de referencia (que no era la previsión de consenso sobre la evolución de la situación durante el bienio considerado, sino un escenario ligeramente negativo), y otro adverso, calificado por sus proponentes como “de muy baja probabilidad de ocurrencia”. Las pruebas se aplicaron a las posiciones de la entidad en la fecha base, lo que supone, entre otras cosas, desdeñar ajustes de posiciones, una estrategia muy probable de las entidades con problemas, alternativa al refuerzo del capital. El objetivo a alcanzar no fue el coeficiente de solvencia vigente (un coeficiente, recuérdese, que ya se calibra para una situación moderadamente tensada, como hace explícita la lógica de los métodos avanzados de Basilea II), sino un capital *tier 1* del 6% (el mínimo legal era el 4%) en la prueba 2010/11, y un capital *core tier 1* del 5% (un mínimo que no existía legalmente ni nunca existirá) en la prueba 2011/12. Esos objetivos eran aproximaciones a lo que propone Basilea III y lo que propondrá el futuro reglamento comunitario, con diferencias cuantitativas no pequeñas y sobre todo con una inmensa diferencia temporal: los nuevos coeficientes de solvencia no se exigirán en 2011 o en 2012, sino a partir de 2013, con unos calendarios que se completarán en 2018 (ver infra). Los reguladores de Basilea y Bruselas dan tiempo a los bancos para²⁴ cumplir las nuevas exigencias, y para cumplirlas, en buena medida, con la generación de reservas. Las pruebas de esfuerzo son mucho

más impacientes. Esa impaciencia hace que, en cierto modo, pasen de ser parte de la solución a ser parte del problema.

La lectura inevitable de esas pruebas hecha por los medios fue que las entidades que no alcanzaban en el escenario adverso los niveles marcados “tienen, ya” un déficit de recursos propios que hay que solucionar con urgencia, aunque no incumplan ningún coeficiente legal, menos aun estén en situación de insolvencia real, y probablemente, tampoco vayan a estarlo, o a incumplir, dentro de dos años. Esa lectura no era una exageración periodística. Fue alentada por los propios supervisores, que en sus comentarios de presentación tendieron a olvidar el escenario de referencia para centrarse en el adverso. Además la nueva Autoridad Bancaria Europea, al presentar los resultados de la prueba 2011/12, anunció que había hecho un requerimiento formal a las autoridades supervisoras nacionales sobre la necesidad de cubrir los déficit detectados, que hizo extensivo a aquellas entidades que, estando por encima del 5% en *core tier 1*, soportasen una alta carga de riesgo soberano.

Esta postura de máxima prudencia supervisora tiene alguna explicación. En una situación en rápida evolución, la foto de ayer noche, por bien tomada que esté, poco nos dice sobre el aspecto que tendremos a la mañana siguiente. La persistencia de la mala coyuntura económica, y las renovadas turbulencias de los mercados, hacen temer que ese aspecto sea mucho peor. Por ejemplo, que las pesimistas tasas de impago y de pérdida utilizadas en los cálculos resulten ser, no ya realistas, sino optimistas. O que todo lo planteado para el riesgo soberano y el riesgo país, en el mejor de los casos no mucho más que una elucubración, haya sufrido además presiones políticas y no guarde ningún parecido con la realidad. Tampoco puede descartarse la ocultación contable de problemas, un vicio que los supervisores confirman en todas las intervenciones públicas de entidades de crédito. El fracaso de la prueba europea 2010/11 en la detección de la inminente crisis de la banca irlandesa, o el de la siguiente en el tema del riesgo país, no ayudaron a la credibilidad de las pruebas.

Esas consideraciones indican que las pruebas de esfuerzo son ejercicios muy difíciles de diseñar,

²³ Véase R. Poveda, Las pruebas de tensión, CONSEJEROS, febrero de 2011.

²⁴ En la óptica de la vigente regulación bancaria, el capital capturado por el mínimo legal del coeficiente de solvencia solo sirve para cumplir ese compromiso legal. No sirve para cubrir dificultades financieras de forma transitoria, porque si el déficit legal no se repone inmediatamente, la entidad puede (debe) perder la licencia bancaria, aunque no esté quebrada. La práctica habitual suele ser más flexible que la letra de la ley.



muy aleatorios y potencialmente muy frágiles. Es legítimo preguntarse si tiene sentido hacerlos, o en todo caso darles la publicidad y relevancia política que se les ha dado. La siguiente gran duda, más general, es si los problemas bancarios potenciales se gestionan mejor actuando con discreción o aireándolos en la plaza pública, una táctica que puede convertir dificultades posibles en profecías autocumplidas.

En la prueba 2010/11, de un total de siete entidades europeas deficitarias, cinco fueron cajas de ahorros españolas. En la siguiente hubo cuatro cajas, más un banco mediano, de un total de ocho; ello a pesar de que los criterios de esa prueba mostraron cierta tolerancia con las operaciones de capitalización en proceso, y por supuesto, con los apoyos públicos, admitidos por Basilea III hasta 2018²⁵. Con los criterios de selección de entidades exigidos por el diseño de la prueba y aplicados por otros países, ninguna entidad española hubiese figurado en la lista. El resultado neto de la opción española fue por tanto intranquilizar a unos mercados ya muy nerviosos sobre la situación general de un sistema que tantos pinchazos presentaba.

6. ASPECTOS PRUDENCIALES DE LA REFORMA DE LAS CAJAS DE AHORROS

Una actuación largamente debida del regulador español en materia de cajas de ahorros fue la revisión del régimen de las cuotas participativas. Esos instrumentos carecían de derechos de voto y tenían importantes limitaciones cuantitativas a los importes en poder de un mismo tenedor. Diseñadas para el mercado minorista, no podían atraer a inversores interesados en ejercer una influencia activa en la gestión de la caja emisora. Por su falta de atractivo, por su atipicidad, o por los temores, sinceros en unos, retóricos en otros,

²⁵ Sin los apoyos públicos concertados en el primer cuatrimestre de 2011, el número de entidades españolas en déficit habría sido 9, y el europeo 20. En su propia presentación de los resultados, el Banco de España se esforzó en demostrar que incluyendo elementos no tenidos en cuenta en la prueba europea (provisiones genéricas, desinversiones, emisiones de deudas convertibles) todas las entidades españolas hubiesen alcanzado el *core tier 1* propuesto.

de la privatización encubierta, solo había habido una emisión de mal recuerdo hecha por una caja muy necesitada. La revisión consistió en dar a los cuotapartícipes derechos de voto en la asambleas generales de las cajas, suprimir los límites a las tenencias individuales (aunque manteniendo uno que limita el total de cuotas al 50% del patrimonio de la emisora), y obligar a cotizar en bolsa a las cuotas emitidas para el público, sometiéndolas a la disciplina del mercado (o más probablemente a las veleidades del mercado previsible en unos títulos de escaso arraigo emitidos por entidades de mediano tamaño)²⁶. Esa reforma, que satisfacía las sugerencias de los organismos internacionales, llegó tarde, cuando ya había empezado el desplazamiento de la actividad financiera de las cajas hacia sus filiales bancarias, las cuales, naturalmente, pueden emitir acciones ordinarias, un instrumento de capital bien conocido de los mercados. Las cuotas, rediseñadas por tercera vez desde su nacimiento legal para dar acceso a las cajas al mercado de capital de riesgo, tienen muchas probabilidades de seguir confinadas al baúl de instrumentos inútiles que han figurado en el Boletín Oficial.

Los problemas de gobernanza de las cajas se abordaron con una reforma profunda de sus órganos de gobierno. El riesgo de politización se atacó prohibiendo ser miembros de los mismos a los cargos electos, a los altos cargos de las administraciones públicas, y a las entidades públicas, y reduciendo la participación del sector público en las asambleas generales al 40%. La idea anunciada fue profesionalizar los órganos directivos. Pero la resistencia al cambio no es pequeña. Los partidos políticos mantienen su influencia a través del estamento de impositores, y de momento los consejos de las cajas, e incluso de sus filiales bancarias, siguen poblados de gentes procedentes de la política y muy allegadas a los partidos. Obviamente eso no sucederá en las entidades intervenidas, administradas transitoriamente por gestores profesionales designados por el FROB, cuyo destino es la privatización. Por otra parte, aunque de hecho los consejos de las cajas no camben en lo esencial,

²⁶ RDL 11/2010, de 9-7. Antes el RDL 9/2009 de 26-6, que creó el FROB, había concedido derechos políticos a los instrumentos de capital aportados por ese fondo, pero solo mientras estuviesen en su poder.



si lo harán los de sus bancos filiales a medida que aumente la apelación al capital externo, y éste exija la designación de consejeros propios.

La regulación de los SIP, un tema en el que no entraremos, tiene un aspecto que debe mejorar el buen gobierno de esos grupos. Una de las condiciones que se les imponen²⁷ es que “exista una unidad central que determine con carácter vinculante sus políticas y estrategias de negocio, así como los niveles y medidas de control interno y de gestión de riesgos”. Eso aleja un paso las decisiones gerenciales de la influencia directa de los mentores políticos de las cajas, incluyendo sus mentores autonómicos, diluye la de las autonomías de origen en las SIP multirregionales, y debe mejorar el rigor técnico en el análisis de las decisiones de inversión y de las estrategias comerciales.

7. EL NUEVO COEFICIENTE DE CAPITAL PRINCIPAL

La Unión Europea estaba preparando en 2010 y 2011 una reforma revolucionaria de la definición del capital y de los niveles de requerimientos de solvencia de las entidades de crédito, en línea con Basilea III. A principios de 2011, cuando las entidades de crédito no habían terminado de absorber la presión de la nueva normativa sobre provisiones, el legislador español introdujo un anticipo sorprendente de aquella reforma²⁸. Sorprendente porque la definición de capital usada para el nuevo coeficiente, y sobre todo su nivel y su calendario de aplicación difirieron de los que figurarán en el reglamento comunitario. Sorprendente también porque incluyó una discriminación de niveles cuya intención podría ser dar una imagen reforzada de la solvencia de ciertas entidades, pero cuyo resultado inmediato ha sido incrementar las listas de entidades en déficit, ya no virtual sino legal, y forzar un aumento de los apoyos públicos a aquellas que no hayan podido resolverlos con sus propios medios. Por razones que luego veremos, es probable que ese coeficiente tenga que desaparecer cuando entren en vigor las nuevas normas comunitarias.

La base de capital usada en él es una aproximación al *common equity tier 1*, el capital de la más alta calidad del proyecto de reglamento²⁹, pero presenta alguna diferencia que explica el empleo de una denominación diferente. Nuestro “capital principal” se compone del capital social (incluidos los fondos fundacionales y las cuotas participativas de las cajas de ahorros), sus primas de emisión, las reservas efectivas y expresas y elementos asimilables a ellas, los ajustes por valoración positivos en activos disponibles para la venta, los intereses minoritarios materializados en acciones ordinarias, y los instrumentos computables suscritos por el FROB³⁰. Y sufre la deducción de los resultados negativos de ejercicios anteriores y las pérdidas del ejercicio corriente, los ajustes negativos de valoración, los activos inmateriales y el fondo de comercio. Por su parte, la definición comunitaria, coincidente en lo esencial, es mucho más detallada que la española, tanto en su listado de los elementos computables o deducibles como en los criterios de calidad que deben cumplir los instrumentos computables. En muchos puntos ese detallismo puede no ser demasiado relevante, pero seguramente sí lo hubiesen sido para algunas entidades españolas cuestiones tales como la deducción de los activos fiscales que sobrepasen ciertos límites, no contemplada en el capital principal, o las limitaciones que pondrá el reglamento comunitario al reconocimiento de los intereses minoritarios.

Pero esas diferencias son menores comparadas con las que existen en el nivel de exigencia. La

²⁹ Véase *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on prudential requirements for credit institutions and investment firms, Part II*, julio de 2011. La propuesta no estaba disponible cuando se publicó el RDL 2/2011, pero sí las recomendaciones del Comité de Basilea, que Bruselas sigue muy de cerca.

³⁰ El nuevo coeficiente, como el ordinario, se cumple a nivel consolidado. En caso de los SIP ello implica la consolidación de las cajas de ahorros participantes y de su banco o bancos filiales, con la duda de si el capital de terceros de estos últimos se considera intereses minoritarios o capital del grupo, dadas las funciones directivas encomendadas a la unidad central del SIP. La mención de los instrumentos suscritos por el FROB parece una redundancia si esos instrumentos son acciones o cuotas participativas, pero supondría una clara desviación respecto del capital de alta calidad comunitario si pretendiese abarcar otros posibles apoyos materializados en instrumentos, computables tal vez como capital adicional *tier 1* o como capital suplementario.

²⁷ RDL 6/2010, de 9-4, art. 25.i).

²⁸ RDL 2/2011, de 18-2, Título I.



norma europea tendrá dos tramos, uno totalmente obligatorio, del 4,5% de los riesgos ponderados, y otro, el colchón complementario, del 2,5%. El segundo puede no cumplirse, pero entonces la entidad tiene que dedicar una determinada parte de sus beneficios a reservas, según un baremo que crece con el grado de incumplimiento. Se espera que estas situaciones sean transitorias, pero el hecho es que la norma da tiempo a las entidades a reponer su capital de alta calidad con la acumulación de reservas, dentro del planteamiento anticíclico de la política prudencial que impregna Basilea III. En cambio la norma española solo contempla un tramo único para el capital principal, que fija en el caso general en el 8%, un punto más que la suma de los dos tramos comunitarios.

Además hay un caso especial. La exigencia no será del 8%, sino del 10%, para las entidades que tengan un coeficiente de financiación mayorista (a concretar por el Banco de España) superior al 20%, y además no tengan distribuidos títulos representativos de su capital, o derechos de voto, a terceros por un porcentaje igual o superior al 20. Dicho de otra forma, los que hayan caído en la tentación de acudir a los difíciles mercados de emisión de deudas, deberán colocar entre el público un 20% de sus acciones, o serán castigadas. Si lo logran, pasarán a ser entidades del 8% (a partir de cuyo momento les sobrará capital principal)³¹.

La exigencia del 10% solo podía afectar a las cajas de ahorros, o a los bancos filiales a los que estaban traspasando su actividad financiera. Todos los bancos privados satisfacen la segunda condición, y todas las cooperativas de crédito, para su fortuna demasiado pequeñas para ir a los mercados de emisión, satisfacen la primera (y la segunda, si se entiende que los cooperativistas son terceros). De hecho, las entidades del 10% cuando salió la norma fueron diez cajas o grupos de cajas, de las dieciséis entidades o grupos de ese sector institucional entonces existentes³².

Además de la elasticidad dada para la cobertura del colchón complementario, el reglamento co-

munitario abrirá unos largos plazos de adaptación para el cumplimiento de las nuevas obligaciones (2013-2015 para el tramo obligatorio, 2016-2019 para el colchón complementario). El legislador español no fue tan paciente: el nuevo coeficiente tuvo que cumplirse a las dos semanas de publicada la norma, el 10 de marzo de 2011³³. Es muy clarificador de sus intenciones que la norma de entrada en vigor ni figurase entre las habituales disposiciones finales, sino en una extensa adicional sobre estrategia de cumplimiento de los requerimientos de capital. El supervisor sabía al sacar la norma que en marzo habría incumplimientos³⁴. También fue impaciente con ellos. Se dio a las entidades incumplidoras un plazo de quince días para presentar un plan de medidas que las normalizasen medio año después, el 30 de septiembre. Se habilitó al Banco de España para dar una prórroga de tres meses por causas justificadas, que podría extenderse otros tres cuando la medida pendiente fuese la emisión de acciones. Seis meses, incluso un año, son poco tiempo para preparar emisiones, vender bloques de actividades, o reducir redes, con procesos de integración incompletos (incluso pendientes de formalización), y con las dificultades derivadas de la situación económica y de los mercados mayoristas existentes al publicarse la norma, más las sobrevenidas posteriormente. Algunas cajas, y los bancos, lograron emitir los capitales necesarios, pero cuatro cajas “han incluido en su estrategia la petición de ayudas públicas como primera opción para recapitalizarse”, en palabras del supervisor³⁵.

En realidad el coeficiente de capital principal no fue tanto una medida prudencial de alcance ordinario y con vocación de permanencia como un mecanismo para forzar el ritmo de la reforma de las cajas y obligarlas a emitir acciones. Pudo ser también, como las prueba de tensión, un último intento de impresionar a los mercados con una política reguladora comparativamente muy seve-

³¹ La norma no derogó el coeficiente de solvencia vigente, pero lo dejó sin efecto: un grupo que cumpla el 8% de capital principal, está cumpliendo automáticamente el coeficiente de solvencia ordinario, también del 8%, que acepta además el capital adicional y el capital de segundo nivel.

³² Banco de España, *Nota Informativa de 10 de marzo de 2011*.

³³ La única concesión que hizo el RDL fue permitir cumplir el coeficiente durante 2011 sobre la base de los activos ponderados de diciembre de 2010, no sobre los de cada mes, reajustándose la base si hubiese reducciones estratégicas de negocio importantes, como ventas de redes, de participaciones, o de carteras de créditos y de activos reales.

³⁴ Incumplieron ocho grupos de cajas, todos del 10%, más dos bancos medianos y dos filiales de bancos extranjeros. Al 8% se hubiesen salvado cuatro grupos de cajas.

³⁵ Banco de España, *Nota Informativa de 21 de julio de 2011*.



ra. El primer propósito se cumplió. No el segundo, porque los mercados parecen más sensibles a los hechos económicos que a las manipulaciones regulatorias.

8. ADAPTACIONES A LA NORMATIVA EUROPEA

Al margen de las medidas de política bancaria adoptadas de forma autónoma, la regulación española va incorporando las normas comunitarias de obligado cumplimiento. Ya hemos visto que en 2008 lo hizo con las derivadas de Basilea II.

En 2010 se procedió a una “preinstalación” de las nuevas ratios creadas por Basilea III (la ratio de apalancamiento, el coeficiente de liquidez, el coeficiente de financiación estable), creando una base legal para su futura regulación³⁶. La norma añadió que las nuevas ratios “podrán ser más estrictas en función de la capacidad de cada entidad de crédito para obtener recursos propios básicos”, un añadido que, en el caso de los dos últimos coeficientes mencionados, puede estar mezclando temas de diferente naturaleza.

El añadido enlaza bien con la política diferenciadora practicada en el caso de la ratio de capital principal, pero no con las nuevas tendencias de la regulación comunitaria. En efecto, tras la creación de la Autoridad Bancaria Europea, gran parte de esa regulación va a tomar la forma de reglamentos de aplicación directa, apoyados con guías interpretativas de la ABE. Hasta ahora se presentaba como directivas que solo obligan a los estados miembros, y deben ser transpuestas por ellos a las legislaciones nacionales. Eso ha producido interpretaciones locales legítimas, que ajustan las reglas generales a las peculiaridades institucionales de los diferentes países, pero también ha permitido desviaciones del espíritu de las directivas bancarias originales, si no claros incumplimientos. Los reglamentos evitarán la dispersión normativa. Por otra parte las autoridades europeas

se oponen a la adopción de normas nacionales más estrictas (el llamado *gold plating*) por sus posibles efectos de distorsión de la competencia en el mercado común. Por esas razones, las normas prudenciales, que en Basilea y en las primeras directivas se plantearon como una regulación de mínimos, han ido perdiendo ese carácter en la última década, al tiempo que se han ido reduciendo las opciones y discreciones para los estados miembros contenidas en las directivas. Posiblemente los futuros reglamentos acepten algunos ajustes a las peculiaridades locales, pero es poco probable que esos ajustes amparen la aplicación reglada de coeficientes nacionales discriminatorios³⁷. Por tanto el añadido para el coeficiente de liquidez y, más importante, la ratio de capital principal pueden tener que desaparecer cuando se publiquen esos reglamentos.

Las nuevas ratios están pendientes de desarrollo comunitario, y su entrada en vigor se prevé lejana. Pero en el caso de la liquidez la autoridad española sí reguló algunos aspectos de sus políticas de gestión, como las pruebas de tensión internas y los planes para contingencias, en la línea de las recomendaciones internacionales sobre la materia³⁸.

También se reglamentó la política de remuneraciones de los “empleados cuyas actividades profesionales inciden de manera significativa en el perfil de riesgo” de las entidades de crédito, de sus grupos y de sus filiales³⁹. El tema entra dentro de la política prudencial porque trata de introducir racionalidad en las políticas inversoras de los bancos, y de desincentivar las operaciones de alto riesgo. Siguiendo los criterios internacionales, la norma española impuso unas obligaciones de gobernanza (tales como la creación de comités de remuneraciones), e introdujo criterios para la materialización de los *bonus*, vinculándolos a los resultados a largo plazo de las actuaciones que

³⁶ RDL 11/2010, de 9-7, art. 8, modificando la tantas veces remendada Ley 13/1985, de 25-5, en su art. 6.3. Es este un artículo muy intervencionista, que da pie a todo tipo de limitaciones cuantitativas “para aquellas operaciones que impliquen riesgos elevados para la solvencia de las entidades”.

³⁷ Otra cosa son las presiones sobre bancos individuales que puedan ejercer los supervisores locales en sus revisiones de los bancos individuales (el llamado pilar 2), en la medida en que ABE no fije también criterios para esas actuaciones.

³⁸ RD 771/011, de 3-6, artículo único, número dieciocho. Sobre estas recomendaciones, véase R. Poveda, *BASILEA II*, op. cit., cap. 4.II.

³⁹ RD 771/011, de 3-6, artículo único, número veintiuno. La norma recibe base legal de la Ley 2/2010, de Economía Sostenible, y transpone la directiva 2010/76/UE de 24-11.



se remuneran (plurianualidad, diferimientos, pago en acciones). No se trata, en principio, de imponer topes supervisores a los ingresos de los empleados, incluyendo los altos directivos que lo sean, pero sí se estableció el principio general de que la remuneración variable solo se pague si resulta sostenible de acuerdo con la situación de la entidad de crédito en su conjunto. No es así en las entidades beneficiarias de apoyos públicos, cuyos *bonus* se limitarán a un porcentaje de los ingresos netos totales, cuando sean incompatibles con el mantenimiento de una base de capital sólida. La eficacia prudencial de esta política se esconde en el futuro.

9. UNA RESTRICCIÓN A LA COMPETENCIA

Las dificultades para acceder a los mercados mayoristas, y los altos diferenciales que han de soportar las financiaciones bancarias y las emisiones de bonos que logran colocarse, desde que España se contagió de la enfermedad del riesgo país, desencadenaron a partir de 2009, como reacción natural, una subida de los intereses ofrecidos a los depósitos minoristas. La aplicación de un alto interés, del 7,75%, a los apoyos del FROB no fue un buen ejemplo para la política de gestión de pasivo de las entidades. Había un peligro real para los márgenes de interés y para los beneficios de las entidades de crédito, que traería recortes adicionales a la capacidad de generación de reservas internas. A no ser que la subida se trasladase a los tipos activos. Ninguna de esas perspectivas era grata para la autoridad financiera.

En el pasado alguna notoria guerra de pasivo se cortó en nuestro país con lo que los anglosajones llamarían un fruncimiento de cejas del gobernador del banco central. Esta vez se ha adoptado un procedimiento más formal: la aplicación, a partir de julio de 2011, de un recargo en las aportaciones a los fondos de garantía de depósitos sobre los recursos obtenidos a tipos demasiado altos⁴⁰. Los recursos considerados caros son los depósitos a plazo (o instrumentos que cumplan idéntica función económica a juicio del Banco de

España) hasta tres meses cuyo tipo exceda en un 1,5% al Euribor a tres meses, los depósitos a plazos superiores a tres meses e inferiores a un año cuyos tipos excedan en 1,5% al Euribor a seis meses, los depósitos a un año o más que excedan en más de un 1% al Euribor a un año, y los depósitos a la vista que excedan en 1% al Euribor a un mes. El recargo consiste en multiplicar por cinco el importe de los pasivos caros a efectos del cálculo de las aportaciones, una forma de rodear con discreción el límite legal de las aportaciones. La letra de la norma no distingue entre los depósitos concertados a partir de su entrada en vigor y los ya existentes. Para que el castigo se sufra en caliente, los incrementos de las cuotas se abonarán trimestralmente, no anualmente como se hace con las aportaciones ordinarias.

Esta regla introduce una idea original en la diferenciación de aportaciones a los fondos. Se conocen diferenciaciones basadas en el nivel de riesgo de la entidad. Unos costes de pasivo muy altos en comparación con los de otras entidades pueden ser, y han sido en el pasado, un indicador de fragilidad de la entidad; pero tendría poca base suponer que lo sean también unos diferenciales respecto de un tipo monetario tan estrechos como los señalados en la norma, si todas las entidades los practican. Asimismo se conocen diferenciaciones forzadas por el historial de intervenciones que ha tenido que soportar cada fondo. Éstas han existido y existen en España, y van a provocar una discriminación incómoda entre clases de entidades en la aplicación práctica del recargo: con los actuales niveles de aportación, los depósitos caros de las cajas pagarán el 5 por mil, los de las cooperativas el 4 por mil y los de los bancos el 3 por mil. Obviamente las entidades extranjeras operantes en España que no están adscritas a los fondos de garantía españoles no se verán afectadas por la norma. La norma es pues criticable por falta de equidad.

También lo es en términos de eficiencia, al obligar a las entidades a generar nueva información administrativa, y a la autoridad supervisora a controlarla (¿reaparecerán las cajas B para eludir un “impuesto” de medio punto?). Y por último puede resultar de dudosa eficacia, dada la cuantía relativamente modesta de las penalizaciones.

⁴⁰ RD 771/2011, de 3-6, disposición final primera.



10. REFLEXIONES FINALES

Primera reflexión. Uno de los grandes principios que rigieron la construcción de Basilea III durante 2009 y 2010 fue combatir la prociclicidad tanto de las conductas bancarias como de la anterior propuesta del foro supervisor internacional, Basilea II. De ahí la subdivisión del nuevo coeficiente basado en el capital de alta calidad en tramos de diferente carácter, o los largos calendarios de entrada en vigor de las nuevas reglas, más severas. Seguramente era utópico pensar que los políticos, los supervisores y los bancos adoptarían actitudes relajadas en tiempos de tribulación. No lo han hecho. Ante la presión de unos mercados con aversión al riesgo, las autoridades supervisoras europeas y nacionales han empezado a exigir unos niveles de capitalización que la legislación no impone. La reflexión de los mercados solo puede ser que lo hacen porque los problemas (en particular la probabilidad de impago en la exposición al riesgo país intracomunitario) son mayores de lo confesado en las pruebas de tensión.

España no ha escapado a esas desviaciones sobre el ideal. Más bien las ha acentuado. Su política bancaria en los años buenos fue moderadamente procíclica (entonces expansiva). Y lo ha vuelto a ser (ahora contractiva) en los años malos, primero con el endurecimiento de las provisiones, y acto seguido con la imposición de un coeficiente de solvencia atípico, de inmediato cumplimiento, y diseñado para producir déficits de capital en un sector determinado del sistema. Se habla de un propósito político de reanimar la concesión de créditos, pero esa acumulación de iniciativas procíclicas no pedidas lo hace inalcanzable, al menos a corto plazo. A ello hay que añadir el desconcierto de las cajas de ahorros, sumidas por un par de años en la implementación de unos planes de reestructuración que absorben su atención y sus recursos.

Segunda reflexión. Unas pocas entidades españolas precisarían refuerzos de capital, incluso sin las exigencias autóctonas comentadas, y casi todas necesitan financiación suplementaria, proporcionada ahora en buena medida por un Banco Central Europeo aparentemente reticente. La colabo-

ración de la política prudencial a la satisfacción de esas necesidades ha sido transparencia y *gold plating*. La transparencia se ha materializado en una adhesión entusiasta y atípica a las pruebas de tensión europea. Estas no han convencido a nadie por muchos motivos, pero han dejado la impresión de que en España hay demasiados pinchazos bancarios. El *gold plating* ha consistido en proponer, en medio de la crisis, unas regulaciones más severas que las de otros países. Esas revisiones han aumentado la necesidad formal de apoyos públicos, y han arrojado una sombra de duda sobre la alabada robustez de nuestra regulación. También la han arrojado sobre el conjunto de un sistema bancario necesitado, de pronto, de nuevas normas. No han apaciguado a unos mercados dominados por la desconfianza. En ellos pesan más los hechos que figuran en las pantallas de los operadores que unas reformas legales atípicas y difíciles de valorar desde fuera; o los comentarios negativos de la prensa, o de cualquier alto funcionario, que unas explicaciones bienintencionadas, pero contraproducentes, de la autoridad afectada.

Tercera reflexión. En medio de la crisis las autoridades se han embarcado en una reforma total, institucional y estructural, del sector cajas de ahorros. La reforma viene motivada solo en parte por motivos prudenciales. En ese terreno (gobernanza, obtención de capital de riesgo) los resultados no pueden ser rápidos. En varios casos lo único conseguido con las exigencias especiales de capital para muchas cajas ha sido un empeoramiento de la imagen de los incumplidores y un mayor recurso al FROB. Puede haber habido un efecto de contagio en la imagen de las cajas cumplidoras (con repercusión en el coste de los recursos), así como cierta confusión del mercado ante la plétora de nombres nuevos, la novedad de la institución SIP, y la complejidad de los grupos en los que subsisten varias cajas originales. Las autoridades han reconocido públicamente que el momento de la reforma no ha sido el más oportuno, para sugerir que debió hacerse antes. Es cierto, pero también pudo dejarse para más adelante y concentrar los esfuerzos en la resolución de los problemas inmediatos.