

## Saneamiento, ayuda financiera europea y valoración de necesidades de capital en el sector bancario español

*Santiago Carbó Valverde\**

*Francisco Rodríguez Fernández\**

### 1. Introducción

Desde la aprobación del RD-I 18/2012 de saneamiento y venta de activos inmobiliarios del sector bancario, la reordenación del sector financiero en España ha experimentado cambios muy significativos. A finales de 2012, estos cambios se habían concretado en una ayuda financiera de la UE para la recapitalización de las entidades financieras españolas con un importe de hasta cien mil millones de euros y, con la primera aproximación a la valoración de los activos y las necesidades de capital de estas entidades realizada por dos consultoras independientes.

Estas novedades han abierto un número importante de hipótesis sobre el futuro del sector bancario español y sobre la importancia de concretar los mecanismos de resolución de la crisis bancaria que, desde 2009, constituye un reto fundamental aún no resuelto. La voluntad reformista ha sido evidente desde la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) en 2009, pero las aproximaciones han sido graduales y aún queda por concretar un mecanismo de resolución más definitivo. En este artículo se pasa revista a los principales acontecimientos relativos a los cambios en los mecanismos de resolución de la crisis bancaria en España, desde el RD-I 18/2012 de 12 de mayo de 2012 hasta la valoración de las necesidades de capital que ofrecieron dos consultoras independientes el 22 de junio de 2012. Asimismo, se ofrece una evaluación -necesariamente preliminar al tra-

tarse de un proceso incompleto- de la profundidad de estos mecanismos de resolución y de los aspectos y retos que aún quedan pendientes. El artículo se estructura en tres apartados que siguen a esta introducción. En el apartado dos se analizan las principales disposiciones contempladas en el RD-I 2/2012. La ayuda financiera aprobada por la UE como un préstamo contingente de hasta 100.000 millones y la evaluación de las necesidades de capital realizada -mediante un test de estrés- por dos consultoras independientes, ocupan el apartado tres. El artículo se cierra en el apartado cuatro con algunas conclusiones y reflexiones sobre estas iniciativas.

### 2. El RD-I 18/2012 sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector bancario

Desde 2009, se han aprobado en España hasta doce reales decretos que, de forma principal o indirecta, contenían disposiciones reformistas respecto al sector bancario español, encaminadas principalmente a la reestructuración, inicialmente, y, más recientemente, a la recapitalización y saneamiento de activos. En 2012, se han producido dos iniciativas de reforma adicionales. En primer lugar, el gobierno aprobó el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. El objetivo fundamental era sanear el sector bancario lo que, según estimaciones del Gobierno supondría provisionar 50 mil millones de euros de su exposición problemática. La reforma se estructuraba principalmente a través de tres tipos de requerimientos: una provisión específica de 25 mil millones de euros, un colchón de capital para suelo

\* Universidad de Granada y FUNCAS.

y promociones en curso de 15 mil millones de euros, una provisión genérica de diez mil millones para el crédito aparentemente sano. Las provisiones específicas se esperaban dotar con cargo a resultados y el colchón de capital con cargo a beneficios no distribuidos, ampliación de capital o conversión de híbridos (preferentes, bonos convertibles, deuda subordinada,...). En cuanto a la nueva provisión genérica, se cargaría contra resultados.

También se establecía que si las entidades financieras se embarcan en proyectos de fusión, tendrían un año extra para cumplir con los nuevos requerimientos. Los recursos estimados y las provisiones exigidas en el RD-I 2/2012 suponían un avance en el reconocimiento del deterioro de activos bancarios en España. En todo caso, en sentido dinámico, teniendo en cuenta las previsiones macroeconómicas, se antojaban insuficientes.

Esta insuficiencia se hizo patente el 12 de mayo de 2012, con la publicación del RD-I 18/2012 sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. Este RD-I incorporaba nuevos elementos de reconocimiento de pérdidas actuales y potenciales, así como diferentes instrumentos para atajar situaciones contingentes de deterioro, con aportación de recursos públicos.

Con la nueva reforma se estimaba que el sector iba a tener que realizar provisiones adicionales por 30 mil millones de euros que se añadirán a los más de 50 mil millones ya exigidos en la reforma anterior (RD-I 2/2012).

Un elemento esencial del RD-I 18/2012 es que ofrecía mecanismos para instrumentar ayudas públicas al sector bancario en forma de capital contingente (los llamados *CoCos*) en caso de que las entidades no pudieran

afrontar por ellas mismas las nuevas exigencias de saneamiento. Esto permitía actuar sin tener que aprobar nuevas medidas pero quedaba por determinar la magnitud del capital necesario y su financiación. En este punto, el Gobierno estableció (al margen del RD-I) que dos auditoras independientes serían las encargadas de ofrecer las valoraciones pertinentes, como se analizará posteriormente en este artículo.

De forma más específica, el RD-I 18/2012 contempla dos medidas fundamentalmente:

i) Se establecen coberturas sobre el saldo vivo a 31 de diciembre de 2011 de las financiaciones relacionadas con el suelo para promoción inmobiliaria y con las construcciones o promociones inmobiliarias. Las coberturas deben constituirse por una sola vez, según los porcentajes establecidos para cada tipo de financiación (cuadro 1).

En cuanto a estas medidas, se establece que las entidades de crédito que, durante el ejercicio 2012, lleven a cabo procesos de integración “que supongan una transformación significativa de entidades que no pertenezcan a un mismo grupo” dispondrán de doce meses para cumplir con las nuevas coberturas “siempre que la integración se lleve a cabo a través de operaciones que supongan modificaciones estructurales o adquisición de entidades participadas mayoritariamente por el FROB o en las que este haya sido designado administrador provisional, incluya medidas tendentes a la mejora de su gobierno corporativo, incorpore un plan de desinversión de activos relacionados con riesgos inmobiliarios, así como compromisos de incrementar el crédito a familias y pequeñas y medianas empresas”.

Cuadro 1

### COBERTURAS PREVISTAS PARA CONSTRUCCIÓN Y PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN EL RD-I 18/2012

Tipo de financiación de construcción o promoción inmobiliaria	Porcentaje de cobertura	
Con garantía hipotecaria	Suelo	45
	Promoción en curso	22
	Promoción terminada	7
Sin garantía real	45	

Fuente: RD-I 18/2012, BOE de 12 de mayo de 2012.

Las entidades bancarias españolas contaban hasta el 11 de junio de 2012 para presentar un plan en el que detallaran las medidas para dar cumplimiento al RD-I 18/2012. De estos planes podrían surgir déficit de capital principal o de recursos propios computables. En este sentido, bien porque el Banco de España así lo valore o a petición de la propia entidad, podría contemplarse la solicitud de apoyo financiero del FROB.

En cuanto a la referencia a la posibilidad de que el apoyo del FROB se instrumentase como capital contingente (CoCos), la disposición final cuarta del RD-I establece que el FROB podrá suscribir títulos de las entidades y que “el pago del precio de adquisición o suscripción de los títulos podrá realizarse en efectivo o mediante la entrega de valores representativos de deuda pública o valores emitidos por el propio FROB. Asimismo, el FROB podrá satisfacer dicho precio mediante compensación de los créditos que ostente frente a la correspondiente entidad”.

ii) La segunda medida fundamental que contempla el RD-I 18/2012 es la creación de sociedades de gestión de activos (SGA). En particular, se establece que los activos adjudicados o recibidos en pago de deudas deberán ser aportados por las entidades de crédito a una sociedad anónima, cuyo objeto social exclusivo es la administración y enajenación de los activos aportados a la misma. Se determina también que podrán establecerse instrumentos de apoyo financiero a las adquisiciones de capital en dichas sociedades. Las aportaciones a la sociedad se valorarán por su “valor razonable” y en ausencia de este valor o cuando exista dificultad para obtenerlo, se calcularán por su valor en libros neto de las provisiones ya constituidas. Este es un aspecto importante que posteriormente se está revisando ya que la experiencia de este tipo de sociedades indica que la valoración de este tipo de activos según libros y sin una segregación clara del balance de las entidades afectadas pudiera no tener los efectos deseados.

Las sociedades participadas por las entidades de crédito que reciban apoyo financiero estarán obligadas a enajenar anualmente, al menos, un 5 % de sus activos a un tercero distinto de la entidad de crédito aportante o de cualquier sociedad de su grupo.

### 3. La ayuda financiera de la UE y la primera valoración de las necesidades de capital

Con la introducción de valoraciones independientes en paralelo al RD-I 18/2012, se trataba de aproximar la

magnitud del deterioro de activos y necesidades de capital en el sector bancario español. En este punto, era especialmente importante determinar esta magnitud para poder establecer las capacidades de ayuda financiera del Estado en un contexto de importantes restricciones presupuestarias. Más aún, cuando las reformas que se habían realizado en España no consideraban el potencial problema que pueden suponer otros créditos distintos (hipotecas, por ejemplo) si el deterioro macroeconómico persistía.

El 8 de junio de 2012, el Fondo Monetario Internacional publicaba las recomendaciones finales de su Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero (*Financial System Assessment Program*, FSAP). En esta evaluación se establecía que “las autoridades españolas han recientemente acelerado las reformas del sector financiero para reducir las vulnerabilidades del sistema”... “y actualmente están llevando a cabo una valoración independiente de todas las carteras”. Sin embargo, en clara referencia al *backstop* necesario para el sector, establecía que “el grado y la persistencia del deterioro económico pueden implicar nuevas pérdidas para los bancos. La plena implementación de las reformas, así como el establecimiento de un mecanismo de respaldo público creíble, serán críticos para mantener la estabilidad financiera en el futuro”. El FMI estimaba que las necesidades de capital conjuntas del sector eran de un máximo de 38 mil millones de euros.

Un día después de los informes del FMI, el 9 de junio, el Eurogrupo confirmaba en un comunicado la aprobación de una ayuda contingente para España de hasta cien mil millones de euros para proceder a la recapitalización de las entidades financieras que lo precisaran. Se trataba de un elemento fundamental, al establecerse un *backstop* significativo que venía a cerrar parte de los retos de resolución aún abiertos. España aceptaba de este modo esa garantía y ayuda financiera, si bien la aceptación formal se produjo el 25 de junio de 2012.

Con esta resolución del Eurogrupo se establecía por vez primera una garantía significativa para España y sus bancos, y se hacía con el apoyo europeo. El aspecto más determinante para que la garantía sea efectiva -pendiente de determinar a la entrega de este artículo- es que se determine hasta qué punto se quiere aprovechar el *backstop*. Hasta qué punto y cómo se empleará la garantía europea depende en gran medida de las valoraciones independientes encargadas por el ejecutivo y, que han de determinar las necesidades de capital del sector. En este punto, el 22 de junio se presentaron las dos primeras valoraciones, a cargo de Oliver Wyman y Roland Berger. El propósito de esta primera aproximación era evaluar, mediante un test de estrés, la capacidad de resistencia del sector bancario español bajo desarrollos macroeconómi-

cos adversos. La estimación era agregada, sin determinación de necesidades individuales, que se posponía hasta septiembre de 2012, con una valoración más detallada de cada balance. El ejercicio se aplicó sobre la información de 14 entidades (Santander, BBVA & Unnim, Popular & Pastor, Sabadell & CAM, Bankinter, Caixabank & Cívica, Bankia-BFA, KutxaBank, Ibercaja & Caja3 & Liberbank, Unicaja & CEISS, B. Mare Nostrum, CatalunyaBank, NCG Bank, B. Valencia) y abarca, como novedad frente a test de estrés anteriores (los de la Autoridad Bancaria Europea) la consideración de la calidad del conjunto de la cartera de crédito al sector privado residente y no solo a los activos de naturaleza inmobiliaria.

Se consideraron dos escenarios, uno base y otro “estresado” en un horizonte temporal de 2012 a 2014. El escenario macroeconómico base es el utilizado por el FMI en el FSAP anteriormente mencionado. El escenario estresado de las consultoras independientes es, sin embargo (como se muestra en el cuadro 2) más duro que el empleado por el FMI.

En su conjunto, el ejercicio de los test de esfuerzo ha revelado necesidades de capital que Oliver Wyman ha mostrado en un intervalo de confianza y Roland Berger como una estimación puntual, según se muestra en el cuadro 3. Las necesidades de capital para el escenario base se realizan mediante un supuesto de exigencia de un capital *core tier 1* mínimo del 9%, mientras que las del escenario estresado parten de la base de una exigencia de un *core tier 1* mínimo del 6%.

Los resultados sugieren que, como máximo, el sector bancario precisaría capital adicional de 62 mil millones de euros en un escenario de tres años. Debe destacarse, asimismo, que en los informes se estima que en el escenario estresado el sector bancario español podría tener unas pérdidas esperadas de entre 250 mil y 270 mil millones de euros. Por lo tanto, al comparar estas pérdidas con las necesidades de capital se comprueba que estas consultoras han considerado una amplia capacidad de absorción de pérdidas por parte del sector, tanto por las provisiones ya constituidas o en curso de constitución, como por la proyección de beneficios retenidos.

Cuadro 2

### ESCENARIOS MACROECONÓMICOS PARA LOS TEST DE ESTRÉS DE LAS CONSULTORAS INDEPENDIENTES (Porcentaje de variación)

	FMI (FSAP)		Consultoras independientes		
	2012	2013	2012	2013	2014
<b>Escenario base</b>					
PIB real	-1,7	-0,3	-1,7	-0,3	0,3
Tasa de desempleo	23,8	23,5	23,8	23,5	23,4
Precios de la vivienda	-5,6	-2,8	-5,6	-2,8	-1,5
Índice General de la Bolsa de Madrid	-1,3	-0,4	-1,3	-0,4	0,0
Préstamos a otros sectores residentes					
Hogares	-3,8	-3,1	-3,8	-3,1	-2,7
Empresas	-5,3	-4,3	-5,3	-4,3	-2,7
<b>Escenario estresado</b>					
PIB real	-4,1	-1,6	-4,1	-2,1	-0,3
Tasa de desempleo	25,0	26,6	25,0	26,8	27,2
Precios de la vivienda	-19,9	-3,6	-19,9	-4,5	-2,0
Índice General de la Bolsa de Madrid	-51,3	-0,4	-51,3	-5	0,0
Préstamos a otros sectores residentes					
Hogares	-6,8	-10,5	-6,8	-6,8	-4,0
Empresas	-6,4	-3,0	-6,4	-5,3	-4,0

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Cuadro 3

**NECESIDADES DE CAPITAL ESTIMADAS PARA EL SECTOR BANCARIO ESPAÑOL  
POR OLIVER WYMAN Y ROLAND BERGER  
(Millones de euros)**

Escenario	Oliver Wyman	Roland Berger
Base (ratio <i>core tier 1</i> exigido = 9%)	16.000-25.000	25.600
Adverso (ratio <i>core tier 1</i> exigido = 6%)	51.000-62.000	51.800

Fuente: Banco de España..

## 4. Conclusiones

Con la aprobación de la garantía europea y la primera estimación de necesidades de capital del sector bancario español se constata que la necesidad de saneamiento y recapitalización es significativa. En buena medida, con la garantía europea para la banca española, se da un paso adelante hacia mecanismos de soporte europeos. La ausencia de una verdadera unión europea bancaria es, en este contexto, un reto de primer orden, ya que si existiese, los mercados interbancarios podrían haber tenido una mayor reactivación y los problemas de solvencia y eficiencia se hubieran resuelto de forma mucho más eficiente y rápida de lo que lo han hecho en un número importante de países. En lo que respecta a España, con la garantía que la UE ha ofrecido de cien mil millones de euros se ha establecido el primer precedente de apoyo financiero común para un sector bancario de un Estado miembro. En cualquier caso, es posible que este mecanismo se generalice y resulte necesario que se articule para un conjunto amplio de casos, ya que la reestructuración y el saneamiento bancario en Europa (y no sólo en España) son importantes retos pendientes.

Al mismo tiempo, es difícil determinar si las estimaciones ofrecidas por las consultoras independientes serán suficientes para cubrir las pérdidas esperadas en el sector y mantener los ratios de solvencia por encima del mínimo regulatorio. Todo dependerá de la evolución macroeconó-

mica que, en principio, no parece que vaya a ser favorable, por lo que tal vez sea necesario un uso más amplio de la capacidad financiera que la UE ha puesto a disposición del sector bancario español. Será también determinante conocer las condiciones en que se producirá tal ayuda. En particular, en dos aspectos: el precio y la subordinación de otros tipos de deuda a esa ayuda. En lo que se refiere al precio, el impacto final sobre las entidades financieras españolas dependerá de que la ayuda se instrumente como capital directamente o como *CoCos*, algo que aún debe decidirse y que puede variar dependiendo del caso. En cuanto a la subordinación, si la deuda soberana y otras obligaciones serán subordinadas respecto a la ayuda financiera europea también es un aspecto que está en discusión.

Lo que sería preciso es que las reglas de esta ayuda y la posible condicionalidad que pueda ejercerse sobre el sector bancario español se decidan cuanto antes y proporcionen una cierta estabilidad para la planificación estratégica de las entidades bancarias en España. Aspectos como el papel que desempeñarán finalmente las sociedades de gestión de activos, y los plazos y condiciones para alcanzar los mínimos de capital exigidos son también elementos esenciales para que se avance hacia una resolución final de la crisis bancaria en España. Además, debe tenerse en cuenta que cualquier condicionalidad que surja con la ayuda europea deberá sumarse a la que ya exige el RD-I 18/2012 analizado en este artículo.