

Ángel Berges Lobera\*  
Emilio Ontiveros Baeza\*

# LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO: GESTACIÓN, GESTIÓN Y DIGESTIÓN

*Con el presente artículo se pretende realizar una revisión de la reestructuración llevada a cabo en el sistema bancario español, con la perspectiva que da una década entera transcurrida desde el inicio de la crisis que actuó como desencadenante de dicha reestructuración. Para ello se analizan en primer lugar los desequilibrios que dieron lugar a esa crisis, y el carácter diferencial que registró en España, así como la forma de afrontar la misma, confluyendo en un rescate que iba a ser muy determinante de la creación de la Unión Bancaria (UB) en la UE. En el nuevo marco competitivo europeo que dicha UB configura, el sistema bancario español emerge como uno de los más eficientes, al capitalizar los ajustes de capacidad realizados como respuesta a la crisis, si bien es cierto que el legado de la misma, en términos de activos improductivos, sigue constituyendo todavía un lastre. En este sentido, la reciente resolución del Banco Popular, ya en el marco regulatorio de la mencionada UB, puede considerarse un episodio rezagado de saneamiento bancario.*

**Palabras clave:** desequilibrios financieros, solvencia y liquidez, saneamiento bancario, resolución y reestructuración bancaria.

**Clasificación JEL:** G00, G21.

## 1. Introducción

El sistema bancario español ha registrado una profunda transformación durante la década transcurrida desde el inicio de la crisis, hasta el punto de que su actual configuración empresarial difiere drásticamente de la existente al inicio de la crisis. El número de grandes operadores bancarios se ha reducido a la cuarta parte,

y ha desaparecido íntegramente un tipo de entidades, las cajas de ahorros, que antes de la crisis representaban casi el 50 % del sistema por la mayoría de los indicadores. Y todo ello en el contexto de un ajuste sin precedentes en el valor de los activos bancarios, imponiendo unas necesidades de recapitalización que culminaron en la solicitud a las instituciones europeas de un programa de asistencia financiera encaminado a reforzar la base de capital del conjunto del sistema bancario.

En dicho contexto, consideramos necesario aportar al debate sobre la crisis y reestructuración bancaria

---

\* Socios Fundadores de Afi y Catedráticos de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

en España algunos elementos analíticos que permitan valorar en términos de racionalidad empresarial la reestructuración del sistema bancario español y los retos a los que el mismo se enfrenta en un nuevo marco competitivo de ámbito europeo.

A ello responde el presente artículo, realizado por dos de los fundadores de Afi, y desde la privilegiada posición que les confiere el haber participado en la mayoría de los procesos de integración en el sector, pero al mismo tiempo con la pretensión de no perder un ápice de rigor e independencia analítica.

## 2. La gestación de la crisis durante una década de desequilibrios

Aunque la crisis tuviese su epicentro y sus primeras manifestaciones un año y medio antes en Estados Unidos, lo cierto es que la misma alcanzaba su punto álgido, y un carácter global, en el último trimestre de 2008 (crisis de Lehman Brothers), con retiradas masivas de depósitos en casi todos los sistemas bancarios, y en un contexto de claro cuestionamiento de la estabilidad financiera global. En dicho escenario, las autoridades económicas de varios países se vieron obligadas a plantear medidas de apoyo sin precedentes, por su magnitud, en la historia de las crisis bancarias.

En el marco de esa crisis bancaria internacional, cabe resaltar que las entidades españolas iban a sufrirla más tarde que el resto de los sistemas bancarios. Mientras que en la mayoría de países las entidades registraban sus deterioros de activos entre 2008 y 2009, en el caso español las consecuencias más adversas no comenzaron a manifestarse hasta bien entrado 2010.

La diferencia fundamental en dicho perfil temporal probablemente haya que atribuirlo a los diferentes vehículos de inversión objeto de deterioro y al diferente ritmo de emergencia de pérdidas en unos y otros. En la mayoría de los países europeos, así como en Estados Unidos, la exposición de los bancos a los mercados inmobiliarios e hipotecarios se concretaba

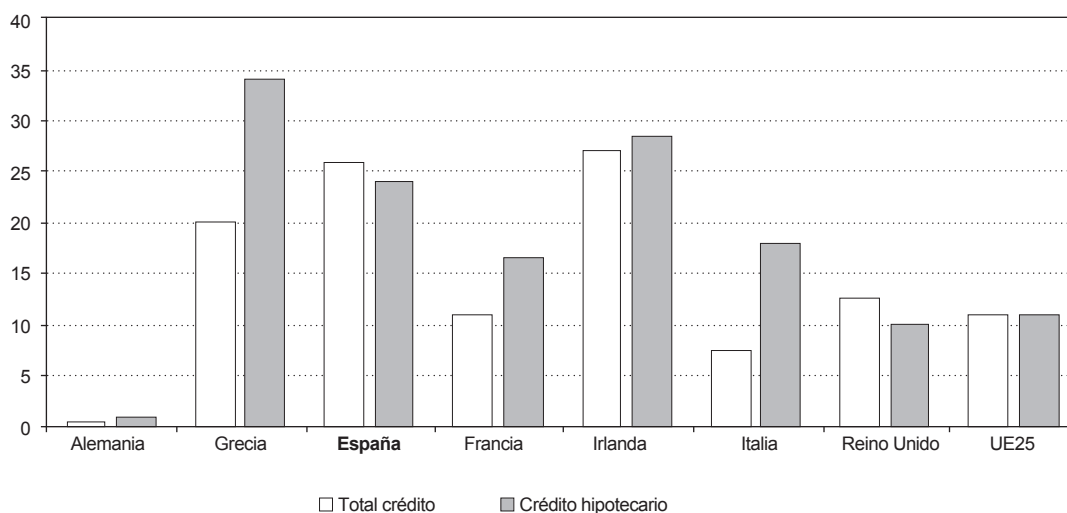
en títulos valores —titulizaciones, sobre todo— que cotizaban en mercados y, por tanto, contaban con una valoración en tiempo real, por lo que su saneamiento con cargo a pérdidas era inmediato. En el caso español, por el contrario, la exposición al sector inmobiliario tomaba la forma de préstamos, cuyo saneamiento quedaba a merced de unos calendarios definidos por las circulares contables que, a juzgar por la posterior evolución del deterioro bancario, quedaron claramente desfasadas.

En todo caso, y sin menoscabo de esa diferente naturaleza (bonos versus préstamos) de los activos dañados, lo cierto es que esa tardanza en la incorporación a la crisis de las entidades financieras españolas fue sistemáticamente cuestionada en los foros financieros internacionales.

En este sentido, hay que recalcar que la economía española venía siendo percibida desde los primeros síntomas de la crisis como una de las más vulnerables a la misma, y ello por dos características del modelo de crecimiento español íntimamente relacionadas entre sí. Por un lado, la intensidad relativa del sector de la construcción residencial y de la promoción inmobiliaria, con un peso sobre el PIB y el empleo que prácticamente duplicaba al registrado en el promedio europeo. Por otro, y como consecuencia lógica de ese sesgo del patrón de crecimiento hacia un sector altamente consumidor de recursos financieros, en un contexto de intenso desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la economía española mantenía una dependencia muy grande de la financiación exterior. Esta era canalizada de forma significativa por nuestro sistema financiero, a través de unas fuentes de financiación exterior que fueron fácilmente accesibles desde el nacimiento de la Unión Monetaria.

Ambas características impulsaron y facilitaron un importante crecimiento del crédito, especialmente del vinculado a actividades inmobiliarias, muy superior al de otros países europeos. De hecho, España fue, tras Grecia e Irlanda, el país que registró un mayor crecimiento del crédito en Europa, como se refleja en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1  
**CRECIMIENTO DEL CRÉDITO EN LOS AÑOS DE BONANZA, 2000-2007**  
 (En media anual, %)



FUENTE: Afi y BCE.

Ese sesgo del negocio bancario minorista hacia el sector inmobiliario tuvo una serie de consecuencias de alcance, mucho más intensas en el caso de las cajas de ahorros, básicamente por dos motivos. Por un lado, las mismas disponían tradicionalmente de una mayor especialización en el negocio hipotecario e inmobiliario, que fue aprovechada para ganar cuota de mercado en el mismo. Por otro, su mayor dificultad para la expansión internacional, contrariamente a los grandes bancos, les obligaba a focalizar todos sus esfuerzos de crecimiento en el mercado español, con la lógica concentración de riesgos en ese sector clave de la economía española.

La primera y más obvia consecuencia de esa dinámica tan expansiva del negocio vinculado a la actividad inmobiliaria fue la adopción generalizada, por la práctica totalidad de entidades, no solo de las cajas de ahorros, de estrategias orientadas fundamentalmente a engrosar volumen de negocio, en muchos casos a expensas de la rentabilidad y viabilidad del mismo.

Un segundo efecto estratégico, íntimamente ligado al anterior, se refiere al modelo de distribución. En un contexto de fuerte crecimiento de negocio, muy vinculado a la promoción y financiación de nuevas viviendas, las entidades hicieron descansar sus estrategias de crecimiento en intensos procesos de apertura de oficinas, en muchos casos vinculadas a promociones previamente financiadas por las entidades, buscando la cercanía a los clientes de los nuevos núcleos de población.

Esas orientaciones estratégicas acabarían generando claros desequilibrios de naturaleza financiera (liquidez y solvencia), derivados del diferente ritmo de crecimiento entre diferentes masas financieras básicas para el negocio. En particular, el fuerte crecimiento del crédito concedido necesitaba el acompañamiento tanto de recursos ajenos con los que financiar esa inversión, como de recursos propios con los que soportar los riesgos (sobre todo, de crédito) y las exigencias

de solvencia establecidas por la supervisión bancaria.

La incapacidad para acompañar el crecimiento del crédito con el equivalente en los recursos propios, sobre todo los de primera categoría, iba a provocar un deterioro sistemático de la solvencia básica (*core capital*) en las cajas de ahorros, dada su incapacidad para apelar a los mercados de acciones y su falta de recurso en la práctica a las cuotas participativas. De hecho, esa incapacidad para captar recursos propios de primera categoría (acciones) provocó que el reforzamiento de la solvencia en las cajas descansase en gran medida en instrumentos híbridos (preferentes y subordinadas), que posteriormente causarían importantes pérdidas a sus inversores, al ser convertidos en acciones con recortes muy importantes respecto de sus valores nominales.

Con dichos desequilibrios acumulados, las entidades financieras españolas, y especialmente las cajas, iban a ser especialmente vulnerables al cierre de los mercados mayoristas que tuvo lugar a finales de 2008. Con una ratio de 1,6 entre créditos y depósitos, las entidades de crédito acumulaban una financiación mayorista excesiva, con un calendario de vencimientos que las hacía muy vulnerables a la desconfianza que se había apoderado de los mercados mayoristas.

En esas condiciones, la apelación al Banco Central Europeo (BCE) se incrementó de forma significativa durante todo el año 2009, en que dicha institución aplicó una política de *full allotment*: concesión de toda la financiación que le es solicitada, en todas sus operaciones de política monetaria y al tipo de interés de las operaciones principales de refinanciación. Esa apelación al BCE supuso un verdadero balón de oxígeno para el conjunto de las entidades de la eurozona, incluidas las entidades españolas, no solo porque permitió «olvidarse» de la liquidez, sino porque supuso un extraordinario apoyo al margen de intermediación, al mantener acotados los costes de financiación.

Ese respaldo al margen financiero, junto con el mencionado retraso en el reconocimiento de pérdidas

asociadas a la inversión crediticia concedida durante los años de bonanza, iba a permitir mantener la «ficción» de que el sistema bancario español mantenía dosis de solvencia y rentabilidad superiores a las de otros países europeos, y con ello se hacía innecesaria la utilización de apoyos públicos.

### 3. Gestión de la crisis: de liquidez a solvencia, y fusiones como salida en falso

Todo ello cambiaría radicalmente en los primeros meses de 2010, con varios factores sumándose para acumular un deterioro sin precedentes en las entidades financieras españolas. Por un lado, el aviso por parte del BCE de que iría gradualmente retirando sus medidas extraordinarias de liquidez pero, sobre todo, por el drástico empeoramiento del riesgo-país de España, contaminado por la crisis de la deuda griega.

Es así como una crisis inicialmente diagnosticada —y afrontada— como exclusivamente de liquidez, va desembocando en una creciente preocupación por la solvencia del sistema bancario, máxime al constatar el imparable deterioro del sector inmobiliario, y la exposición al mismo del sistema bancario, como iba a ponerse de manifiesto con el primer ejercicio de transparencia inmobiliaria llevado a cabo por el Banco de España al inicio de 2011 sobre una muestra de entidades representativas del 80 % del sistema.

Como ilustra el Cuadro 1, la exposición total al sector de construcción e inmobiliario suponía, para el conjunto del sistema, un 19 % del total de crédito vivo, pero muy desigualmente repartido: 15 % de media en los bancos, y 23 % en las cajas; con una muy elevada dispersión en dicho subsector, entre el 13 % y el 30 %.

A esas alturas, no cabía albergar duda alguna sobre la necesidad de recapitalización en el conjunto del sistema bancario español, consecuencia de un doble efecto: el deterioro de los activos, fundamentalmente los crediticios, y las mayores exigencias derivadas del nuevo marco internacional de solvencia para las entidades bancarias (Basilea III).

## CUADRO 1

**EJERCICIO DE TRANSPARENCIA INMOBILIARIA, 2011**  
**(En millardos de euros, para una muestra representativa del 80 % del sistema)**

	Crédito a la construcción y promoción inmobiliaria		
	Bancos	Cajas	Total
<b>Total (bruto)</b> .....	<b>90</b>	<b>166</b>	<b>255</b>
Normal.....	57	112	169
Dudosos.....	18	28	46
Subestándar.....	15	26	41
Adjudicados.....	26	43	69
del que suelo.....	8	20	28
<b>Exposición problemática</b> .....	<b>59</b>	<b>97</b>	<b>156</b>
<b>Total crédito a la clientela</b> .....	<b>731</b>	<b>851</b>	<b>1.582</b>
<b>Total exposición sector inmobiliario</b> .....	<b>15%</b>	<b>23%</b>	<b>19%</b>
(crédito + adjudicados sobre total crédito + adjudicados)			

**FUENTE:** Afi a partir de información publicada por entidades y Banco de España.

Por otra parte, tampoco podía dudarse de que dichas necesidades serían mayores en las cajas de ahorros que en los bancos: su mayor exposición a los sectores más dañados (construcción residencial e inmobiliario) las hacía más sensibles al deterioro de activos. Su singular estructura jurídica, impidiendo la cotización en los mercados de acciones, no les permitía apelar a la emisión de esos títulos en los momentos en que dicha posibilidad estuvo abierta en los mercados.

En ausencia de capacidad para captar capital en mercado, la recapitalización de las cajas iba a descansar en fondos públicos (FROB), pero sujeta a una condicionalidad que el tiempo acabaría demostrando equivocada, como era la de incorporarse a ambiciosos y políticamente complejos procesos de integración. Con esa condicionalidad se pretendía forzar a una consolidación del sector de cajas —como paso necesario para la reducción de capacidad— que tradicionalmente había contado con la oposición de la mayoría de los gobiernos regionales con influencia en dichas entidades.

El fracaso en la mayoría de las operaciones de integración no se debió exclusivamente a la selección de los integrantes de estas, sino a un deterioro de la economía mucho más intenso de lo previsto, que iba a dar al traste con los escenarios previstos en los planes de integración, y acabaría provocando un deterioro mucho más agudo en la calidad de los activos bancarios.

En un intento de restaurar credibilidad sobre esos activos bancarios, el Gobierno llevó a cabo varias modificaciones normativas sobre las provisiones a realizar por las entidades (los conocidos como Decretos Guindos I y II), que se mostrarían insuficientes, en un marco adicionalmente agravado por la creciente fragmentación en los sistemas bancarios de la eurozona. Dicha fragmentación se manifestaba, por un lado, en una clara divergencia en el coste de los depósitos bancarios entre el núcleo y la periferia. Pero no solo en coste, sino en disponibilidad, de tal manera que los países de la periferia registraban importantes pérdidas de depósitos, que fluían hacia los sistemas bancarios de los países núcleo.

Ese asimétrico comportamiento de los depósitos bancarios entre los diferentes bloques de países de la eurozona pasó a caracterizar un sistema bancario absolutamente fragmentado y con evidentes riesgos para la estabilidad financiera del área monetaria, que en el caso español alcanzaba su punto álgido en la primavera de 2012, con la explosión del problema de Bankia.

Varios elementos de la crisis de Bankia deben ser destacados como causantes de una pérdida de credibilidad en el sistema bancario español, que acabó determinando la solicitud de asistencia financiera ante el Eurogrupo. En primer lugar, el sorprendente cambio de signo, y de magnitud, en las cuentas financieras de Bankia correspondientes al cierre de 2011. Frente a una estimación inicial, en marzo de 2012, de 300.000.000 de euros de beneficios, en poco más de un mes se reformularon las cuentas con unas pérdidas de más de 3.000 millones de euros, por un deterioro de activos no reconocido en las cuentas iniciales.

Adicionalmente, el hecho de ser Bankia la resultante de una integración entre siete cajas de ahorros (cinco de ellas de pequeña dimensión, unidas a la segunda y tercera cajas más importantes por volumen de activos) arrojó a su vez serias dudas sobre la racionalidad del proceso de concentración que se había llevado a cabo en España en los dos años precedentes.

#### 4. La digestión de la crisis: del rescate español a la Unión Bancaria

Esa pérdida de confianza sobre el sistema bancario español tiene lugar en un momento en que la banca se había erigido en el principal —de hecho, casi en el único— comprador de las emisiones de deuda pública española, lo que incorporaba un peligroso factor de aceleración en el círculo vicioso entre riesgos bancarios y soberanos que agravaría la crisis en las economías consideradas periféricas de la eurozona.

La consecuencia fue extraordinariamente negativa para la capacidad de apelación a esos mercados para la renovación de vencimientos. La prima de riesgo

española registraba fuertes incrementos, tanto la correspondiente al Tesoro como a los mayores bancos del sistema (únicos para los que existía un activo mercado secundario). De hecho, un elemento a destacar es la estrecha correlación existente entre las primas de riesgo bancario y soberano. Esa intensa asociación es sin duda el principal exponente del mecanismo retroalimentador entre los dos tipos de riesgos.

Pero más preocupante incluso que esa ampliación de las primas de riesgo en el mercado secundario, fue el colapso que se produjo en el mercado primario, o de emisiones, poniendo en extremo riesgo la posibilidad de hacer frente a los elevados vencimientos de deuda tanto por parte del Tesoro como de las entidades financieras.

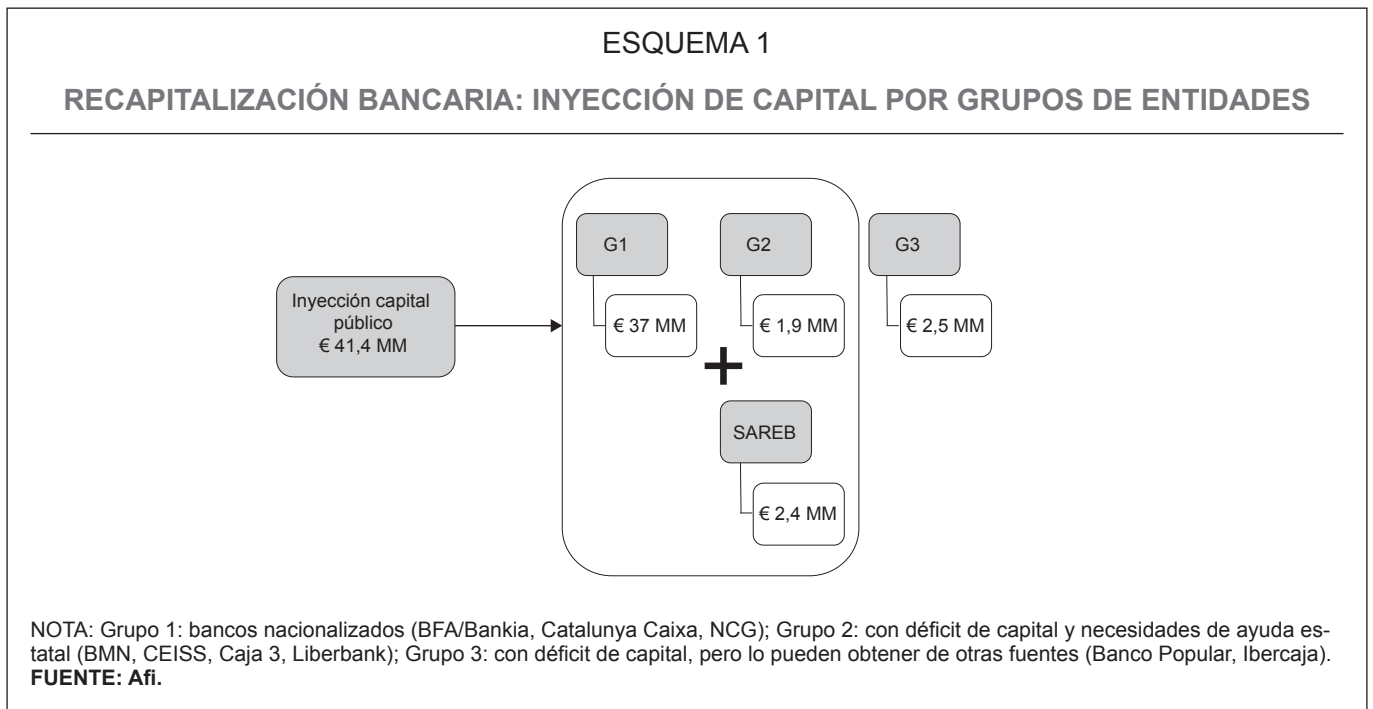
Fue esa percepción de riesgo extremo lo que abocó a nuestro país a solicitar una línea de asistencia financiera para su sistema bancario, que era aprobada por el Eurogrupo a finales de junio de 2012, por un importe máximo de 100.000 millones de euros. A diferencia de los programas hasta entonces aprobados para Grecia, Irlanda y Portugal y el posteriormente aprobado para Chipre, el programa español no era macroeconómico sino exclusivamente financiero, siendo de hecho el único hasta ahora de este tipo. Así, la condicionalidad asociada fue únicamente financiera, siendo las siguientes las exigencias más relevantes desde la perspectiva de este análisis:

a) Valoración independiente de las necesidades de capital, mediante una prueba de esfuerzo (*Stress Test*) realizada de forma individual sobre entidades que conjuntamente representaban el 90 % del sistema.

b) Desarrollo de un nuevo marco legal para la reestructuración y resolución bancaria, incluyendo medidas de aplicación de pérdidas (*burden sharing*) a los tenedores de instrumentos híbridos, como forma de reducir el montante neto de inyección de capital público.

c) Segregación y transferencia de activos dañados a una sociedad de gestión de activos (SAREB), que no consolidase con el sector público.

d) Inyecciones de capital a los bancos necesitados, tras los ejercicios de *burden sharing*, y traspaso de sus activos dañados a SAREB.



e) Elaboración de planes de reestructuración para los bancos receptores de dichas inyecciones de capital, con severos ajustes de capacidad (cierres de oficinas y reducciones de plantilla).

La utilización de esa línea de asistencia financiera se llevaría a cabo por parte del FROB, quien a su vez inyectaría el capital directamente en las entidades necesitadas. Al ser el FROB una entidad pública, la deuda a asumir en el marco del programa de asistencia financiera consolidaría como deuda pública. De la cifra inicialmente aprobada como marco de recapitalización (100.000 millones), poco más del 40 % (concretamente unos 41.400 millones de euros) serían finalmente utilizados, unos 39.000 para capitalizar a las entidades necesitadas, y unos 2.400 para participar en el capital de la SAREB, la sociedad creada para la gestión de los activos inmobiliarios transferidos desde las entidades capitalizadas con fondos públicos (Esquema 1).

El hecho de que la totalidad de las siete entidades que recibieron capital público procedían de integraciones de cajas abonó la presunción de que la crisis

bancaria en España fue un problema generalizado del subsector de cajas de ahorros y exclusivo del mismo. La realidad contrasta con esa simplificación. En primer lugar, la agonía y resolución final del Banco Popular ha demostrado que dicha entidad presentaba ya en 2012 unos síntomas asimilables a los de las cajas más necesitadas, y solo pudo eludir la recapitalización pública con una ampliación de capital extraordinariamente dilutiva para sus accionistas.

En segundo lugar, porque ya en los tests de estrés de 2012, pero también en los posteriormente llevados a cabo por parte de la Autoridad Bancaria Europea (EBA por sus siglas en inglés), varias entidades procedentes de integraciones de cajas han resultado sistemáticamente las mejor posicionadas y con mayor resiliencia en dichas pruebas, lo que demuestra que no todas las cajas estaban mal por el hecho de ser cajas, ni todos los bancos estaban bien por el hecho de serlo.

En todo caso, esa primera percepción de que el problema se circunscribía a las cajas de ahorros, y a algunas peculiaridades jurídicas de las mismas —la

ausencia de accionistas, y de una disciplina de mercado que ejerciese la presión para su correcto gobierno corporativo— estaba muy arraigada y fue la causante de que una de las exigencias que impuso la condicionalidad asociada al rescate bancario fuera un cambio legislativo que forzase la desaparición de la naturaleza jurídica de las cajas. Concretamente, la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, impuesta como condición en el marco del Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera (MoU por sus siglas en inglés), trae consigo la obligatoriedad de la conversión de las cajas en bancos, salvo para aquellas entidades de muy reducida dimensión (activos inferiores a 10.000 millones) y operando en ámbitos geográficos de actuación muy acotados (una comunidad autónoma, o un máximo de diez provincias limítrofes).

Más allá de esa especial concreción en el caso de las cajas, lo cierto es que el rescate bancario español fue uno de los principales aceleradores de la efectiva implantación de la UB. Concretamente, el hecho de que la capitalización de la banca se llevase a cabo a través del FROB, en lugar de hacerse directamente desde el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). La recapitalización a través del FROB mantiene el vínculo entre riesgos bancarios y soberanos, pues, en última instancia es el FROB (y por tanto el sector público español) quien asume el compromiso de devolución ante Europa, con independencia de la evolución del valor de las entidades de las que el FROB suscribió el capital.

Si el origen del problema era la mencionada circularidad, o bucle diabólico, entre riesgos bancarios y soberanos, la forma más efectiva para romper dicho vínculo habría sido mediante una recapitalización directa a los bancos desde Europa, sin pasar por el sector público español como garante de los riesgos bancarios. Sin embargo, la posición europea al respecto mantuvo en todo momento que ello solo sería objeto de consideración en el marco de una UB plenamente operativa, o al menos en el ámbito de una supervisión bancaria única y, efectivamente implantada y experimentada.

El primer paso hacia esa unión bancaria se dio con la aprobación por el Parlamento Europeo, en septiembre de 2013, del Mecanismo Único de Supervisión (MUS, o SSM por sus siglas en inglés), que iniciaría su andadura en noviembre de 2014.

El SSM descansa en un esquema dual de supervisión. Directa para las entidades más significativas (unas 125 entidades europeas, de las que 12 son españolas), que representan en torno al 85 % del total de activos bancarios de la eurozona, mientras que sobre el resto de entidades de menor dimensión y/o complejidad —unas 4.000—, son las autoridades supervisoras nacionales las que continuarían ejerciendo esa función, si bien de forma estrechamente coordinada con el BCE.

El segundo pilar de la UB, el Mecanismo Único de Resolución (MUR, o SRM por sus siglas en inglés), en vigor desde enero de 2016, pretende garantizar que en caso de dificultades todos los bancos europeos estarán sometidos a las mismas reglas de resolución, y sus diferentes acreedores serán tratados de forma homogénea, con independencia del país de origen.

Con esos dos pilares se sientan las bases para una unión bancaria irreversible, aunque claramente incompleta, al adolecer de dos limitaciones. En primer lugar, un sistema europeo de garantía de depósitos, que garantice de forma homogénea los depósitos en toda la Unión Bancaria, así como de un mecanismo de respaldo (*backstop*) con suficiente capacidad financiera para hacer frente a crisis bancarias. En segundo, y si cabe más importante, un mecanismo efectivo y creíble de provisión de liquidez en situaciones de crisis, como el caso del Banco Popular —analizado en el último apartado del artículo— ha puesto de manifiesto.

## 5. La banca española en el marco europeo tras cuatro años de UB

Sin menoscabo de esas necesidades de perfeccionamiento de la Unión Bancaria, lo cierto es que los cuatro años transcurridos en el marco de la misma han aportado un importante factor de credibilidad para el



GRÁFICO 2

## AJUSTES DE CAPACIDAD TRAS LA CRISIS: ESPAÑA VERSUS EUROPA

Francia	2017	Var (%) 2007-2017
Oficinas	37.209	-2,9
Empleados	404.001	-3,1
Entidades	422	-47,8

Portugal	2017	Var (%) 2007-2017
Oficinas	4.696	-28,1
Empleados	46.238	-24,9
Entidades	141	-19,4

España	2017	Var (%) 2007-2017
Oficinas	27.480	-38,2
Empleados	183.016	-31,6
Entidades	206	-42,3

Holanda	2017	Var (%) 2007-2017
Oficinas	1.619	-48,4
Empleados	75.215	-31,6
Entidades	92	-73,0

Alemania	2017	Var (%) 2007-2017
Oficinas	32.026	-17,6
Empleados	619.059	-8,1
Entidades	1.632	-19,4

Italia	2017	Var (%) 2007-2017
Oficinas	27.430	-19,4
Empleados	281.865	-12,8
Entidades	546	-33,5

FUENTE: Afi, BCE Statistical Data Warehouse, Eurostat.

sistema bancario europeo, y especialmente español, que ha podido aprovechar, en términos de eficiencia y rentabilidad, los importantes esfuerzos de reducción de capacidad y de costes llevados a cabo en el marco de la reestructuración bancaria.

Como ilustración de esos esfuerzos, en el Gráfico 2 se presentan, para los principales sistemas bancarios de la eurozona, los ajustes realizados en capacidad, con reducción en número de empleados y de oficinas, así como en número de entidades.

Puede comprobarse cómo los esfuerzos han sido más intensos en España que en los principales países europeos, con la excepción de Holanda, que ha realizado ajustes incluso mayores que España, sobre todo en términos de reducción del censo de entidades de crédito.

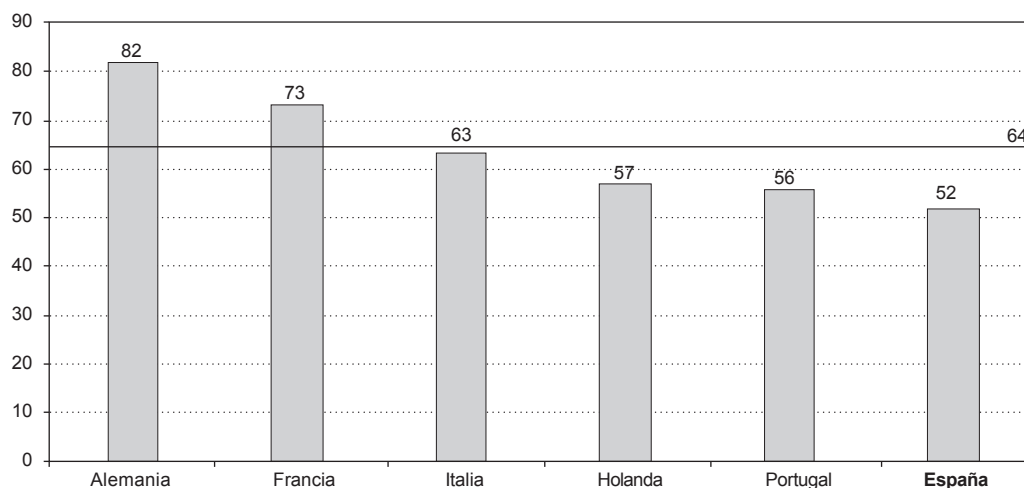
Esos mayores esfuerzos de reducción de capacidad en España, en gran medida asociados a las severas exigencias que el programa de asistencia financiera impuso a las entidades capitalizadas con fondos

europeos, tienen su traslación en la eficiencia operativa (*cost to income*, o gastos de explotación sobre margen de explotación), ámbito en el que la banca española presenta unos registros muy favorables, comparativamente con los principales países europeos, como puede comprobarse en el Gráfico 3, que ilustra la comparación de dicha ratio entre los principales países europeos, así como con la media agregada de la eurozona, al cierre del primer semestre de 2018.

Así, España presenta una ratio de eficiencia mucho mejor que la media de la eurozona (52 % frente a 64 %), y muy especialmente frente a los dos grandes países de la misma, donde los gastos de explotación llegan a absorber el 73 % del margen en el caso de Francia, y nada menos que el 82 % en el caso de Alemania, sin duda el país europeo con peor eficiencia operativa.

En la misma dirección cabe contemplar el contraste en términos de rentabilidad sobre el capital invertido,

**GRÁFICO 3**  
**EFICIENCIA COMPARADA ESPAÑA FRENTE A EUROPA (DATOS A JUNIO DE 2018)**  
(En %)



FUENTE: EBA Risk Dashboard, 2018.

conocida como ROE por sus siglas en inglés (*Return on Equity*), parámetro en el que la banca española aparece también claramente mejor que sus homólogos europeos, como ilustra el Gráfico 4.

Ese favorable posicionamiento de la banca española en términos de eficiencia y rentabilidad en gran medida responde a los intensos esfuerzos de reducción de gastos y capacidad acometidos en respuesta a la crisis, mucho más severa en nuestro país que en las otras grandes economías europeas.

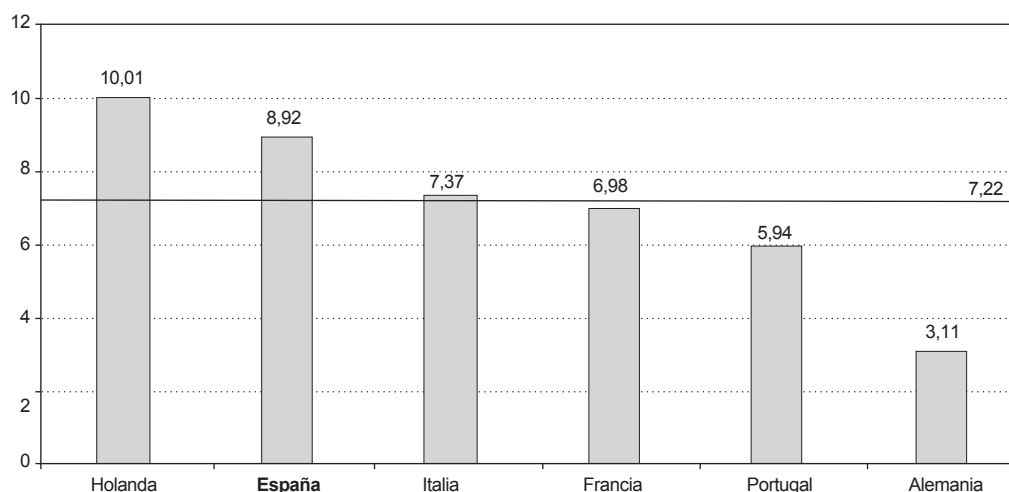
Pero esa misma especial intensidad de la crisis en España es la que ha dejado algunos legados que todavía no han sido suficientemente digeridos, como es una morosidad algo más elevada, aunque con una fuerte caída acumulada en apenas cuatro años desde sus máximos de principios de 2014 (recorte de un 63 %) y ya inferior a la media de la zona euro, y unas ratios de capital algo más reducidas. El menor número de entidades y la muy significativa reducción en el

número de oficinas bancarias también reduce la capacidad de elección y proximidad geográfica de los clientes bancarios a sus entidades, relevante en los centros de población más alejados de los principales núcleos urbanos.

En todo caso, y aun reconociendo que la banca española tiene una menor solvencia que la media europea, la ventaja que le otorga su mejor posición en términos de eficiencia y rentabilidad le permiten afrontar en el futuro escenarios adversos con algo más de holgura, como se desprende del último ejercicio de resistencia llevado a cabo por la Autoridad Bancaria Europea sobre los 28 mayores bancos europeos, entre ellos 4 españoles. En dicho ejercicio, y como puede consultarse en Afi (2018), la banca española afrontaría un hipotético escenario adverso en un horizonte de tres años con una menor merma de su posición de capital que la mayoría de sistemas bancarios analizados.

GRÁFICO 4

## RENTABILIDAD SOBRE EL CAPITAL (ROE) DE ESPAÑA FRENTE A EUROPA (JUNIO 2018)



FUENTE: EBA Risk Dashboard, junio 2018.

## 6. Banco Popular: su resolución como episodio diferido de la crisis

La entrada en resolución del Banco Popular y la venta del mismo al Santander en el marco de dicha resolución, decisiones adoptadas conjuntamente por la Autoridad de Resolución Europea (SRB) y su homóloga española (FROB) en junio de 2017, debe ser considerado un exponente rezagado (en cinco años) en el proceso de saneamiento y reestructuración bancaria en España.

Varios son los atributos que confieren especial relevancia a esa resolución del Banco Popular, en el marco de gestión de la crisis bancaria en España y de cómo la misma se había gestado en los años previos.

En primer lugar, se trata de la primera decisión de resolución tomada bajo el marco normativo de la Unión Bancaria, y más concretamente desde la entrada en vigor de la Directiva de Reestructuración y Resolución

Bancaria (BRRD), a la que se ha ceñido escrupulosamente la decisión tomada respecto al Popular.

Por otra parte, el hecho de aflorar cinco años después del intenso proceso de saneamiento llevado a cabo con asistencia financiera europea pone de manifiesto que la estrategia que en su momento siguió el Popular para evitar la recapitalización pública fue el cierre en falso de una herida que acabaría reabriéndose. De hecho, en el ejercicio de estimación de necesidades de capital realizado como paso previo a la inyección de capital público, el Banco Popular entraba en el grupo de entidades vulnerables, si bien pudo esquivar la inyección de capital público merced a una ampliación de capital que diluyó extraordinariamente (más del 50 %) a sus accionistas históricos.

Esa dilución —la primera, a la que seguirían varias más en los años siguientes— cobraba una especial significación por la estabilidad y fidelidad accionarial de un banco que tradicionalmente fue muy atractivo

para los inversores institucionales más reputados, de forma destacada importantes fondos de inversión internacionales. Esa tradicional reputación del Popular se veía alimentada a su vez por unas buenas ratios de eficiencia, que le llevaron varios años a ser considerado el banco más eficiente y mejor gestionado del mundo. El giro estratégico llevado a cabo en los momentos en que el ciclo había madurado acabó pasando una factura inasumible en términos de deterioro de su solvencia, y con una destrucción de valor asimilable a la registrada en las más sonoras operaciones de rescate bancario en 2012, a las que el Banco Popular se negó a acudir, prolongando su agonía durante cinco años.

El intenso y sistemático deterioro en el banco —en la calidad de sus activos, y en la capacidad de generar rentabilidad— amplificado en los momentos finales por una intensa e incontrolable pérdida de depósitos, abocó al banco a una situación insostenible que, dado su elevado tamaño, número de clientes, e interrelación con otras entidades, amenazaba con importantes efectos adversos sobre la estabilidad del conjunto del sistema. Esa especial atención a la estabilidad financiera es lo que pretende el nuevo marco europeo de resolución bancaria, cuyo estreno ha tenido lugar precisamente con la resolución del Banco Popular.

## 7. Conclusión

En la perspectiva que otorga la década transcurrida desde el inicio de la crisis, el presente artículo realiza un análisis de la reestructuración bancaria en España, desde la gestación de la misma durante una década previa de acumulación de importantes desequilibrios financieros (solvencia, liquidez y concentración de riesgos), pasando

a continuación por la gestión de la crisis —sobre todo en el marco del Programa de Asistencia Financiera (PAF)—, y finalizando con el análisis comparativo del sistema bancario español en el marco europeo.

Por encima de los matices que puedan ponerse a la forma inicial de abordar la gestión de la crisis (catalogarla como de liquidez y no de solvencia, tardanza en el reconocimiento, y obsesión con las fusiones), lo cierto es que la reestructuración que se derivó del PAF, sobre todo en términos de saneamientos, recapitalización y ajuste de capacidad, ha delimitado un sistema bancario español que se compara muy favorablemente con los de los grandes países europeos en términos de eficiencia y rentabilidad.

## Referencias bibliográficas

- [1] Afi (2018). Tests de estrés a la banca europea-2018: primera valoración de resultados, *Nota Bancaria*, 2 de noviembre de 2018.
- [2] Autoridad Bancaria Europea (2018). Risk Dashboard-Data as of Quarter 2-2018, octubre.
- [3] Banco de Pagos Internacionales (2018). Structural changes in banking after the crisis, *CGFS Papers n° 60*, Bank of International Settlements, enero 2018.
- [4] Berges, A., Ontiveros, E. y Valero, F.J. (2013). La hoja de ruta del sistema bancario español ante la unión bancaria europea, *Papeles de Economía Española*, 137, 122-136.
- [5] Berges, A., Pelayo, A. y Rojas, F. (2018). Spanish, Eurozone and US Banks: the link between market valuations and profitability, *SEFO*, 3(3), mayo 2018, 29-37.
- [6] Comisión Europea (2016). Evaluation of the Financial Sector Assistance Programme-Spain 2012-14, *Institutional Paper 019*, enero 2016.
- [7] Constancio, V. (2018). Completing the Odyssean journey of the European monetary union. *Speech given at the ECB Colloquium on "The future of central banking"*, Frankfurt am Main 16-17, mayo 2018.