

# LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO EN ESPAÑA

Situación a 29 de junio de 2010

## I. Introducción

Con la aprobación por el Banco de España de cuatro planes de integración en el día de hoy, el mapa del proceso de reestructuración de las cajas de ahorros en España se encuentra prácticamente concluido, con una serie de operaciones de integración autorizadas o en fase de autorización que en conjunto implican la mayor reordenación del sector bancario español en la historia reciente.

Esta nota tiene por objeto describir este proceso, tanto las razones que lo han hecho necesario y las características básicas de su diseño, como las cifras que definen su contenido, alcance y significado.

## II. La reestructuración del sector de cajas de ahorro: una necesidad de nuestro sistema

El 26 de junio de 2009 se aprobó el Real Decreto – Ley que creaba el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), en un momento en que la crisis financiera internacional llevaba casi dos años afectando tanto a los mercados como a los sistemas financieros de todos los países de nuestro entorno, y las entidades españolas mostraban una elevada capacidad de resistencia que, en su mayor parte, han mantenido hasta ahora.

La necesidad de la reestructuración o redimensionamiento del sector bancario español, especialmente de las cajas de ahorros, a la que respondía la aprobación del FROB, se había visto impulsada por factores referidos tanto al sector en su conjunto como a las entidades individualmente consideradas.

Desde el punto de vista del sector en su conjunto, el sistema bancario había alcanzado un tamaño coherente con el volumen de transacciones financieras realizadas, que el prolongado periodo de intenso crecimiento había situado en niveles extraordinariamente elevados. El ajuste del negocio a las nuevas condiciones de la demanda revelaba una situación clara de exceso de capacidad instalada, que implicaba a su vez la necesidad de proceder al redimensionamiento del sector.

Desde el punto de vista de las entidades individualmente consideradas, el entorno económico había contribuido a complicar el ejercicio eficiente de su actividad, especialmente de cara al futuro, con diversos factores presionando a la vez las cuentas de resultados: el incremento de la morosidad, como consecuencia del impacto de la crisis económica sobre la capacidad de pago de los acreditados; el endurecimiento de las condiciones de financiación en los mercados mayoristas, por el aumento de la percepción del riesgo, con el efecto consiguiente en los costes de financiación; y el propio ajuste del volumen de negocio, antes señalado.

A su vez, el elevado crecimiento de los años anteriores, alimentado por la concentración de operaciones en el sector inmobiliario, había contribuido a una cierta alteración en el equilibrio tradicional de las masas activas y pasivas del balance, generándose una alta dependencia de los mercados de deuda que, en momentos de aumento generalizado de la incertidumbre, conllevaba retos especiales para la gestión de la liquidez.

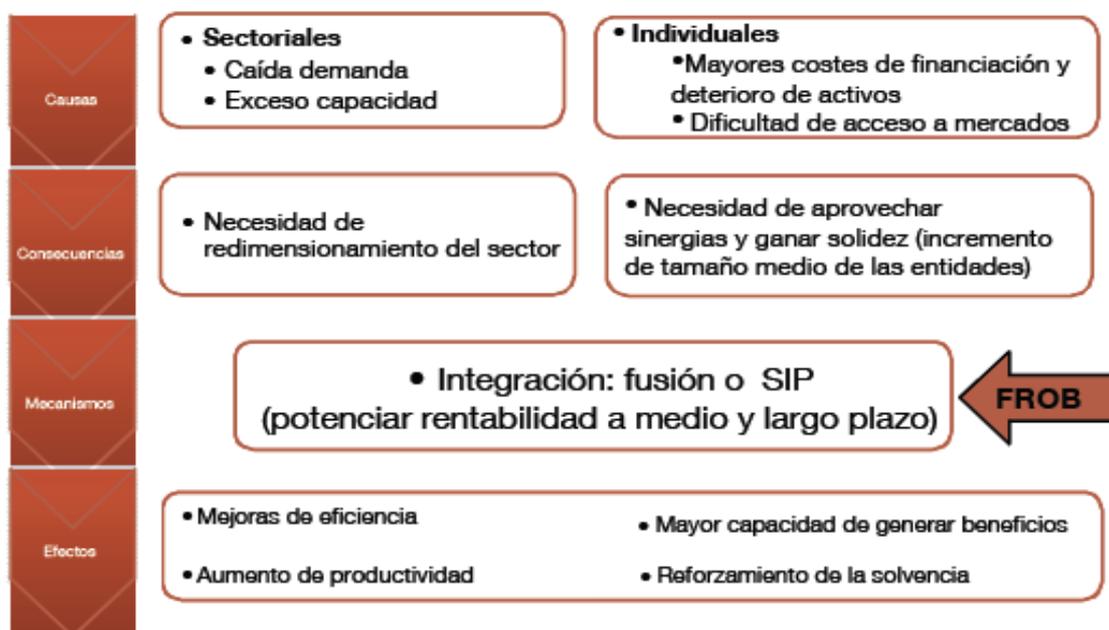
A todo ello cabe añadir la propia limitación intrínseca que las cajas de ahorros tienen para generar recursos propios de la máxima calidad (core capital) por métodos diferentes de la capitalización de beneficios, pues el único instrumento disponible, las cuotas participativas, al no contar con derechos de voto, ha generado dudas sobre el atractivo que pueda tener para los inversores, lo que ha impedido su desarrollo.

Estos factores definían una coyuntura desfavorable para el sector de cajas de ahorros en particular, lo que hacía aconsejable una transformación relevante de su estructura, que se ha concretado en movimientos societarios que tienen como objetivo ganar solidez y mejorar la eficiencia, como un medio imprescindible para favorecer la posición competitiva de las entidades y su credibilidad en los mercados, a través del incremento del tamaño medio de las entidades o grupos y del aprovechamiento de sinergias.

Estos dos impulsos, el sectorial (necesidad de redimensionamiento y recapitalización del sector) y el individual (necesidad de aprovechar sinergias) han confluído para crear el campo apropiado en el que se han venido gestando en el último año los procesos de integración de cajas de ahorros.

En la figura 1 se muestra el proceso descrito.

**Figura 1. Esquema del proceso de reestructuración**



### III. El diseño del proceso de reestructuración

#### *El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria: sus dos objetivos*

A mediados de 2009 se aprobó el Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, que creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), una de cuyas funciones consiste, precisamente, en apoyar los citados procesos de integración entre entidades viables que voluntariamente acuerden participar en fusiones u otros procesos análogos que comporten una mejora de la eficiencia, una racionalización de su administración y un redimensionamiento de su capacidad productiva para mejorar sus perspectivas futuras.

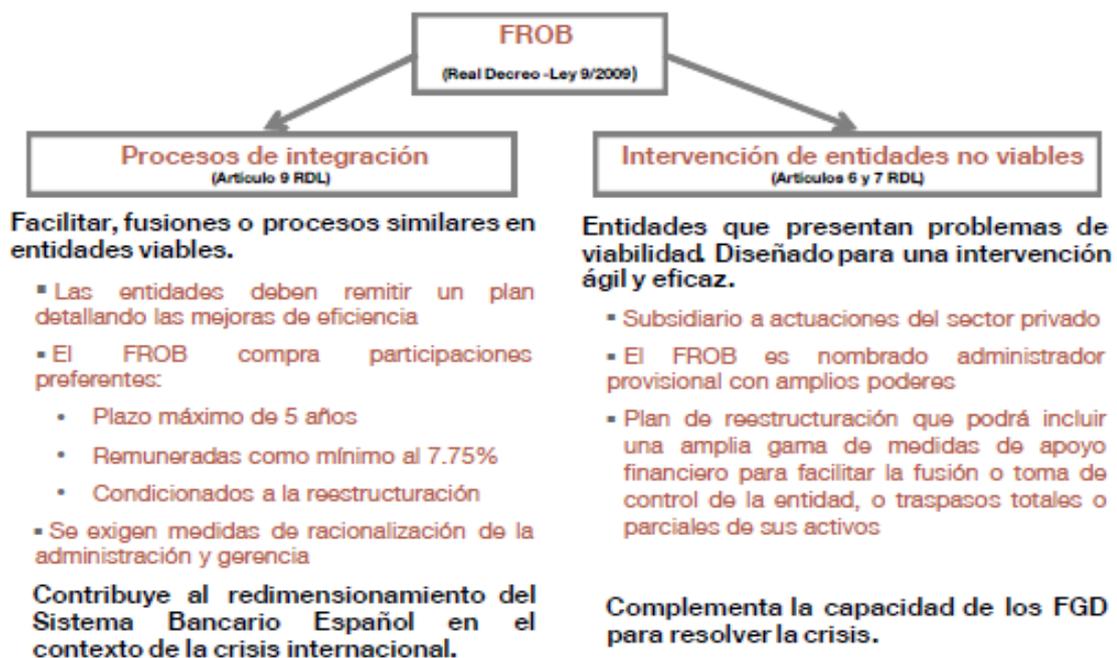
Los apoyos se concretan en la compra de participaciones preferentes, computables como recursos propios de primera categoría, que deberán ser recompradas en el plazo máximo de cinco años (ampliable dos años más) y retribuidas de acuerdo con los principios establecidos por la Comisión Europea (lo que supone una retribución mínima del 7,75%). Se requiere la elaboración de un plan de integración por las entidades, que habrá de ser aprobado por el Banco de España, en el que se detallen las medidas y compromisos específicos para conseguir los objetivos de mejora de la eficiencia, bajo el principio de utilización más eficiente de los recursos públicos.

La participación del FROB en estos procesos de integración responde a la voluntad e iniciativa de las entidades participantes. En algunos de los procesos de integración que se han negociado las entidades no necesitan y no han solicitado apoyos del FROB.

La Ley del FROB tiene también un segundo objetivo, el de facilitar la resolución de crisis de entidades no viables, cuando no pueda alcanzarse una solución en el marco tradicional de actuación de los fondos de garantía de depósito. En este caso, el FROB está diseñado para una intervención ágil y eficaz, supone la sustitución de los administradores de la entidad por el propio FROB e implica la elaboración de un plan de reestructuración que puede incluir la fusión o toma de control de la entidad, o la cesión global o parcial de sus activos y pasivos, y que detalla las medidas de apoyo previstas.

En su primera vertiente, el FROB contribuye al redimensionamiento y recapitalización del sistema bancario español en el contexto de la crisis financiera internacional, y en su segunda vertiente el FROB complementa la capacidad de los fondos de garantía de depósitos para resolver las crisis individuales. Las dos facetas del FROB se resumen esquemáticamente en la figura 2.

**Figura 2. Los objetivos del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria**



Aunque ambas facetas son jurídicamente independientes, y la actuación del FROB en cada una de ellas responde a supuestos de hecho distintos, la propia existencia de un marco legal claro que prevé la intervención de las entidades mediante un sistema ágil y directo en caso de que llegue a producirse una situación de falta de viabilidad, ha actuado como un estímulo para la búsqueda de acuerdos de integración que refuercen la posición de las entidades en el medio y largo plazo.

## Recursos financieros: el FROB y los Fondos de Garantía de Depósitos

### El FROB:

Para atender al cumplimiento de su objeto legal, el FROB cuenta con un capital de 9.000 millones (desembolsado en un 75% por el Tesoro y un 25% por los fondos de garantía de depósitos) y una capacidad máxima de financiación, por diversas vías, de 90.000 millones. Esta última se ha concretado en una primera emisión de bonos por 3.000 millones. Por ello, los recursos disponibles a esta fecha para acometer procesos de reestructuración de entidades de crédito alcanzan los 12.000 millones.

### El Fondo de Garantía de Depósitos:

El FROB complementa, pero no sustituye la labor de los Fondos de Garantía de Depósitos tradicionales, que son tres en España (para bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito respectivamente). Estos fondos se financian con aportaciones de las entidades adscritas a cada uno de ellos, y tienen, por un lado, una función indemnizatoria, mediante la que reembolsan a los depositantes el importe de los depósitos que una entidad se haya visto en la imposibilidad de devolver, hasta un máximo de 100.000 euros por titular, y, por otro lado, la función de contribuir al saneamiento de una entidad prestándole ayudas, cuando esta opción resulte más económica que la de indemnizar a los depositantes.

Para atender a estas funciones, los tres fondos de garantía cuentan actualmente con un patrimonio disponible de unos 5.000 millones, descontando las ayudas ya prestadas o comprometidas con Caja Castilla-La Mancha.

En la figura 3, se resumen los recursos financieros del FROB y de los Fondos de Garantía de Depósitos.

Figura 3. Recursos financieros de los Fondos

CONCEPTO	Máximo Legal	Desembolsado a 30.06.2010
Capital FROB	9.000 M €	9.000 M €
Tesoro	6.750	6.750
FGD	2.250	2.250
Financiación	90.000 M €	3.000 M €
<b>Total FROB</b>	<b>99.000 M €</b>	<b>12.000 M €</b>
Disponible FGD		5.000 M €

*Los procesos de integración: fusiones y sistemas institucionales de protección.*

Los procesos de integración se han materializado en operaciones de fusión o de creación de sistemas institucionales de protección (SIP). En esta segunda modalidad, mediante acuerdos contractuales entre las entidades participantes, se constituye normalmente una entidad central común (una entidad de crédito con estatuto de banco), a la que se cede la capacidad para definir los aspectos esenciales de la gestión.

Cabe destacar la equivalencia esencial entre las fusiones y los SIP en cuanto a sus efectos relevantes. En primer lugar, por la citada cesión a la entidad central de la facultad de definir las políticas y estrategias principales; en segundo lugar, por el alto grado de compromiso mutuo de apoyo en solvencia y liquidez entre los partícipes; y en tercer lugar, porque éstos comparten los resultados de su actividad también en un porcentaje elevado. El grado de puesta en común de la solvencia debe alcanzar como mínimo el 40% de los recursos propios, y en igual porcentaje mínimo han de compartirse los resultados, aunque en la práctica, en el caso de la solvencia, en los acuerdos que vienen concretándose el apoyo mutuo llega a alcanzar el 100%. Además, la permanencia mínima en el sistema por 10 años garantiza la estabilidad del acuerdo y hace muy poco probable que, en el futuro, alguna entidad plantee desligarse del mismo.

#### *Un año intenso de adaptaciones regulatorias y negociaciones*

Ha transcurrido un año desde la aprobación del Real Decreto-Ley de creación del FROB. Un tiempo muy intenso en el que se han dado todos los pasos necesarios, abundantes y complejos, para llegar a esta fecha con una reestructuración en marcha que afecta a 39 de las 45 cajas de ahorros españolas (sin incluir CECA), cuyos activos suman el 92% del total del sector.

La aprobación del Real Decreto-Ley supuso el punto de partida a partir del cual se fueron cubriendo una serie de etapas necesarias para que los acuerdos de fusión o equivalentes pudieran concretarse. Fueron precisos, en efecto, pasos adicionales relacionados con el adecuado encaje de estas operaciones desde el punto de vista mercantil, societario, fiscal, contable y de compatibilidad con la normativa europea de ayudas de estado.

A modo indicativo, cabe citar: la modificación en diciembre de 2009 de la Ley 3/2009 para regular el régimen de fusiones, escisiones y cesión global de activos entre entidades de crédito; la aprobación por parte de la Comisión Europea del régimen español de capitalización de entidades de crédito previsto en la regulación del FROB, que finalmente se produjo el 28 de enero de 2010 (la Comisión constató que este régimen era compatible con el artículo 107.3.b) del Tratado de la Unión Europea); la aprobación por el FROB, el 29 de enero de 2010, con base en la decisión de la Unión Europea, de los criterios y condiciones a los que se sujeta la actuación del FROB en los procesos de integración de entidades de crédito; y la definición, mediante el Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, del marco jurídico de los sistemas de protección institucional, de forma

que la figura jurídica resultante pueda ser considerada por el Banco de España como un grupo a efectos regulatorios.

Al mismo tiempo se fueron perfilando las características principales del marco contable aplicable a estos procesos de integración, teniendo en cuenta las peculiaridades asociadas a la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros.

Además de estos pasos necesarios para un adecuado encaje regulatorio, en este período de casi 12 meses han tenido que producirse los acercamientos y negociaciones precisos entre las entidades interesadas en participar en un proyecto común, con las distintas fases que ello implica y el tiempo que ello consume: identificación de potenciales alianzas, exámenes técnicos, negociaciones entre entidades, decisiones de órganos de gobierno y acuerdos laborales, entre otros.

Una vez cumplidas las distintas etapas, el Banco de España ha autorizado los planes de integración presentados por las cajas partícipes en los procesos que prevén ayudas del FROB, cumpliendo la fecha límite que se había señalado a las entidades para poder cumplir con el plazo, que finalizaba el 30 de junio, fijado por la Comisión Europea para la aplicación del marco general previsto en su comunicación de 28 de enero de 2010.

#### IV. El proceso de reestructuración de las cajas de ahorros en cifras

##### *Alcance cuantitativo de los procesos de integración de cajas de ahorros.*

La reestructuración del sector de cajas de ahorros se está articulando a través de 12 procesos de integración en los que participan 38 de las 45 cajas españolas. Si se tiene en cuenta que otra entidad, Cajasur, está actualmente administrada por el FROB y pendiente de una solución en el marco del mismo, en total 39 cajas de ahorro participan en la reestructuración del sector y únicamente 6 cajas de ahorros se han mantenido al margen de los movimientos societarios referidos en este informe. Estas 6 entidades representan el 8% de los activos totales de las cajas de ahorros a 31.12.2009 (véase figura 4).

De los 12 procesos, 7 de ellos se han planteado con petición de ayudas al FROB, cuyo importe total asciende a 10.189 millones, y otros 5 se abordan sin ayudas públicas. En uno de estos procesos participa Caja Castilla-La Mancha, entidad intervenida por el Banco de España con arreglo a la legislación anterior a la Ley del FROB y que ha recibido también ayudas del Fondo de Garantía de Depósitos (3.775 millones en total).

Figura 4. Alcance de la reestructuración de las Cajas de Ahorro

Cajas de Ahorro	Entidades participantes	Nº procesos	Activos Totales (M€)
Procesos de integración con ayudas FROB	26	7	768.252
Procesos de integración sin ayudas FROB	12	5	393.697
Entidades intervenidas*	2	-	43.607
<b>Total Reestructuración</b>	<b>39</b>	<b>12</b>	<b>1.180.017</b>
<b>Resto</b>	<b>6</b>		<b>102.687</b>
<b>Total Cajas de Ahorro**</b>	<b>45</b>		<b>1.282.704</b>

(\*) Una entidad intervenida participa, además, en uno de los procesos de integración

(\*\*) Sin incluir CECA

*Detalle de los procesos de integración autorizados, en proceso de autorización y en fase de negociación.*

Las características principales de los procesos anteriores se detallan a continuación en la figura 5.

Figura 5. Procesos de integración de cajas de ahorro

Entidades	Tipo	Activos Totales (M€)	% de los AT sobre el sector	Ayudas del FROB
<b>Aprobados por el Banco de España, con ayudas del FROB aprobadas</b>				
1 Catalunya/Tarragona/Manresa	Fusión	79.329	6,1%	1.250
2 Sabadell/Terrasa/Maniéu	Fusión	28.463	2,2%	380
3 España/Duero	Fusión	46.351	3,7%	525
4 CAM/Cajastur+CCM/Cantabria/Extremadura	SIP	127.267	9,9%	1.493
5 Caixanova+Banco Gallego/Galicia	Fusión	77.480	6,0%	1.162
6 Madrid/Bancaja+Banco de Valencia/Laetana/Insular de Canarias/Ávila/Segovia/Rioja	SIP	337.257	26,3%	4.464
7 Murcia/Penedés/Sa Nostra/Granada	SIP	72.105	5,6%	915
<b>Aprobados por el Banco de España sin ayudas</b>				
8 Navarra/General de Canarias/Municipal de Burgos	SIP	45.724	3,6%	
9 Unicaja/Jaén	Fusión	35.155	2,8%	
<b>En fase de autorización, sin ayudas</b>				
10 La Caixa/Girona	Fusión	260.561	20,3%	
11 Cajasol/Guadalajara	Fusión	31.450	2,4%	
12 CAI/CC Burgos/Badajoz	SIP	20.807	1,6%	

### *Alcance de los efectos de las integraciones sobre el número de sucursales y las plantillas*

La reordenación del sector de cajas, como se explicó anteriormente, está motivada por la necesidad de constituir entidades o grupos sólidos y eficientes con capacidad para competir en un mercado cada vez más exigente en el que la confianza es un valor imprescindible. En el caso de las operaciones con ayudas del FROB la generación de sinergias para mejorar la eficiencia, racionalizar la administración y gerencia y redimensionar la capacidad productiva es, además, un requisito legal. De ahí que en todas las operaciones mencionadas se prevean medidas concretas y verificables encaminadas a lograr este objetivo.

En el caso de las operaciones con planes de integración aprobados por el Banco de España y con ayudas aprobadas por el FROB, tales planes incluyen una reducción en el número de sucursales entre el 10% y 30%, y una reducción de plantillas entre el 11% y el 27%.

### *Aplicación de medidas cautelares en dos cajas de ahorros*

Desde el inicio de la crisis financiera internacional, tan sólo dos cajas de ahorros experimentaron un deterioro de su solvencia tan relevante que fue necesaria la aplicación de las medidas cautelares especiales previstas en nuestro ordenamiento para situaciones de especial gravedad.

**Caja Castilla-La Mancha (CCM).** El Banco de España acordó la sustitución de sus administradores el 29 de marzo de 2009, antes por lo tanto de la creación del FROB. El tratamiento de la crisis de esta entidad se enfocó, en consecuencia, de forma tradicional, con la participación del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros, que tiene capacidad legal para contribuir al saneamiento de las entidades. Las ayudas concedidas por el FGD a CCM ascienden a 3.775 millones, que se desglosan en 1.300 millones de participaciones preferentes y 2.475 millones de garantías adicionales sobre el valor de los activos. Además concedió 350 millones de financiación puente.

**Cajastur**, receptor del negocio bancario de CCM a través de su participada Banco Liberta, está participando en uno de los procesos de integración antes descritos. Esta operación está pendiente de las autorizaciones pertinentes.

**Cajasur.** El 29 de julio de 2009 la Comisión Ejecutiva del Banco de España había aprobado el plan de actuaciones que habían solicitado conjuntamente Cajasur y Unicaja, que contemplaba la fusión de ambas entidades y la solicitud de ayudas al Fondo de Garantía de Depósitos. Con este proyecto sólido, que contaba con el consenso de las autoridades implicadas y la aprobación de los consejos de administración de las entidades, se daban los pasos necesarios para solucionar las dificultades que Cajasur había venido experimentando. El 21 de mayo de 2010 el Consejo de Administración de esta entidad comunicó al Banco de España la no

aprobación del proyecto de fusión, con lo que la Comisión Ejecutiva del Banco de España determinó ese mismo día que procedía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 del Real

Decreto-Ley 9/2009, su reestructuración ordenada con intervención del FROB, el cual fue nombrado administrador provisional. El FROB ha concedido ayudas temporales de 800 millones en cuotas participativas, si bien también ha otorgado apoyos de liquidez por un importe de 1.500 millones que hasta la fecha no ha sido preciso utilizar. Las ayudas definitivas se fijarán en el proceso competitivo de cesión del negocio de Cajasur a una entidad de reconocida solvencia, que se está llevando a cabo conforme a lo legalmente previsto.

*Una evaluación de los recursos destinados a la reestructuración de cajas de ahorros*

El importe de las ayudas del FROB a procesos de integración de cajas de ahorros para el reforzamiento de sus recursos propios asciende a 10.189 millones (véase figura 6).

El FROB, además, destinará los apoyos precisos en el proceso de reestructuración de Cajasur, que se concretarán en el marco del procedimiento competitivo en curso para la adjudicación del negocio de la entidad a un oferente de reconocida solvencia.

En consecuencia, en cuanto se determinen los apoyos para el proceso de reestructuración de Cajasur, se podrá conocer la cifra total de los recursos aportados al sector de cajas de ahorros por el FROB para el reforzamiento de los recursos propios en procesos de integración y para el único caso referido a entidades no viables en que ha debido intervenir.

Figura 6. Ayudas estimadas del FROB

Ayudas del FROB. Procesos de integración	
Catalunya +Manresa+Tarragona	1.250
Sabadell+Terrassa+Manlleu	380
C España -C Duero	525
CAM -Cajastur-CCM-Cantabria-Extremadura	1.493
C Galicia-C Nova	1.162
Caja Madrid-Bancaja -Ávila- Segovia-Insular-Laietana -Rioja	4.464
CajaMurcia -Penedes -Sa Nostra - Granada	915
Ayudas del FROB. Intervención	
CajaSur (ayudas provisionales) (*)	800

10.189 M  
 Participaciones preferentes

→ Cuotas participativas

(\*) Además, existen apoyos de liquidez por importe de 1.500 millones, no utilizados a esta fecha.

Por otra parte, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros ha destinado 1.300 millones en la operación de saneamiento de Caja Castilla-La Mancha, a los que hay que añadir garantías prestadas sobre el valor de determinados activos por 2.475 millones, lo que hace un total de 3.775 millones.

Cabe señalar que el propio sector bancario había hecho también un importante esfuerzo preventivo de saneamiento, en los años previos a la crisis económica, como consecuencia de la puesta en marcha de la provisión genérica en el año 2000. Esta provisión es un requerimiento contable exigido por el Banco de España con el fin de que las entidades reflejen las pérdidas crediticias sin esperar a su identificación tardía mediante la ocurrencia de un evento de pérdida, como el impago. En términos cuantitativos, el importe utilizado de provisión genérica por el sistema bancario en su conjunto desde enero de 2008 a marzo de 2010 asciende a 18.200 millones.

Adicionalmente, la capacidad de las entidades españolas para generar resultados por su negocio ordinario les ha permitido efectuar en este mismo periodo, con sus propias cuentas de resultados (datos de estados financieros individuales), saneamientos de activos por unos 41.900 millones. La importancia de esta cifra queda de manifiesto si se considera que en el periodo 2006-2007 estos saneamientos sólo supusieron 14.600 millones.

#### *V. Movimientos de integración de otras entidades del sistema bancario español.*

El alcance de los movimientos societarios entre entidades de crédito en España no se limita al sector de cajas de ahorros. Con menos intensidad que en el caso de estas entidades, pueden citarse algunas iniciativas tanto de los bancos como de las cooperativas de crédito.

En el caso de los bancos, el Banco Guipuzcoano se encuentra inmerso en un proceso de fusión con el Banco de Sabadell, sin ayudas del FROB.

En el caso de las cooperativas de crédito, está ya aprobado el proceso de fusión de Rural Multicaja con la Caja de Abogados, así como el SIP de Cajamar con la Rural de Casinos, Rural de Albalat des Sorells y Caja Campo. Se encuentran en fase de negociación otros procesos de fusión (Rural de Toledo con Rural de Ciudad Real) y un SIP de Rural del Mediterráneo con otras 13 cajas rurales más. Estos movimientos entre cooperativas, sin ayudas del FROB, posiblemente seguirán gestándose en los próximos meses.

#### *VI. La situación del sistema bancario español.*

Una vez concluido el nuevo mapa de cajas de ahorro en España, puede afirmarse que el sistema bancario español sigue manteniendo una posición sólida y solvente.

El Banco de España cuenta con una información amplia y detallada sobre la situación de las entidades españolas, obtenida en el ejercicio de su función

supervisora que se desarrolla con intensidad y cercanía, y que incluye la realización periódica de algunas pruebas de resistencia. Con objeto de proporcionar a los mercados y al público en general una información precisa sobre la sólida situación actual del sistema bancario español y su capacidad para seguir contribuyendo, sobre bases firmes, al desarrollo económico y sostenible de nuestra economía, el Banco de España apoya las propuestas que abogan por una mayor transparencia sobre la situación de las entidades. Por ello, al haberse acordado en la Unión Europea llevar a cabo y publicar pruebas de resistencia comunes, el Banco de España va a sumarse a esta iniciativa y publicará los resultados para la banca española en este marco europeo.

Por último, cabe señalar que está pendiente una próxima reforma de la regulación de las cajas de ahorros, que ha de contribuir a facilitar el acceso de estas entidades a instrumentos de capital de la máxima calidad y a mejorar su gobierno corporativo y el grado de profesionalización de su gestión. Ello resulta ineludible en un nuevo contexto en el que las cajas van a tener que hacer frente a unos requerimientos de capital mucho más exigentes como consecuencia de los cambios en la regulación global. El Gobierno acordó con el principal partido de la oposición aprobar conjuntamente en el Parlamento esta reforma, que debería completarse en el plazo más breve posible. El Banco de España está contribuyendo a esta reforma dentro de la función que le corresponde de asesoramiento al Gobierno.