



Universidad de Valladolid

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Grado en Economía

Valoración de las ayudas públicas concedidas al sector bancario durante la crisis en España (2008-2013)

Presentado por:

Guillermo Martínez Morán

Tutelado por:

Óscar Carpintero Redondo

Valladolid, 01 de Julio de 2014

Agradecimientos

Este trabajo no habría sido posible sin la ayuda de Óscar Carpintero Redondo, quien se prestó, ante mi propuesta, a tutelarlos, aportando sus ideas, conocimientos y apoyo para su consecución.

En segundo lugar debo dar las gracias a Carlos Sánchez Mato por la aportación de los datos obtenidos en sus distintos estudios sobre la cuantía de las ayudas públicas y sus costes.

ÍNDICE

Página

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. UNA NOTA SOBRE EL ORIGEN Y DIAGNÓSTICO DE LA CRISIS ACTUAL: 2008-2013.....	4
3. LAS CRISIS BANCARIAS EN LA HISTORIA ECONÓMICA RECIENTE: 1977-2008: RASGOS COMUNES Y ENSEÑANZAS.....	10
4. ESTRATEGÍAS DE INTERVENCIÓN Y COSTES DEL SANEAMIENTO DEL SECTOR BANCARIO: 2008-2013.....	15
4.1 Ayudas públicas y sus costes monetarios.....	24
4.2 El coste de la crisis bancaria en España en el contexto de la UE.....	32
4.3 Ayudas públicas y costes de la crisis de 1977-1985	35
5. CONCLUSIONES.....	38
6. ANEXO.....	41
7. BIBLIOGRAFÍA.....	44

1. INTRODUCCIÓN

En 2008 dio comienzo una crisis financiera que, dado su alcance en el resto de la economía, ha puesto de relieve las debilidades estructurales de un modelo económico apoyado sobre los pilares del neoliberalismo económico desde la década de los años 80 del siglo XX. La respuesta a esta crisis está poniendo en serio riesgo un modelo social dominante en la Unión Europea que, apoyado en la existencia de potentes Estados de Bienestar, había conseguido en parte resistir lo que, en alguna ocasión se ha denominado como “oleada neoliberal”. Un modelo social surgido tras la Segunda Guerra Mundial donde el Estado intervenía ampliamente en los mercados con el fin de proteger el bienestar social. Puesto que durante la presente crisis todos los aspectos del modelo socioeconómico han salido trastocados, de manera considerable, por la respuesta a la crisis del sistema bancario, y dado que el coste derivado del rescate del conjunto del sistema financiero ha sido elevadísimo, parece necesario indagar sobre el origen y la cuantía de estos costes y sobre quienes los han pagado para evitar que esto vuelva a suceder.

Con el siguiente trabajo se pretende analizar, en el caso concreto de la economía española, los medios públicos que se han utilizado en la resolución de la actual crisis bancaria, dando a conocer las cifras de las ayudas aportadas por las Administraciones públicas a la banca y la cuantía que esto supone en términos de socialización de pérdidas de un sector privado. Se tratará de poner de relieve el tamaño desproporcionado de estas ayudas, así como la tendencia al alza de las cantidades requeridas por el sector financiero para sanearse tras los periodos expansivos de los últimos años.

Desde el punto de vista de la estructura del texto, en primer lugar se realiza un diagnóstico de la crisis actual, tras el cual se ponen sobre la mesa algunas de las similitudes existentes entre el origen de esta crisis y el de las dos crisis bancarias protagonizadas en el período democrático reciente. En tercer lugar, y ya centrados en la crisis posterior a 2008, se analizan, cronológicamente, las actuaciones del gobierno español, detallando la cuantía de cada una de las ayudas públicas concedidas al sector bancario y comparándolas con las del resto de los países de la Unión Europea. Finalmente, las distintas ayudas públicas así como su cuantía serán puestas en

relación con las utilizadas en la resolución de las anteriores crisis, observando la tendencia creciente de la necesidad de fondos en el rescate de la banca durante las últimas décadas, y haciendo especial énfasis en los efectos que tienen estas ayudas públicas sobre las arcas del Estado.

2. UNA NOTA SOBRE EL ORIGEN Y DIAGNÓSTICO DE LA CRISIS ACTUAL: 2008-2013

No es el objetivo fundamental de este trabajo realizar un diagnóstico exhaustivo de las causas que han llevado a la crisis económica actual. Durante los últimos años ya han ido apareciendo aportaciones solventes desde diferentes perspectivas (tanto geográficas como teóricas) que explican con detalle esta cuestión, de modo que simplemente nos remitimos a esos textos para una mayor profundización (Stiglitz, 2010; Krugman, 2012; Tapia y Astarita, 2011; Lordon, 2009; Álvarez Peralta, et al. 2013; García Montalvo, 2008; y López y Rodríguez, 2010, etc). Sí conviene, de todos modos, y aunque sea brevemente, apuntar algunos elementos de ese diagnóstico. Elementos que sirvan como marco de reflexión general para explicar la dimensión y alcance de la reestructuración y rescate del sector bancario en España, y de los fondos públicos que se han puesto al servicio de ese objetivo.

Existe un cierto consenso en que esta crisis, por su gravedad e intensidad, ha puesto en jaque casi tres décadas de hegemonía de la doctrina económica neoliberal. Una doctrina que alcanzó su éxito al convertirse en la respuesta de los sectores conservadores a la crisis de los años 70 del siglo XX y que dio la puntilla al modelo de crecimiento de la posguerra apoyado en el pacto keynesiano y el surgimiento de los Estados de Bienestar. A partir de la década de los 80 las ideas neoliberales cuestionaron este modelo y se propusieron recuperar la tasa de rentabilidad y el excedente bruto empresarial (EBE) con tres tipos de medidas: políticas de contención y depresión salarial generalizadas (complementadas con acciones de “flexibilización” del mercado de trabajo), eliminación progresiva de las regulaciones a los movimientos de capital, y adelgazamiento del sector público a través de la privatización progresiva de las empresas públicas rentables que operaban en sectores

estratégicos. En el caso de algunos países europeos, incluida España, todo ello coincidió, y se apoyó, en el proceso de integración europea que culminó en la UEM.

Para lo que ahora nos interesa, esto generó en el caso español tres consecuencias importantes que están en el origen a largo plazo de la actual crisis. En primer lugar, las políticas de contención salarial y flexibilización del mercado de trabajo han generado una pérdida progresiva en la participación de los salarios en la renta nacional en favor del EBE. Es decir, se ha producido una redistribución de la renta en contra de los salarios, tal y como recoge la tabla 1.

Tabla 1. Evolución en la participación en las rentas del trabajo

Total economía (% del PIB)	EEUU	Japón	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	España
1980	64,24	70,02	67,24	65,69	65,47	64,92	61,15
1990	62,78	61,55	62,46	59,48	62,13	64,75	57,38
2000	63,00	62,03	62,59	57,82	53,81	62,16	57,55
2010	59,79	59,32	58,92	59,31	56,45	63,31	54,51

Fuente: Estrada y Valdeolivas (2012, p. 50).

Si las rentas salariales perdían peso y disminuían también en términos reales, entonces la única opción para seguir manteniendo unos niveles de consumo que garantizaran la rentabilidad de las inversiones era financiar ese consumo con la expansión del endeudamiento, es decir: compensar con deuda en condiciones ventajosas las disminuciones de poder adquisitivo de la renta.

El proceso de financiarización desarrollado desde finales de los años 80 -alentado por la liberalización de los movimientos de capitales (Torrero, 2008)- generó una abundante liquidez internacional que posibilitó la expansión sostenida de la deuda privada (y pública) en la mayoría de los países de la OCDE, y que en España alimentó las dos burbujas inmobiliario-financieras que hemos vivido desde finales de los años 80.

Muy unido a este segundo elemento se encuentra el tercer factor. El proceso de integración europea ha afectado a la economía española desde una doble perspectiva. Por un lado, el cumplimiento de los criterios de convergencia reflejados en el Tratado de Maastricht para acceder a la UEM priorizaron la reducción del déficit público para alcanzar el objetivo del 3% del PIB en mayo de 1998. Para lograrlo se combinaron medidas de ajuste del gasto público entre 1993 y 1998 que afectaron, sobre todo, a las partidas de gasto social

relacionadas con el Estado de Bienestar. Esta reducción fue muy notable en términos comparativos lo que llevó a un proceso de “desconvergencia” social (Navarro, 2006) respecto de la media de la UE y de los países más avanzados en esta materia. Pero este ajuste del gasto fue complementado con un importante incremento de los ingresos públicos derivados de la privatización de las principales empresas públicas rentables españolas (Repsol, Telefónica, Argentaria, Endesa,...), de modo que el patrimonio empresarial público quedó fuertemente dañado. Así pues, al margen de artificios contables¹, la economía española se incorporaba a la UEM con unos cimientos endeblados, donde el porcentaje de gasto público y la presión fiscal se encontraban por debajo de la media de la UE, y con una debilidad productiva notable consecuencia del proceso previo de desindustrialización del país. En ese escenario, el motor de la reactivación volvía a situarse en el sector de la construcción y el turismo, pero, precisamente por ello, se trataba de un modelo muy proclive a la generación de burbujas (Naredo y Carpintero, 2002; López y Rodríguez, 2010; Recio, 2010; Álvarez Peralta, et al. 2013). Como así fue.

Es precisamente aquí donde aparece el segundo elemento derivado del proceso de integración que facilitó la aparición de la última burbuja y la crisis posterior. Al formar parte de la moneda única, los tipos de interés y los costes de financiación se unificaron a la baja convergiendo con las condiciones que disfrutaba Alemania (principal valedora y salvaguarda del Euro). Así, desde 1999 hasta 2007, las economías de la UEM se vieron inundadas de una financiación abundante y barata (pues el paraguas del Euro común reducía al mínimo el riesgo de impagos e implícitamente se pensaba que el BCE y Alemania impedirían el desplome de la UEM). Durante esos años, la reducción de los tipos de interés y el reciclaje de los excedentes de los países centrales de la UEM con superávit por cuenta corriente (fundamentalmente Alemania) en forma de créditos a los países periféricos (España, Grecia, Portugal, etc.), puso los medios precisos para que la burbuja se formara.

Fue a este contexto de financiación privilegiada al que se sumaron las políticas internas españolas que afianzaron y expandieron el efecto de la

¹ Como el cambio de criterio contable (de caja a devengo) para valorar el déficit público de los países y, sobre todo, computar como ingresos corrientes (incluidos en la definición de déficit) lo que eran ingresos de capital procedentes de la venta de patrimonio (empresas públicas).

burbuja. Unas políticas centradas en la promoción del acceso a la vivienda en propiedad (en vez de favorecer con dinero público el uso en alquiler) a través de desgravaciones fiscales (que eran subvenciones encubiertas a promotores y constructores) alimentaron el crecimiento de los precios de la vivienda y su demanda especulativa (como inversión). Dada la expectativa de incremento de precios, esto generaba a su vez una mayor demanda, generando la típica burbuja en precios y cantidades. A ello hay que unir algunos mecanismos perversos presentes en varios planos (García Montalvo, 2008; Naredo, et al. 2008, Naredo y Montiel, 2011): 1) la creciente dependencia de las administraciones públicas (CCAA y, sobre todo, los ayuntamientos), respecto a los impuestos vinculados a la construcción (lo que fomentaba reclasificaciones de suelos, prácticas de corrupción vinculadas a la realización de plusvalías inmobiliarias, etc.); 2) medidas legales como la Ley de suelo de 1998 que, de facto, cambia el criterio de ordenación territorial y convertía en urbanizable todo el suelo que no fuera expresamente declarado como no urbanizable. El gobierno configuró así un marco regulatorio laxo, caracterizado por la progresiva corrosión de las barreras que frenaban las recalificaciones. Desprotegió el planeamiento urbano, permitiendo que las operaciones inmobiliarias se mantuvieran al margen del mismo y consintió la realización de innecesarias edificaciones que requerían un consumo excesivo de territorio, recursos y energía; 3) el pinchazo de la “burbuja tecnológica” de 2000 supuso una reasignación de las inversiones financieras hacia “el ladrillo” en forma de adquisición de viviendas cuya reventa en pocos meses ofrecía rentabilidades muy altas; y 4) la entrada definitiva del euro en 2002 fue un aliciente importante para que una parte del dinero negro en pesetas se “aflorara” en forma de euros a través de operaciones inmobiliarias².

A estos factores hay que añadir un elemento fundamental: el fallo en el mecanismo de supervisión y prevención por parte de los responsables del

² El marco legal y la falta de transparencia durante el cambio de pesetas a euros con la entrada de la moneda única en 2002 facilitaron el blanqueo de capitales. En 1999, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, ligado al Banco de España, calculaba que el 40% del efectivo en circulación (3 billones de pesetas) no estaba declarado. Por ello, la entrada del euro en España se presentaba como una magnífica ocasión para aflorar este dinero negro. Sin embargo, el BE estableció que sería posible realizar cambio de pesetas a euros en las sucursales del mismo por tiempo ilimitado sin solicitar la identificación del interesado siempre que la cantidad a canjear no superase los 3000€ (Puig Gómez, 2010).

Banco de España³ y del propio Gobierno quienes, conociendo perfectamente la situación, permitieron una excesiva y desmesurada concentración del riesgo crediticio en un solo sector que estaba alimentada por unas rentabilidades infladas artificialmente. Esto, unido al comportamiento negligente en la gestión por parte de los responsables de las entidades financieras (con gran protagonismo de las Cajas de Ahorros en esta última crisis), hizo el resto.

En resumidas cuentas, la acción conjunta de todos estos factores llevaron a la formación de una burbuja inmobiliaria donde el sector de la construcción representaba una proporción sobre el PIB (12%) que doblaba a la media de la UE, y que ofrecía resultados como este: en 2006 se llegaron a iniciar en España más de 900.000 viviendas (de las cuales una parte considerable se dedicaron a inversión o segunda residencia), lo que suponía superar a las iniciadas en Francia y Alemania juntas, teniendo estos países con mayor población y extensión que el nuestro (Naredo, et al. 2008; Carpintero, 2012). Esto explica que España fuera record en viviendas totales por habitante de la UE, mientras que nos encontramos a la cola en viviendas principales por habitante (pues encabezamos las viviendas vacías y secundarias por habitante). El problema de la vivienda no es, pues, de número, sino de acceso al uso de la misma (Carpintero, 2012, p. 141).

Para llegar a este tipo de resultados, la economía española recibió durante los años del boom una entrada masiva de financiación exterior captada por el sistema bancario (cajas y bancos) en los mercados de capitales, lo que en 2007 nos convirtió en el país con mayor déficit exterior relativo por cuenta corriente del mundo (10% del PIB) y el segundo en términos absolutos después de Estados Unidos (IMF, 2008). Así pues, la integración española en la UEM impulsó el sobreendeudamiento exterior, de modo que al agotarse la liquidez internacional se produjo un “estrangulamiento financiero” que pinchó la burbuja. Probablemente, sin el paraguas del euro este proceso habría terminado con sucesivas devaluaciones de la peseta para ajustar el desequilibrio, de igual modo que ocurrió en la anterior burbuja inmobiliario-financiera (1986-1992).

³ Es importante la distinción ya que, como es sabido, en 2005, los Inspectores del Banco de España, ya alertaron al Gobernador de esa institución y al Ministro de Economía, de las dimensiones de la burbuja y el peligro que se cernía sobre el conjunto del sistema financiero, a lo que los responsables del Banco y del Gobierno hicieron oídos sordos.

El cuadro macroeconómico de los años previos y posteriores a la crisis muestra el deterioro tan grave que se ha producido en este tiempo (Tabla 2).

Tabla 2. Principales agregados macroeconómicos. 2006-2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Variación del PIB	4,1%	3,5%	0,9%	-3,7%	-0,1%	-0,7%	-1,6%	-1,2%
Consumo Privado	4,0%	3,5%	-0,6%	-4,3%	0,8%	-0,1%	-2,8%	-2,4%
Formación Bruta de Capital	8,0%	4,2%	-4,2%	-16,5%	-6,5%	-5,2%	-6,9%	-5,6%
Exportaciones	6,7%	6,7%	-1,0%	-10,4%	13,5%	9,0%	2,1%	5,0%
Importaciones	10,2%	8,0%	-5,2%	-17,2%	8,9%	-0,1%	-5,7%	0,3%
Empleo Total	3,5%	3,0%	-0,2%	-6,5%	-2,6%	-2,0%	-4,8%	-3,3%
Tasa de Paro	8,5%	8,3%	11,3%	18,0%	20,1%	21,6%	25,0%	26,0%
IPC	3,5%	2,8%	4,1%	-0,3%	1,8%	3,2%	2,4%	1,4%
Deuda exterior / PIB	137%	156,4%	167,2%	167,87%	164,04%	166,72%	167,89%	159,69%
Deuda Pública	40%	36,30%	40,20%	54,00%	61,70%	70,50%	86,00%	93,90%
Déficit Público	2%	2,00%	-4,50%	-11,10%	-9,60%	-9,60%	-10,60%	-7,10%

Fuente: Informes anuales del Banco de España

La combinación de las dinámicas de los mercados globalizados, del diseño de las políticas europeas que restringieron la capacidad de actuación de los Estados y de las políticas aplicadas en España durante la última década, supuso la instauración de un modelo de desarrollo y de especialización productiva que genera inestabilidad y que carece de mecanismos de rectificación cuando aparecen las dificultades (Recio, 2010). Este modelo ha generado graves desequilibrios en muchos aspectos de la economía española. Además de un alarmante incremento del desempleo, de la tasa de pobreza y la desigualdad, que ha llevado a España a aparecer en las primeras posiciones del ranking europeo (Eursotat, 2014), tal vez lo más llamativo para nuestro trabajo sea el sobre-endeudamiento al que nuestra economía tiene que hacer frente, y más concretamente el endeudamiento privado. Tal y como describe la tabla 3, al iniciarse la crisis, la deuda privada total era del 315,8%, mientras que la deuda pública apenas representaba el 33,82%. Este dato, unido al hecho de que en 2006 y 2007 España presentaba superávit público pone de relieve que, en contra de lo que a veces se suele pensar, el déficit público actual no es la causa de la crisis sino que ha sido, como veremos, una consecuencia de ella.

Tabla 3. Deuda en % del PIB

	1997	2000	2003	2005	2007	2010:01
Administraciones Públicas	60,56%	54,37%	46,59%	42,91%	33,82%	53,86%
Hogares	35,46%	44,50%	58,71%	59,95%	84,73%	85,92%
Sociedades financieras	8,49%	14,44%	28,67%	59,95%	98,01%	108,07%
Sociedades no financieras	47,33%	77,67%	91,91%	106,76%	133,06%	141,07%
Deuda total	151,83%	190,97%	225,88%	269,58%	349,62%	388,92%

Fuente: (E. Febrero, J. Uxó 2010)

Como veremos a continuación, este patrón de conducta y de resultados en términos de socialización masiva de pérdidas no ha sido exclusivo de la última crisis. Por desgracia hay muchos elementos en común con episodios anteriores.

3. LAS CRISIS BANCARIAS EN LA HISTORIA ECONÓMICA RECIENTE: 1977-2008: RASGOS COMUNES Y ENSEÑANZAS

Efectivamente, las crisis bancarias y financieras no son una novedad en la historia económica española contemporánea. Como resume la tabla 4, la historia financiera española ha sido testigo de doce crisis bancarias desde 1814, de las cuales ocho fueron sistémicas, y entre las que cabe destacar, por su dureza y duración, la de 1977-1985, donde intervino el Estado para evitar el colapso del sector financiero.

Tabla 4. Crisis financieras en España desde 1814

Año	Episodio
1814-1829	Banco Nacional de San Carlos
1846-1847	Banco de Isabel II, Banco de San Fernando y Banco de Barcelona
1866	General y sistémica
1882-1883	General y sistémica
1890	General y sistémica
1913	Suspensión de pagos del Banco Hispano Americano
1914	General y sistémica
1920-1921	General y sistémica. Quiebra del Banco de Barcelona
1924-1925	General y sistémica. Graves dificultades del Banco Central
1931	General y sistémica. Quiebra del Banco de Cataluña
1977-1985	General y sistémica
1994	Intervención del Banco Español de Crédito

Fuente: (Martín-Aceña *et al.* 2013. p. 56)

La mayoría de ellas presentan importantes parecidos en su forma: quiebra de una elevada proporción de entidades, la suspensión de pagos, la intervención masiva del Estado para evitar la ruina del sector y prolongadas contracciones económicas fruto del colapso del sector (Reinhart, Roggoff, 2009). Aunque no puede establecerse un patrón claro en el origen de todas ellas, una característica central del desarrollo capitalista de los últimos treinta años ha sido la aparición de crisis bancarias de origen meramente financiero,

que acaban por afectar al resto de la economía y cuyo último episodio es la actual.

Por ejemplo, la crisis española de 1977-1985 fue la más grave y duradera del siglo XX y se produjo tras una larga etapa de estabilidad financiera donde la regulación bancaria se vio fuertemente intensificada y donde el régimen franquista controlaba el volumen de crédito, dirigiéndolo hacia los sectores productivos (Martín-Aceña *et al*, 2013). En esta profunda crisis influyeron factores de carácter económico, como fueron la primera y la segunda crisis del petróleo, que ralentizaron fuertemente el crecimiento, y el episodio inflacionista más agudo sufrido por la economía española. Otros factores fueron intrínsecos al sector bancario y a un marco regulador, donde la solvencia de las entidades de crédito no se apoyaba en la regulación o en la inspección de las entidades, sino en un marco institucional que daba escaso juego a la competencia. Además de los factores económicos y legislativos, la situación política de la década de los 70 tampoco facilitó la adopción de políticas financieras sólidas.

De hecho, en el informe del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios (FGDEB) elaborado en 1984 se recogen como causas principales de la crisis las siguientes: la creación de entidades insuficientemente dotadas de fondos propios y de recursos humanos experimentados; el aumento de los tipos de interés de los activos no productivos y especulativos; el exceso de competencia entre bancos por el pasivo; el aumento del número de inversiones arriesgadas y especulativas; la concentración de riesgos vinculados al grupo empresarial y las prácticas contables de enmascaramiento de quebrantos.

Durante esta crisis bancaria los dos principales organismos públicos que intervinieron en su corrección fueron la Corporación Bancaria S.A y el FGDEB. La primera nace en 1978 con el fin de evitar la liquidación de entidades con problemas. Con un capital social aportado por el Banco de España y por 95 bancos privados, funcionó como complemento del FGDEB, operativo desde 1977 con la finalidad de asegurar los depósitos y de sanear las entidades, reforzando la solvencia y su funcionamiento. Para ello, llevó a cabo

reducciones de capital, préstamos en condiciones especiales y la compra de activos de dudoso cobro.

De la dimensión de esta crisis da cuenta el hecho de que entre 1977 y 1985, el FGDEB intervino 29 bancos y el Estado expropió, por razones de interés social, los 20 del grupo Rumasa. De los 110 bancos existentes se vieron afectados 58, con una cuota del 27% de la banca privada. Se liquidaron 6 pequeñas entidades y 19 cajas rurales (el 20% del sector) tuvieron que ser saneadas en 1984 (Poveda, 2014). Sin mecanismos de supervisión adecuados, España se enfrentó a una profunda crisis que afectó al conjunto del sistema, empujó a mejorar la inspección e indujo a la profunda e inmediata reconsideración de la normativa contable bancaria.

Tras el periodo recesivo de 1977, el Banco de España comprendió la importancia de contar con datos suficientes para prever riesgos de insolvencia y problemas de liquidez y comprendió su importancia como órgano supervisor, acentuando el control a través de nuevas potestades coercitivas de las que carecía. De este modo con la Ley 26/1988, el ejercicio de la potestad sancionadora se proyectó sobre el conjunto de sujetos sometidos a la supervisión del BE, incluyendo entidades de crédito y financieras y a sus administradores y directivos, sobre quienes el BE comenzó a tener potestad para sancionar por incurrir en infracciones graves o muy graves. No obstante, esta actitud de control y supervisión no se prolongó a lo largo del tiempo, pues, con la politización de las entidades crediticias se dejó en manos de quienes designaban a sus directivos la potestad sancionadora. Los órganos supervisores como el Banco de España o la CNMV, incumpliendo con sus funciones como mecanismos de control, permitieron que las entidades incurrieran en prácticas contables irregulares, estafas, y otros delitos.

Debido a este cambio de tendencia, se pueden encontrar paralelismos en las causas que originaron la crisis actual y la de 1977 que dan testimonio de que, en ambas, se han cometido errores similares.

Por un lado, durante el periodo previo a la crisis de 1977, al igual que antes de la crisis de 2008, las inversiones de los bancos se orientaron hacia la promoción inmobiliaria, que, debido a la continua revalorización de la tierra respecto del resto de activos, estaba generando grandes plusvalías. Esto

suponía inmovilizar los fondos y exigía la formalización de nuevos créditos para poder pagar intereses. Una vez que la economía entró en la dinámica de la burbuja, los bancos afectados, ante la crisis de solvencia que evitaban hacer pública, no podían liquidar el patrimonio inmobiliario, por lo que siguieron revalorizándolo contablemente (Cuervo, 1988). Además, para contrarrestar esa crisis, se realizaron actividades de dudosa legalidad y ortodoxia económica para obtener “beneficios”. Afloraron revalorizaciones inexistentes de activos, añadiendo al principal los intereses no cobrados, se efectuaron apuntes de regularizaciones indebidas y se contabilizaron como beneficios las operaciones de compraventa con empresas controladas por el propio banco (De Juan, 1983).

Aparte de estos paralelismos entre las dos crisis, hay que señalar también una diferencia importante entre ambas. Mientras que en la década de los 70 la crisis se desarrolla en un contexto de carencias legales, profesionales e instrumentales a la hora de predecir, prevenir y actuar una vez iniciada la crisis, en la actual crisis no podemos afirmar con rotundidad que la información manejada no fuera fiable, pues tanto las entidades bancarias como el Banco de España eran perfectamente conscientes de la existencia de una burbuja inmobiliario-financiera y de las actividades especulativas que realizaban bancos y cajas de ahorros.

Tras la crisis de 1977-85, la última crisis bancaria importante del siglo XX tuvo lugar en 1994 y afectó a una de las entidades más antiguas y grandes del país, el Banco Español de Crédito (Banesto), líder de la banca española hasta no hacía muchos años. Aunque con la crisis económica de los años 70, Banesto ya advirtió algunos problemas con su grupo industrial y con entidades poco solventes del mismo, las causas de su quiebra hay que buscarlas en el cambio de sus órganos de gobierno en 1987. Los nuevos responsables iniciaron una desordenada expansión en un momento en el que la economía mundial y española entraba en un ciclo recesivo. Mientras que el resto de entidades reducía su ritmo de expansión, Banesto captó clientes de alto riesgo, efectuó inversiones desafortunadas y elevó en exceso el coste medio de sus depósitos, proliferando los créditos dudosos y aumentando su nivel de riesgo (Poveda, 2011).

Ya en 1992, tras un intento fallido por sacar a bolsa el holding Corporación Industrial Banesto y ver frustrado su intento por capitalizar la entidad y reducir sus niveles de riesgo, se inició una inspección que manifestó la debilidad de su cuenta de resultados, el deterioro de la calidad de su cartera y la necesidad de formalizar un plan de saneamiento (Martín-Aceña *et al*, 2013, p. 107). Durante el tercer trimestre de 1993 se puso de manifiesto que el deterioro de la situación patrimonial de la entidad era superior a lo inicialmente esperado, aumentando las necesidades del banco hasta los 500.000 millones de pesetas. De acuerdo con el informe de una auditoría externa, Banesto presentaba pérdidas y ajustes pendientes del orden de 605.000 millones de pesetas, frente a un total de capital y reservas de 360.000 millones. Estaba quebrado.

La solución exigía necesidades de capitalización imposibles de obtener en los mercados, por lo que, en diciembre de 1993, ante la inviabilidad de la entidad y el riesgo que su tamaño suponía para todo el sistema bancario español, la entidad fue intervenida. El plan de capitalización aprobado por el BE, el FGD y la junta de accionistas determinó destinar 320.000 millones de pesetas (1.923,44 millones de euros) de recursos internos y 285.000 millones (1.713,07 millones de euros) aportados por el fondo. Posteriormente se produjo una ampliación de capital de 180.000 millones de pesetas (1.081,94 millones de euros) y un préstamo en condiciones favorables de 315.000 millones de pesetas (1.893,4 millones de euros) que implicaba una ayuda neta de 41.000 millones de pesetas (246,44 millones de euros), todo ello financiado con una emisión de deuda del fondo por importe de 445.000 millones de pesetas (2.675,27 millones de euros). (Martín-Aceña *et al*, 2013, p. 109)

Se observa de nuevo en esta crisis el elemento coincidente en las tres últimas que España ha sufrido. Y es que, cuando las instituciones financieras que se enriquecieron gracias a la especulación durante las etapas expansivas comienzan a tener problemas, los mercados y el capital se desligan de la retórica neoliberal. La intervención del Estado, denostada cuando se dirige a la promoción de servicios sociales o bienes públicos, es alabada para solicitar el rescate de aquellas entidades con dificultades. Rescate tras el cual, las entidades financieras, ante la convicción de que el Estado siempre acudirá para

salvarlas, reanudan sus actividades especulativas y de enriquecimiento propio. Se muestra así la capacidad del sistema bancario para beneficiarse del riesgo moral y la socialización masiva de pérdidas.

Con esta revisión de los rasgos comunes entre las dos últimas crisis y la actual hemos querido poner de manifiesto que, durante la década de los 80, se pusieron también las bases de la situación actual. El conjunto de la economía quedó supeditada a los beneficios de las finanzas, surgiendo crisis financieras recurrentes, inherentes al modelo capitalista, que han supuesto la destrucción del estado de bienestar. Por ello, no pueden legitimarse sin más las políticas económicas de los últimos treinta años, que abogan por destinar cantidades ingentes de recursos para rescatar el sector financiero, y cuya magnitud podrá analizarse en el siguiente apartado. Y todo ello sin exigir casi responsabilidades por el alto coste colectivo y al mismo tiempo que se reducen otras partidas públicas que afectan directamente al bienestar de la población.

4. ESTRATEGÍAS DE INTERVENCIÓN Y COSTES DEL SANEAMIENTO DEL SECTOR BANCARIO: 2008-2013

La primera reacción a la desaceleración del sector de la construcción fue interpretar esta caída como el inicio de un proceso de transferencia de los empleados en la construcción al sector industrial y a los servicios. Pero en septiembre de 2007, cuando la crisis inmobiliaria se solapó con la crisis financiera internacional, a la creciente caída interna de la demanda se le sumó la desaparición de demanda extranjera, comprendiendo los principales agentes capitalistas participantes durante la época expansiva la gravedad de su situación. Estos acudieron al Estado para obtener una compensación a la falta de demanda por vía de los fondos públicos, produciéndose las primeras socializaciones de pérdidas empresariales. Las constructoras encontraron una vía de rescate estatal a través de los dos Planes E sucesivos de 2009 y de 2010. Las inmobiliarias recibieron facilidades a la posibilidad de convertir viviendas libres sin vender en viviendas de protección oficial. Y aparecieron los primeros planes de salvamento del sector bancario a través de la puesta en marcha del FROB en 2009. (Rodríguez López, López Hernández, 2011).

Además de la puesta en marcha de estos programas de estímulo de la demanda a través del gasto público, el Gobierno socialista, contradiciendo inicialmente a la corriente neoliberal, se comprometió a mantener y reforzar los pilares fundamentales del sistema de bienestar social: las pensiones, y las prestaciones por desempleo, anunciando en agosto de 2009 la concesión de una ayuda de 420 euros para los parados que hubieran agotado su prestación.

Estos planes de gasto público no fueron exclusivos de la economía española, sino que, en los primeros años de la crisis, fueron formulados por el G20 y el BCE. En España, supusieron un remonte de la economía a costa de aumentar notablemente el gasto de las administraciones, siendo, desde 2009, el país de la OCDE que más dinero ha destinado a salvar el sector inmobiliario. El problema llegó en 2010 cuando, sin preguntarse si el sector privado se había recuperado, se produjo un cambio radical en la dirección de las políticas económicas. El BCE y tras él el resto de países de la Eurozona, centraron su discurso en las políticas de “austeridad expansiva” donde la crítica al déficit y al gasto público se convirtió en objetivo fundamental. Aquí empezó el discurso de responsabilizar al “despilfarro del sector público” de la situación actual, de modo que únicamente corrigiendo los desequilibrios fiscales se restauraría la confianza de los inversores y disminuirían el coste de endeudamiento (los tipos de interés), la prima de riesgo y se restablecería de nuevo la senda de crecimiento⁴.

Desde entonces las sucesivas reformas y leyes fueron dirigidas a la consecución de la “consolidación fiscal” y la estabilidad financiera. En mayo de 2010, tras conocer que España había salido de la recesión (aunque con un crecimiento mínimo del 0,1%), el gobierno socialista comenzó a aplicar políticas de austeridad. Se recortó un 1,5% del PIB en partidas como el salario de los empleados públicos que disminuyó un 5%; se puso fin al “cheque bebé”; se congelaron las pensiones; subió el IVA un 2%; se elevó la edad de jubilación a los 67 años y se reformó el mercado laboral facilitando el despido por distintas causas y reduciendo las indemnizaciones. La obsesión por contener el gasto público llegó a reflejarse, en diciembre de 2011, en la Constitución Española, donde, tras una modificación, se subordinaron los derechos de los ciudadanos

⁴ Una excelente crítica a la doctrina de la austeridad expansiva puede verse en Krugman (2012) y en Blyth (2013).

a la estabilidad presupuestaria a los intereses de los acreedores de deuda pública: *“Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta”*. Dado que el Estado había comenzado a socializar las pérdidas del sistema bancario, estaba claro que los acreedores (bancos alemanes, franceses y británicos) iban a cobrar finalmente del Estado español por lo que había que garantizar a toda costa el cobro *preferente*.

El nuevo gobierno, lejos de cambiar estas políticas, intensificó los ataques al sector público. Acordó congelar los sueldos de los funcionarios y el salario mínimo interprofesional; presentó la reforma laboral más agresiva de la historia, donde se priorizaron los intereses de la patronal a través del abaratamiento del despido, impulsando los empleos de “flexibilidad interna”, contratos a tiempo parcial, contratos de “adaptación” y nuevas figuras de contratación desprotegidas; realizó recortes adicionales por valor de 10.000 millones de euros de los 27.000 millones previstos en los Presupuestos para las partidas de Educación (3.000) y Sanidad (7.000); estableció el copago sanitario que afectó a todos los ciudadanos, incluidos los jubilados; anunció otra subida del IVA; redujo el sueldo de los funcionarios, retirándoles una de las pagas de diciembre; redujo un 10% el subsidio de desempleo a partir del sexto mes de percepción, etc.

La historia de la reforma o reestructuración de nuestro sistema bancario comienza cuando estalla la crisis financiera mundial. El primer diagnóstico de su impacto en España se dirigió a los problemas de liquidez, cubriéndolos con soluciones parciales como la compra de activos por parte del Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF). Este organismo ha venido apoyando la oferta de crédito a pequeñas y medianas empresas y particulares a través de las cajas de ahorros, aunque finalmente se han visto beneficiados el resto de bancos en lugar de los beneficiarios iniciales. Está dirigido por el Ministerio de Economía y Hacienda, quien realizó una aportación inicial de 30.000 millones de euros, que posteriormente ampliaría hasta 50.000 millones. Según los datos publicados por el propio Fondo en 2009 en la relación de entidades que obtuvieron financiación de este, el FAAF, liquidado en junio de

2012, adquirió activos de “máxima calidad” teórica por valor de 19.341,53 millones a 54 entidades de crédito. Además de estos avales, se descartaron posibles dificultades de solvencia, lo cual retrasó y dificultó la identificación del verdadero problema (Analistas Financieros Internacionales, 2012).

Otra de las medidas iniciales tomadas en 2008 fue la creación de un fondo de 30.000 millones de euros y la ampliación hasta 100 mil millones euros de la cobertura del Fondos de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y del de Garantía de Inversiones para los clientes de entidades financieras, que hasta entonces aseguraban hasta 20.000 euros por titular de cuenta y entidad. Días después, tras una reunión del Eurogrupo, se aprobó la concesión de avales por importe de 100 mil millones de euros para las operaciones de financiación de aquellas entidades bancarias que residieran en España.

Tras estas primeras medidas se produjo, en marzo de 2009, y por primera vez desde 1993, el primer rescate de una entidad (Caja Castilla-La Mancha) por parte del Banco de España, con el fin de impedir que se quedara sin liquidez contagiando el pánico a otras entidades. El Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros fue el encargado de instrumentar el rescate. En junio, después de este primer “susto” y debido a la mala situación que atravesaba el sector (ver calificación crediticia de las entidades en la tabla 1 del anexo), las autoridades se plantearon la necesidad de llevar a cabo una estrategia de reestructuración del sistema bancario con el fin de sanear los balances de las instituciones más dañadas. Para ello se crea, mediante el Real Decreto Ley 9/2009, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), una entidad de Derecho Público, financiada por la Administración Central, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, encargado de la reestructuración de las cajas de ahorros y de regular las ayudas al sector financiero en los procesos de fusión y reestructuración. Sus objetivos, recogidos en el RDL donde se crea se resumen en la tabla 5.

Tabla 5. Objetivos del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

Procesos de integración (artículo 9 RDL)	Intervención de entidades no viables (artículos 9 y 7 RDL)
<p data-bbox="272 1899 730 1962">Facilitar fusiones o procesos similares en entidades viables</p> <ul data-bbox="233 1973 655 2033" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="233 1973 655 2033">• Las entidades deben remitir un plan detallando las mejoras de eficiencia 	<p data-bbox="799 1899 1353 1962">Entidades que presentan problemas de viabilidad. Diseño para una intervención ágil y eficaz</p> <ul data-bbox="783 1973 1289 2033" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="783 1973 1289 2033">• Subsidiario a actuaciones del sector privado

<ul style="list-style-type: none"> • El FROP compra participaciones preferentes: <ul style="list-style-type: none"> – Plazo máximo 5 años – Remuneradas como mínimo al 7,75% – Condicionados a la reestructuración • Se exigen medidas de racionalización de la administración y la gerencia 	<ul style="list-style-type: none"> • El FROB es nombrado administrador provisional con amplios poderes • Plan de reestructuración que podrá incluir una amplia gama de medidas de apoyo financiero para facilitar la fusión o toma de control de la entidad, o traspasos totales o parciales de sus activos.
Contribuye al redimensionamiento del Sistema Bancario Español en el contexto de la crisis internacional.	Complementa la capacidad de los FGD para resolver las crisis.

Fuente: Banco de España (2010).

Durante los siguientes meses, hasta finales de marzo de 2010, se fueron haciendo efectivas las oleadas de fusiones entre las cajas de ahorros, habiendo aportado, al final de este proceso, 10.080 millones de euros, el 1,02% del PIB del país. Sin embargo, ni la creación del FROB, ni las reformas legislativas adoptadas evitaron que en el ejercicio de 2010 se hundiera CajaSur, propiedad de la Iglesia Católica que, a principios de la década, se sumó al negocio de la construcción. Además, debido a la debilidad de algunas instituciones, la creación del FROB tampoco ayudó a mejorar la credibilidad sobre la solvencia del conjunto del sistema bancario ni logró generar la confianza que la situación requería.

En febrero de 2011 el Gobierno obligó a las cajas de ahorro con problemas a transformarse en bancos (privatización de las cajas de ahorros), ofreciendo a la gran banca privada española y a otros sectores de los poderes económicos y financieros la posibilidad de hacerse con el 50% del total de depósitos existentes en el sistema financiero en manos de cajas de ahorros. Durante este mismo año, el Gobierno, reformó el FROB para que pudiera adquirir acciones de las entidades de crédito, poniendo así en marcha la segunda fase de la reestructuración del sector financiero potenciado por una segunda oleada de fusiones de cajas entre las que se encontraron la CAM, UNIMM, NCG Banco y Catalunya Caixa. En octubre, el Gobierno anunció la creación de un nuevo fondo de garantía, resultado de la fusión de los tres fondos de garantía de depósitos del sistema financiero existentes (el de establecimientos bancarios, el de cajas de ahorro y el de cooperativas de crédito). Nace así, en octubre de 2011, el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), un ente con personalidad jurídica propia, con plena capacidad para el desarrollo de sus fines en régimen de derecho privado, administrado por una

Comisión Gestora integrada por doce miembros, seis designados por el Banco de España y seis por las asociaciones representativas de las entidades de crédito adheridas (bancos y cajas de ahorros) y financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y cuyo objetivo es garantizar los depósitos de las entidades de crédito, con el límite de 100.000 euros por titular. El objetivo era que este fondo asumiera los costes de la estructuración, siendo las propias entidades las que pagaban el proceso y no los contribuyentes.

2012 fue el peor año de la crisis bancaria. En mayo, medio año después de la toma de posesión de M. Rajoy, se nacionalizará a través de una inyección monetaria Bankia, entidad financiera resultado de la integración de Caja Madrid, Bancaja, Caja de Canarias, Caixa Laietana, Caja Rioja, Caja Ávila y caja Segovia, y con ella, el Banco Financiero y de Ahorros. Desde entonces, la presión de los mercados fue tan alta que el 9 de junio el gobierno solicitó el rescate de la banca española al Eurogrupo y éste acordó otorgar un préstamo al gobierno español por un importe máximo de hasta 100.000 millones. El gobierno haría llegar las ayudas a las entidades de crédito a través del FROB (al que utilizaría como intermediario inyectándole el crédito recibido por el Eurogrupo), pero sería el deudor y responsable final de la devolución. Debido a la oposición de algunos países (sobre todo Alemania) no fue posible la opción de “recapitalización directa”, es decir, que fueran las entidades de crédito las que resultaran directamente ayudadas y fueran también responsables de la devolución de la ayuda. No fue posible, por tanto, cortar la relación entre crisis bancaria y deuda soberana que ha desestabilizado financieramente la UEM e impuesto un coste desproporcionado a la sociedad española.

Las condiciones del rescate, aunque el Gobierno de España se negó a llamarlo como tal, se negociaron durante el verano de 2012 y fueron recogidas en el Memorando de Entendimiento (MoU) firmado el 20 de julio, donde se definieron las condiciones impuestas al sector financiero. Estas condiciones consistieron, básicamente, en que las entidades que recibieran ayudas estaban obligadas a un proceso de reestructuración muy fuerte, con reducciones del número de sucursales y de personal, y también de sus balances en porcentajes de hasta el 60% hasta 2017. El rescate termina por hacerse evidente con el RDL 9/2012 donde se fortalecieron los mecanismos a disposición de las

autoridades españolas para poder reforzar y sanear el sistema financiero, lo que permitiría ejecutar los compromisos asumidos en el MoU, entre ellos, la creación de la Sareb (Sociedad de Gestión de Activos Inmobiliarios Procedentes de la Reestructuración Bancaria), una entidad privada conocida como el “Banco Malo”. Esta sociedad que vería la luz el año siguiente, fue aprobada en noviembre de 2012, estando compuesta por una parte privada integrada por 13 bancos nacionales, 2 extranjeros y 4 aseguradoras que representan el 55% de la participación y una parte pública, el FROB, que ostenta el 45% restante. No obstante, la parte privada solo aporta un 4,19% (1% de capital en efectivo y 3% de deuda subordinada al cumplimiento de las obligaciones derivadas de otras deudas preferentes o a la existencia de beneficios) de la financiación, soportando el FROB (el Estado) el 95,81% de la financiación entre aportaciones en efectivo, suscripciones de deuda subordinada y avales a los bonos emitidos por Sareb. Así, este ente ha venido comprando, desde su creación activos asegurados por el propio gobierno del que depende el organismo. Dicha composición con mayoría accionarial privada (pero recursos mayoritariamente públicos) se justifica para evitar que sus resultados computen a efectos del protocolo de déficit excesivo de la UEM.

Las distintas pruebas de resistencia realizadas por la consultora Oliver Wyman a las entidades españolas a finales de septiembre de 2012 reincidieron sobre la mala situación del sector y sobre las diferencias existentes entre las entidades, lo que llevó a clasificarlas en cuatro grupos: las que no tenían necesidades adicionales de capital (grupo 0); las controladas por el FROB y que requerían más ayudas públicas (grupo 1: Banco de Valencia, Catalunya Banc, NCG Banco y BFA/Bankia); aquellas que necesitaban nuevos fondos y no eran controladas por el Estado (grupo 2: Caja 3, Liberbank, Ceiss y Banco Mare Nostrum); y por último, aquellas que tenían capacidad para cubrir por sus propios medios su déficit de capital (grupo 3: Ibercaja y Banco popular). Finalmente, el 11 de diciembre comienza a materializarse el primer tramo de rescate a través del fondo de rescate permanente de la zona euro, que transfirió a España títulos por valor de 39.468 millones de euros para financiar, a través del FROB, la reestructuración de los bancos del grupo 1 e inyectó 2.500 millones de euros en la Sareb. Días más tarde la Comisión Europea dio

luz verde a los planes de recate de las entidades del grupo 2, cifrado en 52.000 millones de euros.

La siguiente tabla resume el proceso de reestructuración bancario hasta 2012.

Tabla 6. Cronología del proceso de reestructuración bancario

2008	<ul style="list-style-type: none"> › Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF), RDL 6/2008. › Avales públicos para emisiones de entidades financieras.
2009	<ul style="list-style-type: none"> › Creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). RDL 9/2009. › Modificación de las exigencias de saneamiento de activos dudosos y de activos adjudicados.
2010	<ul style="list-style-type: none"> › Modificación del Régimen SIP. › Constitución de SIPs. › Pruebas de resistencia del CEBS (julio). › Reforma del régimen jurídico de las cajas de ahorros. RDL 11/2010. › Integraciones y fusiones de cajas de ahorros.
2011	<ul style="list-style-type: none"> › Reforzamiento del sistema financiero. Modificaciones de requerimientos de capital y de la normativa sobre saneamiento de activos. RDL 2/2011. › Pruebas de resistencia EBA (julio). › Reestructuración de cajas de ahorros y actuaciones del FROB. › Fusión de los FGDs.
2012	<ul style="list-style-type: none"> › Saneamiento del sistema financiero. Modificaciones de los requisitos de capital y provisiones. RDL 2/2012 y RDL 18/2012. › Operaciones de integración de cajas de ahorros y de grupos de cajas de ahorros. › Pruebas de resistencia por agentes externos. › Solicitud de apoyo financiero a la UE y Memorando de Entendimiento. › Reestructuración y resolución de entidades en crisis. RDL 9/2012. › Reforma del FROB y creación de SAREB.

Fuente: (Analistas Financieros Internacionales, 2012)

En febrero de 2013 se puso en marcha la segunda parte del rescate español con una inyección de 1.865 millones de euros en el FROB a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) destinados al saneamiento de las cuentas del grupo 2. Semanas más tarde, estas entidades transfirieron a la Sareb activos tóxicos, sobrevalorados en los balances bancarios pero con un valor real de 14023 millones de euros, vinculados al sector inmobiliario.

Durante este año, se produjeron las últimas fusiones entre cajas de ahorros. El FROB adjudicaría en abril el Banco Gallego, perteneciente a NCG, al Banco Sabadell, mientras que en mayo, adjudicaría el Banco Ceiss a Unicaja, operación que implicaba unas necesidades de capital público cercanas a los 600 millones de euros, así como un millar de despidos en dicha entidad.

En octubre de 2013, coincidiendo con el fin de la recesión más larga desde 1975, el Eurogrupo dio por finalizado el rescate bancario. La situación del sector bancario a finales de 2013, como indica la siguiente tabla, reflejaba una disminución cercana al 70% del número de cajas de ahorros desde 2008.

Tabla 7. Situación del sistema bancario español al final de 2013

Entidad Resultante	Entidades integrantes	Fecha de operación		Ayudas prestadas EN EFECTIVO (millones de €)				Ayudas contingentes	
				FGD	FROB1 preferen.	FROB 2 capital	MEDE	TOTAL AYUDAS	EPA del FGD
BBVA	BBVA								
	UNNIM: Caixa Sabadell, Caixa Terrasa, Caixa Manlleu	Marzo-10, Marzo-12: capitalización		953	380 -380	568 -568		953	
Bankinter									
Caixabank	Caixabank: La Caixa + Caixa Girona	Octubre-10	Mar-12					6.472	72,5% de pérdidas tras provisiones en cartera
	Banca Cívica: Caja Navarra, Caja Canarias	Abril-10		977					
	Caja Sol Caja Guadalajara	Diciembre-10							
	Banco de Valencia	Mayo- 12, Diciembre-12		995	4.500				
Kutxabank	BBK - Cajastur	Julio-10	Dic-11						hasta 392
	Caja Vital/Kutxa								
Sabadell	Sabadell	Diciembre-11	Abr-13	5.249			245	5.494	80% de pérdidas tras provisiones
	CAM								
	Banco Gallego								
Santander									
Unicaja	Unicaja Caja Jaén	Abril-10	Oct-2013					1.129	
	Banco Ceiss: (Caja España + Caja Duero)	Marzo- 10		525 -525	525	604			
Banco Popular	Banco Popular Banco Pastor	2011							
Ibercaja Banco	Ibercaja	Diciembre-11					407	407	
	Caja 3; CAI								
	Caja de Burgos								
	Caja Badajoz								
Banco Mare Nostrum / BMN	Caja Murcia, Caixa Penedés, Sa Nostra, Caja Granada	Junio-10			915 -915	915	730	1645	
Liberbank	Cajastur-CCM	Nov-09	Abr-11	1.740				1864	hasta 2.475
	Caja Cantabria, Caja Extremadura					124			
Bankia-BFA	Caja Madrid, Bancaja	Junio 10, Mayo 12: conversión de participaciones preferentes en capital.					4.465	17.959	22.424
	Caja Ávila								
	Caja Segovia								
	Caja Rioja								
	Caixa Laietana								
Caja de Canarias		4465 -4.465							
Catalunya Banc	Caixa Catalunya, Caixa Tarragona, Caixa Manresa	Marzo-10, Diciembre-12: conversión de participaciones preferentes en capital					1.718 1.250 -1.250	9.084	12.052
NCG Banco	Caixa Galicia, Caixanova	Junio-10, Dic- 12: conversión			1.162 -1.162		2.465 1.162	5.425	9.052
TOTALES				7.642	977	13.498	39.078	61.495	

Fuente: Elaboración propia y Banco de España, 2014

4.1. AYUDAS PÚBLICAS Y SUS COSTES MONETARIOS

Antes de detallar la cuantía de las ayudas públicas, es necesario delimitar el concepto de ayuda pública al que se refieren dichas actuaciones. No existe un concepto consensuado sobre lo que se considera ayuda pública al sistema bancario más allá de lo que los organismos encargados de su gestión así lo consideran. A efectos de este trabajo, supondremos que existe ayuda pública si se genera un beneficio económico al que la recibe, lo que supone una ventaja económica que la entidad financiera no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad. Además, para que sea ayuda pública debe ser otorgado por cualquier ente de carácter público, bien sea Estado, Administración, Banco Central o institución supranacional, o ser ejecutada con cargo a fondos estatales (Sánchez Mato, 2013).

En la *Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español (2009-2013)* ofrecida por el Banco de España, las ayudas públicas prestadas durante el proceso de reestructuración se agrupan en cinco categorías. “Las ayudas financieras desembolsadas mediante aportaciones de fondos para la recapitalización de entidades; las aportaciones del Fondo de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito, FGDEC, para la adquisición de acciones no cotizadas procedentes de ejercicio de gestión de instrumentos híbridos; los avales y esquemas de protección de carteras de activos (EPA); las líneas de crédito concedidas a las instituciones financieras; y por último la aportación de capital público a la Sociedad de Gestión de Activos Inmobiliarios Procedentes de la Reestructuración Bancaria, Sareb, a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, FROB”. (Banco de España, 2014).

Estas cinco medidas se pueden clasificar diferenciando entre medidas de liquidez y medidas de capitalización. Las medidas de liquidez son aquellas destinadas a proveer de liquidez o evitar que la falta de la misma provoque problemas de solvencia que afecten a las entidades bancarias. Dentro de este conjunto de medidas, según el Banco de España, se encuentran las aportaciones del FGDEC para la adquisición de acciones no cotizadas procedentes de ejercicio de gestión de instrumentos híbridos, las líneas de

crédito concedidas a las instituciones financieras y los avales concedidos por el Estado a las entidades.

En cuanto a las primeras, el FGDEC estableció un procedimiento para dotar de liquidez a los tenedores minoristas de acciones no cotizadas de entidades controladas por el FROB (estas entidades son Nova Galicia Banco y Caixa Catalunya), quienes las habían recibido en el marco de los procesos de conversión de instrumentos híbridos en capital. Los fondos comprometidos por el FGDEC en esta actuación han sido de 1.803 millones de euros, de los que, tras la venta de NCG, está prevista la recuperación de 225 millones.

Las líneas de crédito concedidas a las instituciones financieras son las líneas extraordinarias de crédito para proveer liquidez que se otorgaron a las entidades en algunos de los procesos de reestructuración, con un límite disponible agregado de hasta 16.300 millones de euros. Estas líneas de crédito fueron facilitadas bien por el Banco de España, garantizadas con aval del Estado o con activos de la propia entidad receptora, o bien por el FROB. Todos los saldos dispuestos de estos créditos han sido ya amortizados y las líneas canceladas tras la recapitalización o, en su caso, la venta de las entidades beneficiarias. Al cierre de 2013, el FGDEC estimaba las potenciales pérdidas derivadas de esta adquisición de acciones en 754 millones, cubiertas con las correspondientes provisiones.

Las garantías y avales, al “cubrir” a las entidades en caso de impago, permiten que los ciudadanos sigan confiando sus ahorros a las entidades por la existencia del aval del Estado. Además la financiación de las entidades se realiza a un coste inferior al que tendrían si los bancos tuvieran que pagar a los ahorradores por ese riesgo de impago de sus depósitos. Respecto a los avales concedidos por el Estado a las entidades a cambio de comisiones, emisiones de pagarés, bonos, obligaciones y deuda no subordinada de entidades bancarias, por un importe total de 103.436 millones de euros, ha continuado su proceso de cancelación y a 30 de abril de 2014 se habían devuelto avales por 71.350 millones, el 69% de los concedidos, tras los vencimientos de las correspondientes emisiones. No es previsible que se produzca ninguna pérdida derivada de estos avales para el Estado, que percibe por los mismos ingresos

vía comisiones, sin embargo, el Estado corre peligro en caso de que la entidad financiera colapse, pues el sector público corre con las pérdidas.

Las medidas de capitalización, por su parte, son aquellas encaminadas a reforzar el capital de las entidades bancarias. Entre ellas, según datos del Banco de España se encuentran las ayudas financieras desembolsadas mediante aportaciones de fondos para la recapitalización de entidades, los esquemas de protección de carteras de activos (EPA) y las aportaciones de capital público a la Sociedad de Gestión de Activos Inmobiliarios Procedentes de la Reestructuración Bancaria, Sareb, a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, FROB.

Dentro de las ayudas financieras desembolsadas mediante aportaciones de fondos para la recapitalización de entidades hay que incluir las ayudas financieras públicas en forma de instrumentos computables como capital. Todas ellas fueron acordadas conforme a los criterios establecidos por la Comisión Europea en materia de competencia y estuvieron sometidas a su aprobación. En total, desde mayo de 2009, las ayudas financieras públicas comprometidas en diversas formas de capital ascienden a 61.495 millones de euros, de las que actualmente se han recuperado 1.760 millones desglosados de la siguiente manera: 977 millones de euros devueltos por CaixaBank en abril de 2013, procedentes de las ayudas recibidas por Banca Cívica antes de su integración en CaixaBank; 712 millones que el FROB obtiene por la venta de su participación en NCG y 71 millones de una venta realizada en 2012.

Los esquemas de protección de activos, sistemas que aseguran riesgos para las entidades financieras (bancos) que han adquirido otras entidades cuyas carteras de activos tienen un alto riesgo y una baja calificación crediticia, asegurando las posibles pérdidas en que el asegurador puede incurrir. Estos esquemas concedidos en algunos procesos de integración, que implican menores necesidades de provisiones para las entidades bancarias beneficiarias de tales esquemas, han supuesto otorgar garantías parciales a determinadas carteras crediticias e inmuebles adjudicados que pueden dar lugar, en determinados casos, a pérdidas que no se podrán determinar hasta el final del período de vigencia de cada uno de los citados esquemas (la

estimación de pérdida esperada se revisa anualmente). A 31 de diciembre de 2013, el valor presente de la pérdida agregada actualmente esperada de los EPA alcanzaba 7.888 millones de euros⁵, que se encuentran provisionados en los estados financieros del FGDEC y del FROB. Hasta la fecha, no han supuesto desembolso de fondos, salvo en los casos de Caja Castilla-la Mancha (CCM) y Cajasur, en los que se han anticipado importes a expensas de la liquidación final de la garantía. Debe indicarse, además, que en el proceso de resolución de Banco CEISS se acordó realizar una revisión de los procesos de comercialización de los instrumentos híbridos de aquellos tenedores minoristas que procedieron a su canje por instrumentos de capital de Unicaja. Este proceso supuso, por parte del FROB, comprometer un desembolso adicional de 188 millones.

El importe nominal máximo de la garantía asumida por FROB y FGDEC y, por consiguiente, la pérdida total máxima teórica a lo largo del periodo de vigencia⁶ de estos esquemas es, en valor nominal, de 28.667 millones⁷ de euros.

Finalmente, las aportaciones de capital público a la Sareb, a través del FROB ascendieron a 2.192 millones de euros.

La tabla 8 recoge las cantidades anteriormente detalladas y lo que representan respecto al total de las ayudas públicas consideradas por el Banco de España y respecto al PIB del año 2013:

Tabla 8. Ayudas públicas reconocidas por el BE. Relación con el total de las ayudas y con el PIB de 2013

Instrumento	Importe (millones de €)	% ayudas	% PIB*
Aportaciones del FGDEC	1.803	0,84%	0,18%
Líneas de crédito concedidas	16.300	7,62%	1,59%
Avales del Estado a entidades	103.436	48,36%	10,11%
TOTAL MEDIDAS DE LIQUIDEZ	121.539	56,82%	11,88%
Esquema de protección de activos	28.667	13,40%	2,80%
Inyecciones de capital	61.495	28,75%	6,01%

⁵ Cifra total estimada a 31-12-2013 según auditorías anuales específicas a la que se someten los EPA por expertos independientes contratados por el FGDEC y el FROB (distintos de los auditores externos de estos).

⁶ El último de los esquemas de protección vence en septiembre de 2022.

⁷ Para materializarse una pérdida por dicho importe la práctica totalidad de los activos protegidos debería carecer de valor.

Capital del SAREB	2.192	1,02%	0,21%
TOTAL MEDIDAS DE CAPITALIZACIÓN	92.354	43,18%	9,03%
TOTAL AYUDAS PÚBLICAS	213.893	100%	21%

*Se están comparando variables acumuladas desde 2008 hasta 2013 con el PIB del año 2013

Fuente: elaboración propia

A estas ayudas cabe añadir aquellas, que, sin ser reconocidas como tal por el Banco de España, han constituido, de forma clara, una ayuda pública. Este es el caso de las adquisiciones de activos por parte del Sareb, del FAAF y del FGD; algunas garantías como los créditos fiscales; los préstamos en cualquiera de sus formas; la adquisición de acciones de preferentistas; y la deuda subordinada de la Sareb.

Del mismo modo que se hiciera con las ayudas públicas reconocidas, puede diferenciarse en estas entre medidas de liquidez y de capitalización. En este sentido, las adquisiciones de activos por parte del Sareb, del FAAF y del FGD, los créditos fiscales y los préstamos constituyen medidas de liquidez.

Las adquisiciones de activos realizadas por el gobierno fueron de dos tipos. Por un lado se encuentra la adquisición de Activos por parte del SAREB, que adquirió inmuebles, promociones no acabadas, suelo, préstamos fallidos y de muy dudoso cobro de inmobiliarias y constructoras por valor de 50.781 millones de euros⁸. Por otro, la FAAF y el FGD también adquirieron activos, como los de la CCM, que, en conjunto sumaron 21.141,15 millones de euros. (19.341,53 millones del FAAF (FAAF, 2009) y 1.799,62 del FGD (FGDEC, 2014))

Por otro lado, se encuentran los créditos fiscales aprobados a finales de noviembre de 2013, que constituyeron una garantía por valor de 31.000 millones de euros.

En cuanto a los préstamos, se encuentran tres medidas consideradas como tal que se pueden añadir a las contabilizadas por el Banco de España. En primer lugar, se debe hablar del BCE, el cual, tras el cierre del mercado interbancario, para que los bancos realizaran emisiones de deuda con destino a inversores privados y así poder financiarse y no quebrar, planteó la plena

⁸ Datos recogidos en el sitio web de la Sareb.

adjudicación a tipo de interés fijo (la conocida “barra libre” que ha venido ofreciendo tipos de interés casi nulos como el 0,15% actual), permitió operaciones de financiación a más largo plazo (6, 12 y 36 meses), permitió operaciones de liquidez en moneda extranjera y amplió la lista de garantías que podían ofrecer las entidades para acceder a las operaciones de financiación del mismo. A finales de 2013, los préstamos del BCE ascendían a 206.760 millones de euros⁹.

En segundo lugar, dentro de las ayudas en forma de préstamos, se encuentran las participaciones preferentes convertibles, que consisten en la suscripción por parte del FROB de emisiones realizadas por entidades a un plazo de 5 años con una posible prórroga de dos años adicionales. Los títulos de deuda se podrían convertir en capital en caso de no cancelarse a su vencimiento o si el BE considerase improbable que la recompra pudiera llevarse a cabo. Todas las emisiones suscritas por el FROB han acabado o acabarán convertidas en capital, siendo el dinero destinado a ellas de 977 millones de euros (Banco de España 2014). Finalmente, la deuda subordinada del Sareb fue de 1.652,4 millones (Sareb 2012) de euros.

La medida de capitalización que podría añadirse a las mencionadas en la nota informativa sobre ayudas públicas del Banco de España ha sido la adquisición de acciones a preferentistas por parte del FGD, que supusieron 1.801,9 millones de euros, de los cuales 801 millones corresponden operación de canje de las participaciones preferentes y deuda subordinada de NCG Banco y 1.000,9 millones de euros a la de Catalunya Banc (FGDEC, 2013).

Con todo, las partidas que podrían incorporarse al grupo de ayudas públicas y que no son consideradas como tal por el Banco de España son las recogidas en la tabla 9:

Tabla 9. Cuantía de todas las ayudas públicas. Relación con el total y con el PIB.

Instrumento	Importe (millones de €)	% ayudas	% PIB 2013*
Adquisiciones de activos Sareb	50.781	9,62%	4,96%
Adquisiciones de Activos FAAF y FGD	21.041	3,99%	2,06%
Créditos fiscales	31.000	5,87%	3,03%
Préstamos del BCE	206.760	39,17%	20,21%

⁹ Datos facilitados por el Banco de España.

Participaciones preferentes convertibles	977	0,19%	0,10%
Deuda subordinada Sareb	1.652	0,31%	0,16%
<i>Aportaciones del FGDEC</i>	<i>1.803</i>	<i>0,34%</i>	<i>0,18%</i>
<i>Líneas de crédito concedidas</i>	<i>16.300</i>	<i>3,09%</i>	<i>1,59%</i>
<i>Avales del Estado a entidades</i>	<i>103.436</i>	<i>19,59%</i>	<i>10,11%</i>
TOTAL MEDIDAS DE LIQUIDEZ	433.750	82,16%	42,40%
Adquisición de acciones a preferentistas	1.802	0,34%	0,18%
<i>Esquema de protección de activos</i>	<i>28.667</i>	<i>5,43%</i>	<i>2,80%</i>
<i>Inyecciones de capital</i>	<i>61.495</i>	<i>11,65%</i>	<i>6,01%</i>
<i>Capital del SAREB</i>	<i>2.192</i>	<i>0,42%</i>	<i>0,21%</i>
TOTAL MEDIDAS DE CAPITALIZACIÓN	94.156	17,84%	9,20%
TOTAL AYUDAS PÚBLICAS	527.906	100,00%	51,60%

En cursiva se detallan las ayudas reconocidas por el Banco de España, recogidas en la tabla 8

*Se están comparando variables acumuladas desde 2008 hasta 2013 con el PIB del año 2013

Fuente: elaboración propia

A modo de resumen, el conjunto de ayudas públicas ampliadas se dividen en medidas de liquidez y de capitalización. Dentro del primer grupo encontramos las adquisiciones de activos, como las realizadas por la Sareb, por el FAAF y por el FGD; las garantías fiscales, como los avales del Estado a entidades bancarias, los créditos fiscales y las aportaciones del FGDEC para la adquisición de acciones no cotizadas; y, en tercer lugar los préstamos, en los que se englobarían los realizados por el BCE, las líneas de crédito concedidas por el Estado, las participaciones en bonos preferentes convertibles y la deuda subordinada de la Sareb.

En cuanto a las medidas de capitalización, atendiendo a los criterios utilizados en el trabajo, se pueden observar cuatro: las inyecciones de capital público, los esquemas de protección de activos (EPA), el capital de la Sareb y la adquisición de acciones a preferentistas.

Todas ellas pueden verse en el gráfico 1 del anexo.

Evidentemente, esto no quiere decir que las pérdidas derivadas de esas ayudas vayan a ser equivalentes a las ayudas concedidas debido a que las entidades financieras en quiebra disponen de activos que minorarían en mayor o menor medida el quebranto. Además se espera recuperar parte de las partidas relativas a los préstamos. No obstante, es necesario dar la importancia que se merece al rescate que las cuentas públicas han llevado a cabo para salvar al sistema financiero, siendo el mayor desembolso realizado por el

Estado, el BCE y las Administración en la historia de nuestro país. La siguiente tabla recoge, en millones de euros, los riesgos para el Estado por el apoyo al sector bancario a 31 de diciembre de 2013:

Tabla 10. Riesgos en que ha incurrido el Estado prestando las ayudas públicas

Instrumento	Importe	%	% PIB
Capital	61.495	14,12%	6,01%
Capital aportado a SAREB	540	0,12%	0,05%
Participaciones Preferentes Convertibles	977	0,22%	0,10%
Deuda subordinada SAREB	1.652	0,38%	0,16%
Pérdidas reconocidas en EPAs	7.888	1,81%	0,77%
Subtotal medidas que producen deuda pública directa	72.552	16,65%	7,09%
Avales del Estado emisión deuda bancaria	45.909	10,54%	4,49%
Avales del Estado a emisiones de deuda emitida por SAREB	50.781	11,66%	4,96%
Créditos fiscales	31.000	7,12%	3,03%
Préstamos del BCE a entidades bancarias	206.760	47,46%	20,21%
Subtotal medidas que producen deuda pública indirecta	334.450	76,77%	32,69%
EPAs	28.667	6,58%	2,80%
Subtotal de medidas que suponen deuda pública oculta	28.667	6,58%	2,80%
Total de Riesgos Contingentes para el Estado Español	435.669	100%	42,59%

Fuente: elaboración propia y Sánchez Mato 2014

No menos importante que conocer la cuantía de las ayudas públicas a lo largo de estos años es entender esa cuantía en el contexto de los presupuestos anuales y más en concreto, ponerlas en relación con algunas de las partidas más importantes del gasto en que incurre España anualmente para sostener el Estado de Bienestar.

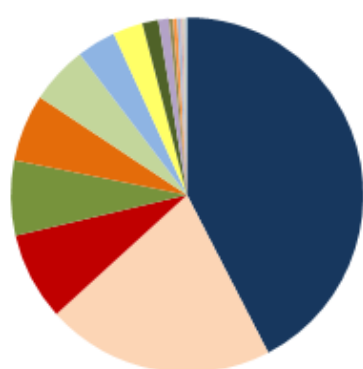
Como ejemplo tenemos el contraste entre los activos adquiridos por el FAAF por valor de 19.341,53 millones de euros hasta su liquidación en 2012 o los 50.781 millones de euros en activos tóxicos que lleva adquiridos el Sareb, que, en suma, constituyen una cifra similar a la media de la recaudación por IRPF que viene obteniendo el Estado durante los últimos años, cercana a los 75.000 millones de euros. Otro fuerte contraste puede observarse entre las inyecciones de capital que durante 2012 necesitó Bankia y que, según datos del Banco de España, fueron de 17.959 millones de euros frente a los 3.088,3 millones de euros destinados a la partida de educación del mismo año o las pensiones de o la sanidad 3.974,6 millones de euros para dicho ejercicio (Presupuestos Generales del Estado de 2012).

4.2. EL COSTE DE LA CRISIS BANCARIA EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA UE

Al igual que en otros países, la resolución de la crisis bancaria española ha requerido la movilización de grandes cantidades de fondos públicos que han supuesto una carga importante para el contribuyente. La importancia de esta carga será mayor o menor en función de la recuperación macroeconómica durante los próximos años y de las pérdidas que generen algunas de las ayudas como los esquemas de protección de activos (EPA). En este apartado, nos apoyaremos sobre todo en la contribución de Maudos (2013) que utiliza datos ofrecidos por Eurostat para el periodo 2007-2012, y se pretende realizar una comparación entre los fondos públicos utilizados en España y los utilizados en los países de la Unión Europea.

En primer lugar, las inyecciones de capital, dentro de las medidas de capitalización, para los sectores bancarios de la UE-27, al final de 2012 eran de 672.885 millones de euros, siendo España el tercer país que mayor cantidad destinó a estas ayudas de solvencia, con 54.000 millones que aumentarían hasta los 61.495 millones de euros durante el periodo 2013. Las cantidades destinadas en los distintos países, así como el porcentaje del PIB de las mismas puede observarse en los gráficos 1 y 2 respectivamente:

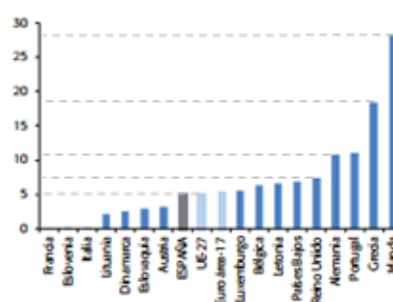
Gráfico 1: Distribución ayudas de solvencia



	Millones de euros
Alemania	285.459
Reino Unido	140.107
España	54.169
Irlanda	46.215
Países Bajos	41.440
Grecia	35.710
Bélgica	24.027
Portugal	18.390
Austria	9.834
Dinamarca	6.381
Italia	2.600
Luxemburgo	2.500
Francia	2.198
Letonia	1.463
Eslovenia	1.044
Lituania	95
Suecia	654
UE-27	672.886

Fuente: Maudos (2013)

Gráfico 2: porcentaje del PIB



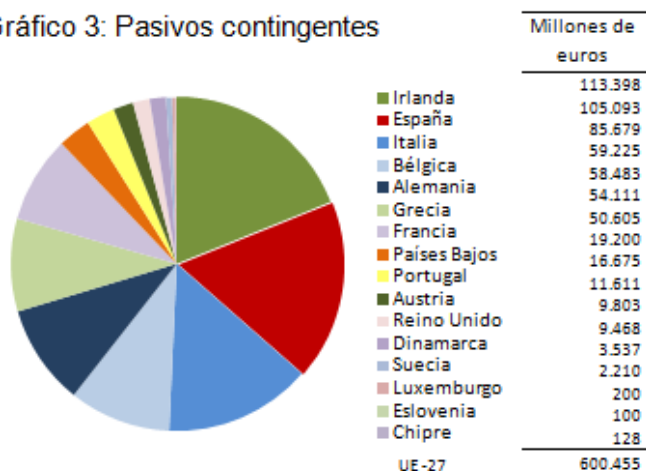
Fuente: Maudos (2013)

Atendiendo a los periodos donde se concedieron estas ayudas, cabe destacar la tardía actuación en España, pues, mientras que en el resto de

países la mayoría de ayudas se concedieron durante el periodo 2008-2011, en España no fue hasta 2012 cuando se concedió la mayor parte de estas.

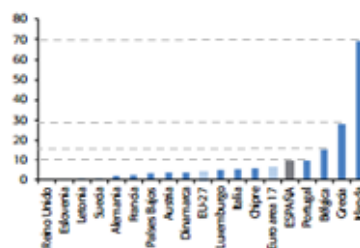
Por otro lado, y desde que comenzara la crisis los gobiernos articularon medidas de liquidez como la emisión de avales, las garantías a la emisión de los bonos emitidos por los bancos malos o la compra de activos financieros por parte de los organismos competentes, lo cual ha incrementado el riesgo de los Estados en forma de pasivos contingentes. Si nos referimos únicamente al valor de los pasivos contingentes generados por los avales explícitos de los estados a las emisiones de deuda bancaria a finales de 2012, el valor de estos pasivos contingentes en la Unión Europea ascendía a 600.000 millones. Los gráficos 3 y 4 detallan las cifras para cada país y las pone en relación con sus respectivos PIB respectivamente. En España, la cifra ascendía a 105.000 millones de euros, que llegaría a ser de 110.616 millones en 2013.

Gráfico 3: Pasivos contingentes



Fuente: Maudos (2013)

Gráfico 4: porcentaje del PIB

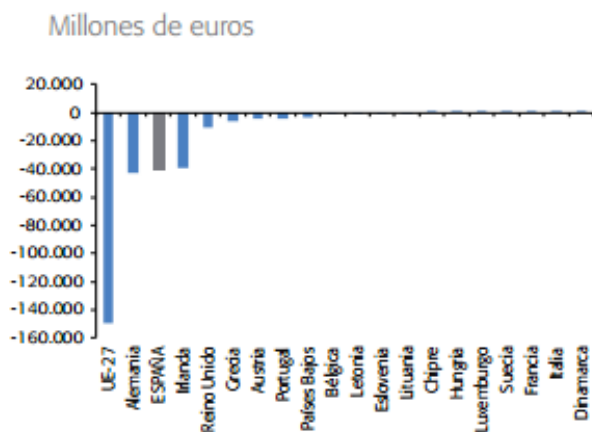


Fuente: Maudos (2013)

Las ayudas públicas a la banca pueden suponer un coste para el contribuyente o un superávit si los ingresos superan a los costes. Con los dos siguientes gráficos se pretende conocer en qué países de la Unión Europea el valor acumulado de las ganancias ha generado un superávit y en cuáles el valor acumulado de las pérdidas ha generado un déficit, así como el porcentaje del PIB que esas ganancias o pérdidas representaban en cada país en 2012.

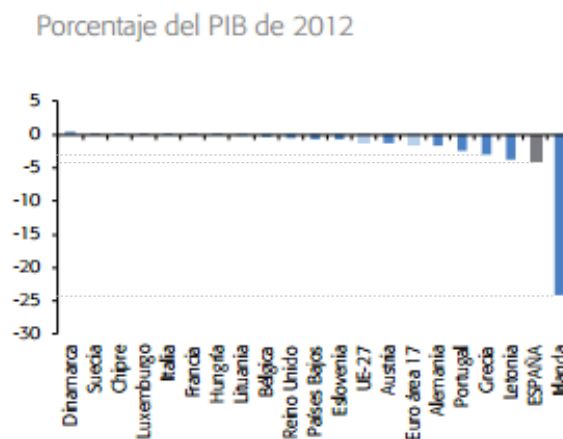
España, con unas pérdidas equivalentes al 3,8% del PIB era, en 2012, el segundo país de la Unión Europea 27 con mayor coste bancario para el contribuyente por detrás de Irlanda cuyo coste representaba el 24% de su PIB.

Gráfico 4: Cantidad acumulada de ayudas públicas a la banca. 2007-2012



Fuente: Maudos, 2013

Gráfico 5: Impacto de las ayudas sobre el déficit público respecto el PIB



Fuente: Maudos, 2013

En las anteriores líneas se ha comprobado que las ayudas a la solvencia del sector bancario en España se sitúan en un valor idéntico al de la media europea (5,2% del PIB) y por debajo de países como Alemania o el Reino Unido. No obstante, la reacción a la crisis bancaria en la mayoría de países fue prácticamente inmediata, al contrario de lo que sucedió en España, cuyas primeras medidas, tal y como se comprobó en el apartado anterior fueron parciales e insuficientes.

En cuanto a los riesgos asumidos por el Estado español, puede decirse que están siendo de una cuantía muy superior a la media Europea. Mientras que esta se sitúa en 4,7%, los riesgos asumidos en forma de pasivos contingentes en España ascendía al 10% del PIB. Lo mismo sucede con los efectos que sobre el déficit público han generado las ayudas públicas, ya que, de forma acumulada ascienden al 3,8% de su PIB de 2012 frente a un 1,15% de la Unión Europea 27.

4.3 UNA COMPARACIÓN CUANTITATIVA CON LA CRISIS DE 1977-1985

A la vista de los datos anteriores sobre el montante de los recursos públicos puestos en juego -y también en términos comparativos con la UE-, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿Está siendo esta crisis más gravosa para el erario público que la mayor crisis bancaria que había vivido la economía española hasta este momento?

En un texto clásico, Álvaro Cuervo (1988) determinó el coste de aquella crisis para el Fondo de Garantía calculando las cuotas pagadas por el Banco de España y la banca privada a fecha de 31 de diciembre de 1985 y estimando las que debieron ser pagadas hasta cubrir todos los gastos. De la suma de los importes o cuotas pagadas desde el inicio de la vida del Fondo hasta los primeros meses de 1996, donde fueron devueltos los últimos intereses, resultará lo que costó la crisis para el FGDEB. Así, el coste de la crisis para este fue de 560.175,6 millones de pesetas corrientes (3.366,72 millones de euros) o 489.115 millones de pesetas de 1985 (2.939,64 millones de euros). Dado que el Fondo estaba constituido a partes iguales por aportaciones del Banco de España y del sector privado, el coste total para el Estado del FGDEB fue de 244.558 millones de pesetas de 1985 (1.469,82 millones de euros).

El mayor desembolso realizado durante la crisis de 1977 fue el destinado a reflotar el grupo bancario Rumasa. Los costes derivados del saneamiento de este grupo bancario procedieron de la privatización del Banco Atlántico y de la Banca Masaveu, de la venta del grupo bancario Rumasa, de la emisión de deuda pública (serie A y serie B) y distribución de los fondos obtenidos con la misma con el fin de sanear este grupo bancario y de las ayudas directas del Banco de España con la misma finalidad. El coste originado por el salvamento de los bancos de Rumasa se puede cuantificar en 561.197 millones de pesetas constantes de base 1985 (3.372,862 millones de euros), entre los que no se recogen los costes derivados de la venta de la Banca Masaveu, pues serán contabilizados más adelante como costes de oportunidad para el BE.

Por otro lado, el Banco de España alcanzó su techo en la financiación de la crisis en el año 1985, donde el total de los fondos aportados en forma de

ayuda superaba los 1,08 billones de pesetas (6.532,41 millones de euros) (Cuervo, 1988). La forma en la que se presentaron las ayudas públicas ofrecidas al sector por el BE es recogidas en la tabla 2 del anexo.

Para determinar el coste para el Banco de España de este conjunto de préstamos, puesto que son préstamos que se devolvieron, se debe considerar no las pérdidas derivadas de los préstamos, que no las hubo, sino el coste de oportunidad que supuso concederlos. Para calcularlo, basta realizar la diferencia entre el tipo de interés al que se concedieron estos préstamos (8%) y los tipos de los préstamos de regulación monetaria vigentes cada año. Durante los años 1979 a 1987 el tipo de los préstamos de regulación monetaria superó el 12%, llegando a ser del 18% y del 20,6% en los años 1982 y 1983.

Con todo, el coste de la crisis bancaria para el Banco de España, aparte de su contribución al Fondo de Garantía, ascendió a 354.239,29 millones de pesetas corrientes (2.129,25 millones de euros) o 409.972 millones de pesetas constantes de 1985 (2.464,24 millones de euros) (Cuervo, 1988). La tabla 3 del anexo recoge, en millones de pesetas constantes de 1985 el coste de oportunidad derivado de la financiación de la crisis por parte del BE.

A modo de resumen, el siguiente cuadro recoge los costes que derivaron de los 14.112,31 millones de euros aportados en el conjunto de ayudas concedidas por el Estado durante la crisis bancaria de 1977-1985. El coste directo del rescate ascendió a 1,91 billones de pesetas de 1985 (11.490,63 millones de euros), de los cuales cerca del 77% fueron aportados por las tres instituciones públicas involucradas y el 23% restante por el conjunto de la comunidad financiera.

Tabla 11. Costes totales detallados de la crisis de 1977-1985

SECTOR PÚBLICO	Millones de Pesetas de 1985	Millones de Euros	% PIB de 1985
<u>Costes Directos:</u>			
‣ Fondo de Garantía de Depósitos (aportación del Banco de España)	244.558	1.469,98	0,87%
‣ Estado (Grupo bancario de Rumasa)	561.197	3.373,23	1,99%
‣ Banco de España (coste de oportunidad de los créditos)	409.972	2.464,25	1,45%
Total de Costes Directos	1.215.727	7.307,46	4,31%
<u>Costes indirectos</u>			
‣ Estado (exención del coeficiente de fondos públicos)	29.247	175,80	0,10%
‣ Banco de España (exención del coeficiente de caja y compra de fondos públicos)	46.695	280,67	0,17%
Total Costes Indirectos	75.942	456,47	0,27%
COSTES TOTALES PARA EL SECTOR PÚBLICO	1.291.669	7.763,93	4,58%
SECTOR PRIVADO	Millones de Pesetas de 1985	Millones de Euros	% PIB de 1985
<u>Costes directos:</u>			
‣ Fondo de Garantía de Depósitos (aportación de la banca privada)	244.558	1.469,98	0,87%
‣ Aportación directa al Saneamiento de Urquijo-Unión	25.000	150,27	0,09%
‣ Aportación directa al Saneamiento de Rumasa	95.551	574,34	0,34%
Total costes directos	365.109	2.194,59	1,29%
<u>Costes indirectos:</u>			
‣ Sectores beneficiados por créditos de regulación especial	22.363	134,42	0,08%
‣ Costes para los accionistas	232.533	1.397,70	0,82%
Total costes indirectos	254.896	1.532,12	0,90%
COSTES TOTALES PARA EL SECTOR PRIVADO	620.005	3.726,71	2,20%
COSTE TOTAL DE LA CRISIS	1.911.674	11.490,64	6,78%
AYUDAS TOTALES DE LA CRISIS	2.347.838	14.112,32	8,33%

Fuente: Bandrés Moliné (1990) basado en Cuervo (1988)

La crisis bancaria, para algunos analistas, fue resuelta con el dinero de todos y el desconocimiento de la mayoría. Actuando sin facilitar información, a costa del sector público mientras que el sector bancario privado apenas contribuyó a paliar los problemas que aquejaron al sistema financiero. En efecto, es preciso señalar que el coste presupuestario de la crisis fue

elevadísimo: el déficit fiscal se multiplicó por 50 (de ser el 0,5% del PIB en 1975 al 6% en 1985); la deuda pública aumentó más de un 80% entre 1977 y 1985; el crecimiento del crédito se contrajo del 25% al inicio de la crisis al 1,4% diez años después y los bancos redujeron su cartera industrial, cuya proporción bajó del 33% en 1975 al 13% en 1986 (P. Martín-Aceña *et al.* 2013).

Conviene tener presente, en todo caso, que las cifras anteriores sirven para derribar el mito de que el principal coste de la crisis de los setenta para el erario público fueron los gastos derivados de la reconversión industrial. Pues bien, mientras que las medidas de reconversión industrial realizadas hasta 1987 (más las previstas hasta 1990) exigieron 3.822,85 millones de euros (Vázquez 1990, p. 105), *dicha cantidad apenas supuso, como acabamos de ver, un tercio de lo que se llevó la reconversión bancaria en las mismas fechas.*

Por otro lado, es necesario hacer un balance, aunque de carácter provisional sobre la crisis bancaria actual en relación con las anteriores. La memoria del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios correspondiente al ejercicio de 2011, con el fin de facilitar la comparación con otros episodios de crisis, proporciona el volumen de recursos (y el coste) que han generado las operaciones de saneamiento llevadas a cabo por el citado Fondo desde su creación no sólo en euros corrientes, sino también en euros constantes de 2011. Acorde con la nueva forma de valoración, entre 1978 y 2004 las operaciones de saneamiento bancario exigieron movilizar 22.118,4 millones de euros, un tercio aproximadamente de los cuales (8.900 millones) no se recuperaron.

Por su parte, a principios de marzo de 2013 los recursos comprometidos en la resolución de la crisis, ya alcanzaban los 185.000 millones de euros, cifra ésta que contrasta con los 22.118 millones de euros de 2011 que, según el FGDEC, fue preciso movilizar para hacer frente a todos los episodios de crisis bancarias acaecidos en España entre 1978 y 2004. Es decir, *durante la actual crisis se ha comprometido una cantidad ocho veces superior a la utilizada durante las dos crisis anteriores juntas* (Garrido, 2013).

5. CONCLUSIONES

El análisis de los costes sociales que ha generado la crisis actual en términos de ayudas públicas a la banca nos ha permitido alcanzar varias conclusiones relevantes.

En primer lugar se han puesto de relieve los precedentes clave que, dentro del desarrollo económico español reciente, favorecieron la aparición de la crisis actual. Entre ellos el avance de la lógica neoliberal y de sus implicaciones durante el proceso de unificación económica y monetaria de Europa, así como la influencia de esta corriente en el marco nacional y en la aplicación de medidas destinadas a aumentar la rentabilidad del capital como fueron la privatización, la liberalización de los movimientos del capital o la desregulación de los mercados de crédito, todo lo cual favoreció la aparición de burbujas especulativas como la que estalló en 2008 en España. Además se han analizado brevemente las consecuencias que sobre España tuvo la expansión de este modelo especulativo que ha terminado por dismantelar por completo la estructura del estado de bienestar al introducir la lógica mercantil en campos de la actividad económico social tutelados, hasta ese momento, por el Estado como eran la sanidad, la educación, la vivienda pública, las pensiones, los servicios sociales o los sistemas financieros.

En segundo lugar se han destacado los elementos comunes a las crisis bancarias en la etapa democrática, y algunas de sus diferencias, poniéndose de manifiesto, como lo hiciera en la crisis de 1977, la doble moral del sistema económico actual. Este modelo aboga por la desregulación y la no intervención estatal en aras del beneficio de las sociedades financieras, que, ante las facilidades concedidas, llevan a cabo un crecimiento desbocado e insostenible en el medio y largo plazo. Sin embargo, una vez manifestados los problemas derivados de los excesos cometidos por estas entidades, quienes tiempo antes defendieron a ultranza la liberalización de los mercados, solicitan ayuda a las instituciones públicas para evitar su quiebra.

Un tercer resultado central del trabajo ha sido la cuantificación de las ayudas públicas destinadas a la reestructuración bancaria, tanto en términos de liquidez como de capitalización (desde la perspectiva aportada por el Banco de

España y desde otra donde se amplía el número de ellas), así como su coste de oportunidad respecto de otros usos del dinero público. De esta manera se ha comprobado no solo el tamaño desproporcionado de estas ayudas, sino que las pérdidas derivadas de la quiebra del sector financiero no han sido distribuidas del mismo modo que lo hicieron los beneficios, sino que han sido masivamente socializadas.

Atendiendo a la perspectiva “restringida” aportada por el Banco de España, la suma de las ayudas concedidas al sector bancario durante la presente crisis alcanza los 213.893 millones de euros. Para hacernos una idea de lo que, en términos comparativos, representa esta cantidad, podría decirse que esas ayudas representan una cantidad equivalente al 21% del PIB de España durante el año 2013. Si atendemos a la perspectiva ampliada, estas ayudas ascienden a la desorbitada cifra de 527.906 millones de euros.

Finalmente, los datos relativos a las ayudas públicas y al coste de esta crisis han sido comparados con el coste generado por otras crisis anteriores, demostrando la tendencia creciente, durante las crisis bancarias de las últimas décadas, de la cantidad de fondos públicos requeridos y utilizados para el salvamento del sector financiero en crisis. En efecto, los recursos comprometidos durante la presente crisis alcanzaban en 2013 los 185.000 millones de euros, superando holgadamente los utilizados durante las dos crisis anteriores y siendo la cantidad comprometida durante el actual periodo ocho veces superior a la suma de las anteriores.

Es posible que, al llegar a este punto a uno le asalte la perplejidad. Recientemente, Soledad Gallego Díaz recordaba una anécdota reveladora en su artículo de El País titulado: “Las calles por donde no nos dejan pasear” en referencia a las calles por las que se prohibió pasear al profesor judío Víctor Klemperer bajo el régimen nazi y quien, ante todo lo que estaba viviendo, llegó a plantearse si debía dudar de su raciocinio en lugar de cuestionarse la realidad. Gallego Díaz sugiere que lo importante es comprender que, ante la actual situación dramática, nadie se está volviendo loco, como tampoco se había vuelto loco Klemperer. Está pasando lo que estamos viendo, es la realidad la que supera lo imaginable y esta realidad no es inconcebible, es intolerable, y es esta realidad la que hay que censurar, no nuestro raciocinio.

6. ANEXO

Tabla 1. Calificación crediticia de las entidades españolas

AA-						La Caixa
A+			Cajamurcia BBK	Unicaja		Caja Madrid
A	caja Vital					
A-	Caja Extremadura		Cajasol		CAM	
BBB+	Caixa Badajoz	Caja Navarra	Caixa Penedés	Caixanova	Caixa Galicia	Bancaja
	Burgos	Caja de la Inmaculada	Caja España			
	CCP	Caja de Asturias				
BBB	Caixa Girona	Gral de Granada				
		Caixa Terrasa				
		Caixa Sabadell				
BBB-	Caixa Laietana	Baleares				
		Caixa Tarragona				
BB+		Cajasur	CCM			
Escasa solvencia y poco volumen			Escasa solvencia y gran volumen			
	10.000	20.000	30.000	40.000	50.000	50.001 a 100.000

Fuente: El País. 30 Mayo 2010

Tabla 2: Ayudas públicas directas concedidas por el Banco de España

Medida	Millones de pesetas
Créditos concedidos a las entidades bancarias en crisis	331.181
Anticipos al FGDEB	492.840
Préstamos al grupo bancario de Rumasa en el proceso de privatización de sus bancos.	400.000
	Total: 1.224.021

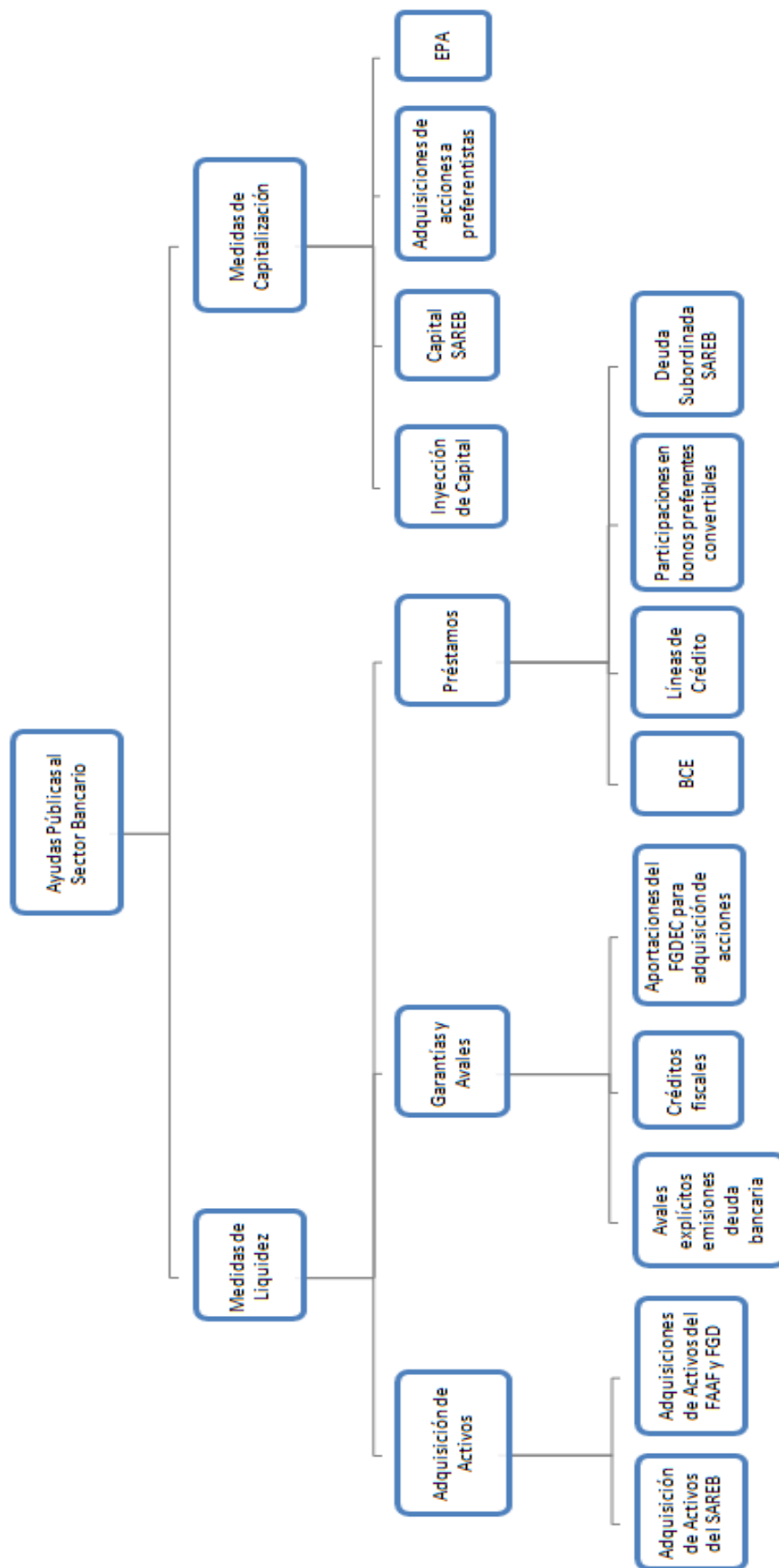
Fuente: A. Cuervo 1988 y elaboración propia

Tabla 3. Costes de oportunidad derivados de la financiación del BE

Año	Tipos de interés				Tipos de interés			Costes de oportunidad de la financiación del Banco de España		
	Tipos de interés				Costes de oportunidad			Costes de oportunidad de la financiación del Banco de España		
	Bancos en crisis	Rumasa	FGDEB	Tipo de préstamos de regulación monetaria	Bancos en crisis	Rumasa	FGDEB	Bancos en crisis	Rumasa	FGDEB
1978	-	-	-	-	-	-	-	4.622,58	-	-
1979	8	-	-	13,6	5,6	-	-	8.429,03	-	1.532,7
1980	8	-	8	15,5	7,5	-	7,5	10.950,99	-	3.932,67
1981	8	-	8	17	5	-	7	22.849,38	-	13.155
1982	8	-	8	18	10	-	10	33.426,26	11.619,21	48.467,79
1983	8	8	8	20,6	12,6	12,6	12,6	17.056,09	19.723,92	29.241,88
1984	8	8	8	14,7	6,7	6,7	6,7	10.292,59	17.307	21.097,01
1985	8	8	8*	12,4	4,4	4,4	4,59	7.966,61	15.318,32	22.329,41
1986	8	8	7,25	12	4	4	4,75	6.653,68	14.463,36	20.941,9
1987	8	8	7,25	12	4	4	4,75	1.369,98	3.350,33	12.143,07
1988	8	8	6	9	1	1	3	-1.960	-6.121,1	1.864,26
1989	8	8	5,5	6	-2	-2	0,5	-1.360	-5.490,74	1.638,83
1990	8	8	5,5	6	-2	-2	0,5	-480	-4.802,8	1.410,65
1991	8	8	5,5	6		-2	0,5	-	-4.050,32	1.156,44
1992		8	5,5	6		-2	0,5		-3.229,34	777,5
1993		8	5,5	6		-2	0,5		-2.332,4	427,66
1994		8	5,5	6		-2	0,5		-1.352,14	156,38
1995		8	5,5	6		-2	0,5		-280,22	26,06
1996		8	5,5	6		-2	0,5			
*En el último trimestre se redujo el tipo de interés aplicable del 8% al 7,25% a la vista de la evolución del coste del dinero (Consejo Ejecutivo del Banco de España de 5 de noviembre de 1985). El coste medio del año 1985 fue de 7,81%.								Total=	Total=	Total=
								119.817,19	54.123,08	180.299,21
								TOTAL: 354.239,29		

Fuente: Elaboración propia y Cuervo (1988)

Gráfico 1. Ayudas públicas ofrecidas al sector bancario en la actual crisis



Fuente: elaboración propia y (C. Sánchez Mato 2013)

7. Bibliografía

Álvarez Peralta, I.; Luengo Escalonilla, F.; Uxó González, J. (2013). *Fracturas y crisis en Europa*, Clave Intelectual-Eudeba, Madrid.

Álvaro Cuervo (1988). *La crisis bancaria 1977-1985: Causas, sistemas de tratamiento y costes*. Ariel S.A

Analistas Financieros Internacionales (2012). *Sistema Financiero Español*. Madrid: AFI: Ediciones Empresa Global

Banco de España (2010). *La reestructuración de las cajas de ahorros en España*, Madrid.

Banco de España (2014). *Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español (2009-2013)*. Madrid

Banco de España (2013). *Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de recapitalización del sistema bancario español (2009-2013)*. Madrid.

Bandrés Moliné, E. (1990): "Dimensión y costes de la crisis bancaria en España", en: García Delgado, J.L. (dir.): *Economía española de la transición y la democracia*. CSIC, Madrid, pp. 356-360.

Blyth, M. (2013): *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*. Crítica, Barcelona.

Carpintero, O. (2012): "La sostenibilidad ambiental de la economía española: un análisis a largo plazo", *Sistema* 225-226, pp. 123-161.

De Juan, A.(1983). "Supervisión de entidades de crédito y ahorro." *ABC*.

Estrada, A. y E. Valdeolivas, (2012): "La participación de las rentas del trabajo en el producto en las economías avanzadas", *Boletín Económico del Banco de España*, Diciembre, pp.47-56.

Eursotat (2014): *Database*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Febrero, E. y J. Uxó (2010). *La crisis de la Unión Económica y Monetaria: reflexiones desde la perspectiva de la economía española*.

FAAF (2009). *Relación de entidades que han obtenido financiación de las subastas del FAAF*. Disponible en: www.fondoaaaf.tesoro.es/SP/EntidadesCredito.html

Fondo de Garantía de Depósitos en establecimiento Bancarios (2011). *Informe Correspondiente al ejercicio comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 15 de octubre de 2011*. Madrid

Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (2013).a. *Resultado de la Oferta de adquisición de acciones de Catalunya Banc, S.A. realizada por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito para favorecer la liquidez a los clientes minoristas*. Madrid

Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. (2013).b. *Resultado de la Oferta de adquisición de acciones de NCG Banco, S.A. realizada por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito para favorecer la liquidez a los clientes minoristas*. Madrid

Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (2014). *Informe anual correspondiente al ejercicio 2013*. Madrid

García-Montalvo, J. (2008): *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero*. Antoni Bosch Editor, Barcelona.

Garrido, A. (2013) "El coste de la crisis bancaria". Blog de Economía de la Aldea Global. <http://blogaldeaglobal.com/author/agt55/>

IMF (2008): *Global financial Stability Report*. Washington, DC.

Krugman, P. (2011): *Acabad ya con esta crisis*. Crítica, Barcelona.

López, I., y E. Rodríguez, (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Traficantes de sueños, Madrid.

- Lordon, F. (2009): *El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas*. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Martín-Aceña, P., E. Martínez-Ruiz, M. A. Pons, C. Bertrán Pérez, F. Comín Comín, J. Cuevas Casaña, and P. Nogues-Marco (2013). *Las crisis financieras en la España contemporánea, 1850-2012*. Barcelona: Crítica
- Naredo, J.M. y A. Montiel, (2011): *El modelo inmobiliario español*. Icaria, Barcelona.
- Naredo, J.M., Carpintero , O., y C. Marcos, (2008): *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1995-2007)*. FUNCAS, Madrid, Colección Estudios.
- Naredo, J.M., y O. Carpintero, (2002): *El balance nacional de la economía española (1984-2000)*. FUNCAS, Madrid, Colección Estudios.
- Navarro, V. (dir.), (2006): *La situación social en España*. Biblioteca Nueva, Madrid.
- Poveda, R. (2011): "La regulación y supervisión bancarias en los últimos cuarenta años", en: Malo de Molina, J.L. y P. Martín Aceña, (eds.), (2011): *Un siglo de historia del sistema financiero español*. Alianza, Madrid, pp. 241-289.
- Puig Gómez, A. (2010). *El Modelo Productivo Español en el Periodo Expansivo de 1997-2007: Insostenibilidad y ausencia de políticas de cambio*.
- Recio, A. (2010). "Capitalismo Español: La Inevitable Crisis de un Modelo Insostenible" *Revista de Economía Crítica*, 9: 198-222.
- Reinhart, C. and K. Roggoff. (2009). *This Time is different: eight centuries of Financial Folly*. Princeton University Press
- Rodríguez López, E. and I. López Hernández. (2011). "Del Auge al Colapso. El Modelo Financiero-Inmobiliario de la Exonomía Española (1995-2010)" *Revista de Economía Crítica*, 12: 39-63.

Sánchez Mato, C. (2013). *Las Ayudas Públicas al Sector Bancario Español*.

Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria
(2014). Disponible en: [www.sareb.es /es-es/Paginas/web-Sareb.aspx](http://www.sareb.es/es-es/Paginas/web-Sareb.aspx)

Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria.
(2012). Nota de prensa: "Sareb culmina otro hito con la suscripción de la deuda subordinada por sus inversores". Madrid

Stiglitz, J. (2010): *Caída libre*. Taurus, Madrid.

Tapia, J.A. y R. Astarita, (2011): *La gran recesión y el capitalismo del siglo xxi. teorías económicas, explicaciones de la crisis y perspectivas de la economía mundial*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

Torrero, A. (2008): *Revolución en las finanzas*. Marcial Pons, Madrid.

Vázquez, J, (1990): "Crisis, cambio y recuperación industrial", en: García Delgado, J.L. (dir.): *Economía española de la transición y la democracia*. CSIC, Madrid, pp. 81-117.