

La génesis y la gestión de la crisis del mercado del crédito español

La crisis económica internacional de 2007 cobró en España una forma singular, traspasando las consecuencias de la explosión de la burbuja de su mercado inmobiliario al mercado del crédito, que experimentaba por su parte una situación de crisis que se hizo evidente y se magnificó al combinarse con las dificultades del sector de la construcción, deudor significativo de las entidades de crédito.

Dentro del mercado del crédito eran las cajas de ahorros las entidades de crédito que más dificultades experimentaban, encontrándose en aquel momento con severos problemas de liquidez. No obstante, todo el mercado del crédito, incluida la banca, sufrió directamente el azote de la crisis, pues fue preciso simultáneamente socorrer a las cajas de ahorros y asumir los impagos de los créditos concedidos al sector inmobiliario. La necesidad de realizar provisiones en el balance de las entidades de crédito, en previsión de las posibles moras e incumplimientos de sus clientes del sector de la construcción, se tradujo en una restricción de la capacidad del mercado crediticio para atender regularmente la demanda de crédito por parte de los demás sectores de la economía real.

La crisis económica española se ha identificado, de forma imprecisa y simplificada, como una crisis *bancaria*. No vamos ahora a modificar esa expresión, que por su tenor literal lleva a pensar más en los bancos que en las cajas, pero no cabe duda de que, sin dejar de ser una crisis que también han sufrido los bancos, ha sido en mayor medida una crisis de las cajas de ahorros. Crisis del mercado del crédito es la expresión más correcta —e, incluso, más lo es crisis del mercado del crédito inducida por el mercado inmobiliario—.

A pesar de ser una crisis que se concentró en el mercado del crédito, su importancia desde el punto de vista cuantitativo ha sido muy relevante para la economía de la Unión Europea en su conjunto. Este hecho ha requerido que la gestión de la crisis del mercado del crédito español se resuelva por medio de una actuación coordinada de las autoridades españolas y las comunitarias, actuación

que, como es sabido, se inicia cuando la crisis se encuentra en un momento excesivamente avanzado de su evolución. Tal coordinación venía justificada no sólo por la magnitud de la crisis, sino también porque el mercado del crédito comunitario ya había iniciado antes de la crisis la unificación de algunas de las autoridades que lo gobiernan. Desde finales de la década de 1990 estaba cobrando forma el Espacio Financiero Único comunitario. Se dio un paso decisivo con la constitución del Banco Central Europeo, la adopción de la moneda única y normas relativas a las entidades intermediarias, como la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio. Pero esa unificación del mercado tan sólo iniciada estaba exigiendo avanzar en su desarrollo. Así, mientras que bastantes voces han denunciado que una de las concausas de la crisis ha sido la política de tipos existente en la zona euro durante los primeros años de funcionamiento de esta divisa, se han sumado a ellas las de quienes consideran que no es conveniente que exista una institución, el Banco Central Europeo, que guía la política monetaria sin el complemento de una autoridad o sistema por medio del cual se supervise de forma unificada y eficiente la solvencia de las entidades de crédito.

En este contexto, se firma el Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, que permitió que España accediese a una línea de crédito de 100.000 millones de euros, para reestructurar y recapitalizar su sistema financiero. Alemania puso como condición para la firma de ese Memorando que se avanzase en el proceso de unificación del mercado del crédito y, más concretamente, en la unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

De este modo, la crisis económica se ha convertido en el revulsivo para dar un paso adelante y crear dentro del Espacio Financiero Único la *unión bancaria* europea. Un hito destacable a este respecto es la promulgación del Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, y la posterior puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Además de dar lugar a la formación de este sistema para articular la supervisión prudencial de las entidades de crédito, la unión bancaria ha requerido también la creación de un Mecanismo Único de Resolución (MUR), para garantizar, si llega el caso, la resolución de las entidades de crédito conforme a unas normas y un procedimiento uniformes, acompañando este mecanismo de un Fondo Único de Resolución Bancaria (FURB) —su constitución es obra del Reglamento (UE) nº 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010—.

En el ámbito nacional, la solución de la crisis del mercado de crédito ha dado lugar a la elaboración de un conjunto de normas, que se orientan hacia tres frentes: i) la transformación y consolidación del sector financiero; ii) el saneamiento, reestructuración y recapitalización de las entidades de crédito y iii) varias reformas de la regulación concursal, tendentes a proteger los acuerdos de refinanciación — reformas que, por otro lado, se suman a las numerosas que ya ha experimentado esta rama de nuestro ordenamiento en la última década—. Las reformas ejercidas en el ámbito de las entidades y autoridades del mercado del crédito han sido de gran trascendencia y, para destacarlo, se hace referencia a ellas afirmando que se ha producido un cambio en nuestra *arquitectura institucional* financiera. Las crisis de las entidades de crédito se resolvían por medio de la actuación del Banco de España y los tres Fondos de Garantía de Depósitos, cuya primera regulación data de finales de la década de 1970 —Real Decreto 3048/1977—, sucedida por diversas normas tanto en la década de 1980 como en la de 1990. En la actualidad el sistema financiero español cuenta con el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), que se configura como una autoridad independiente en materia de reestructuración y resolución de las entidades de crédito, coordinándose además con las instancias comunitarias competentes en este ámbito.

La gestión de la crisis del mercado del crédito ha dado lugar a que España tenga un marco regulatorio que asegura la solidez de sus entidades de crédito y prevé procedimientos eficaces para la eventual reestructuración y resolución de estas entidades, siendo su número mucho más reducido, compuesto fundamentalmente por bancos y un número testimonial de cajas de ahorros.

Este libro es un fruto más de la actividad de investigación impulsada por la CÁTEDRA DE DERECHO DE LOS MERCADOS FINANCIEROS de la UNIVERSIDAD CEU SAN PABLO, de la cual son investigadores varios de sus autores. En él se estudian las medidas adoptadas para la gestión de la crisis del mercado del crédito español desde la perspectiva de la política normativa nacional y comunitaria. Los autores de los capítulos aportan enfoques distintos y complementarios, que enriquecen el resultado final de la obra, pues entre ellos se encuentran académicos, abogados de los principales despachos que prestan servicios jurídicos en España y personas que ocupan cargos de responsabilidad en autoridades y entidades del mercado del crédito, como el Banco de España y el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

Alfonso MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA

Ana Belén CAMPUZANO

Rafael MÍNGUEZ PRIETO