

COMPARECENCIA DEL PRESIDENTE DEL FROB EN LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA CRISIS FINANCIERA

20 de diciembre de 2017

Señora Presidenta, Señorías, buenos días a todos,

Comparezco ante esta Comisión de Investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera, de acuerdo con la solicitud que me realizó la Excm. Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados, con el propósito de realizar la mejor contribución posible al trascendental trabajo que está acometiendo.

Nadie discrepará Señorías sobre el hecho de que la mejor gestión de una crisis bancaria es la que la evita. Comprendo, por tanto, que esta Comisión centre sus estudios y extraiga sus principales conclusiones y propuestas con el fin de eludir, en el futuro, esa fase de las economías en las que, por decirlo así, se siembran los vientos macroeconómicos que terminan en crisis bancarias sistémicas. Esta perspectiva me lleva asimismo a una conclusión, muy elemental, pero que puede ayudar a contextualizar todo. Hay dos posicionamientos extremos que todos los responsables públicos y privados debemos evitar en el mundo financiero. Uno, es considerar que las grandes crisis bancarias se desencadenan como una fuerza impredecible de la naturaleza, como una catástrofe contra la que poco puede hacerse salvo estar listos para el rescate y mitigación de daños. Obviamente no es así, hay margen para la intervención que evita los desequilibrios que terminan por desestabilizar el sector financiero y castigan al conjunto de la economía. Y de hecho, se ha avanzado enormemente a nivel mundial para fortalecer estos instrumentos prospectivos y preventivos, al hilo de lo aprendido en la crisis financiera. Desde muchas áreas de trabajo, pero fundamentalmente desde la perspectiva macroprudencial, poniendo énfasis en la detección precoz de los riesgos, y desde el refuerzo de la más tradicional actividad regulatoria y supervisora, encargada de que las entidades disciplinen su actuación para la prudente prestación de servicios bancarios.

Han escuchado ustedes a valiosos expertos y responsables públicos analizando justamente estas materias y proponiendo interesantes reflexiones. Por tanto, ni tendría sentido que les hiciera perder el tiempo con repeticiones ni creo que pueda aportar gran valor adicional. Estaré a su disposición, no obstante, si tienen preguntas sobre estas cuestiones.

El segundo error Señorías es considerar que las mejores políticas preventivas pueden llegar a ser infalibles o que, dicho de otro modo, el único foco de atención ha de ser esa fase preventiva, de análisis de riesgos financieros y disciplina de entidades. Resulta evidente que el riesgo es consustancial a la actividad bancaria, cuyo soporte final es la confianza de los agentes, algo relativamente frágil y quebradizo con cierta recurrencia histórica. Por tanto, es nuestra responsabilidad estar listos para responder

a situaciones de emergencia financiera. No para proteger a los propietarios de las entidades o a sus ejecutivos o empleados, de manera privilegiada sobre los de cualquier otra empresa. Sino con la finalidad de restaurar lo más eficazmente posible la estabilidad financiera, un interés público superior, detrás del que están fundamentalmente la mayor parte de los ciudadanos que son también depositantes.

Como les decía, es sobre este segundo eje de atención pública sobre el que desarrollaré mi intervención. Y lo haré porque hay cuestiones que discutir y analizar, en la medida en que la respuesta pública a una crisis bancaria tiene márgenes de decisión.

Durante esta crisis todas las autoridades mundiales, sin casi excepciones, han adoptado medidas sin precedentes, encaminadas básicamente a inyectar gigantescas cantidades de liquidez en el mercado de crédito y a suministrar el capital público necesario para evitar la quiebra de los bancos y con ella, la de muchas empresas y familias. España no ha sido una excepción y hemos recorrido ese doloroso y accidentado camino del rescate bancario. Mi intervención tratará por tanto de sintetizar esa experiencia, presentando de la manera más clara posible el papel de la institución que presido, el FROB, pero también con el objeto fundamental de orientarla hacia las lecciones aprendidas y las consideraciones que, a mi juicio, puedan ser de más utilidad para esta Comisión.

Distribuiré mi intervención en dos partes. Una primera más descriptiva de lo sucedido y del punto en el que nos encontramos en la actualidad. Y otra enfocada a destacar las lecciones aprendidas y proponer algunas reflexiones que quizás sean de utilidad.

1.- MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA RESOLUCIÓN BANCARIA.

1.1.- Antecedentes.

Como adelantaba, desde el comienzo de la propagación global de la crisis financiera se adoptaron a escala mundial medidas de apoyo al sector bancario. En esencia, se trataron de abordar dos problemas íntimamente correlacionados pero diferentes. De un lado, el colapso de los mercados financieros mayoristas, a cuyo recurso se habían hecho muy dependientes los bancos, y que se trató de paliar con una gigantesca provisión de liquidez pública, mediante diferentes herramientas como avales estatales a emisiones, adquisición de activos o directamente mediante la concesión de préstamos. Todo ello unido a una actuación monetaria sin precedentes que facilitó un acceso masivo a la financiación de los bancos centrales.

Y de otro lado, el deterioro de la solvencia y, por tanto, de la viabilidad de muchos bancos, se atajó mediante la inyección de capital público que supuso la nacionalización de algunas entidades de crédito.

Aunque con diferente intensidad e importantes especialidades, la crisis bancaria afectó a buena parte de los países desarrollados, cuya reacción fue además bastante similar. En el ámbito de la Unión Europea, solo entre 2008 y 2010 la Comisión autorizó ayudas a 215 entidades financieras, por un importe global de 4,3 billones de euros (36% del PIB europeo) de los que, no obstante, solo se emplearon 1,2 billones (10,5% del PIB), en su mayor parte para dotar liquidez mediante avales (60%). Algunos de los esquemas de apoyo puestos en marcha por los gobiernos europeos se centralizaron a través de entidades o fondos especializados como fue el caso del SoFFin alemán, el SFEF francés o el FROB en España.

Visto con perspectiva, en aquel primer momento no existía una normativa suficientemente eficaz para la gestión eficiente de una crisis bancaria sistémica. En España la regulación se basaba en las capacidades del Banco de España de intervención de entidades y en medidas de saneamiento y reestructuración a acometer por el Fondo de Garantía de Depósitos (que estaba además separado en tres fondos subsectoriales y que contaba con unos 7000M€). Las recapitalizaciones con fondos públicos ni siquiera estaban previstas. Por ello, ya desde las primeras cumbres de líderes del G-20, en Washington, en noviembre de 2008, se estableció como prioridad la configuración de un marco de mejores prácticas para el rescate de entidades, que finalmente desembocaría en un documento clave, elaborado por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB), por encargo del propio G20, y publicado en 2011. Los llamados Principios clave sobre sistemas de resolución eficaz de entidades financieras (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*), especificaron los poderes y herramientas con los que han de contar las autoridades para llevar a término la resolución de entidades no viables, garantizando el mantenimiento de sus funciones críticas y su reestructuración con el menor perjuicio posible para el contribuyente.

También conviene recordar que llegamos a la crisis con la normativa europea de competencia pivotando sobre el principio general de prohibición de las ayudas de Estado. Así lo establece el propio Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que prohíbe estas ayudas salvo en circunstancias excepcionales que han de ser autorizadas por la Comisión Europea, como, por ejemplo, cuando están *destinadas a poner remedio a una grave perturbación de la economía de un Estado miembro*. Sobre la base de estas circunstancias excepcionales, a partir de 2008 la Comisión Europea ha venido aprobando un conjunto de comunicaciones que han creado un marco excepcional, pero estable, de normativa de competencia para la banca. Así, la Dirección General de Competencia ha consolidado definitivamente la imposición de un nivel mínimo de pérdidas para los accionistas y acreedores más subordinados de la entidad, independientemente de si son minoristas o profesionales.

En este contexto de instrumentos estrictamente pre-crisis se produce la primera intervención sobre una entidad inviable en España. Una intervención típica del modelo anterior, basada en las capacidades del Banco de España y del Fondo de Garantía de Depósitos. En 2009 el Banco de España sustituyó a los administradores de Caja Castilla la Mancha y, previo aval del Estado, proporcionó liquidez de emergencia a

través de un ELA. Por su parte, el Fondo de Garantía de Depósitos inyectó 1740M€ de capital y dotó garantías en forma de esquema de protección de activos (EPA).

Pronto se comprobaría que este marco de intervención de entidades era insuficiente para acometer los problemas crecientes del sector bancario español, que progresivamente fueron demostrando que no serían ni aislados ni asumibles solo con recursos privados. Ni institucional, ni regulatoria ni financieramente este esquema podría abordar la sucesión de crisis de entidades que se desencadenó entonces.

1.2.- Creación del FROB. FROB I y II.

En junio de aquel mismo año 2009 se aprueba en España un nuevo marco legal para la resolución de entidades que ya sería el empleado para la siguiente intervención, en CajaSur, en mayo de 2010. El Real Decreto-ley 9/2009 creó el FROB con un doble objetivo: apoyar los procesos de integración entre entidades previamente aprobados por el Banco de España y facilitar la resolución de entidades no viables cuando no pudiera alcanzarse una solución en el marco tradicional de actuación del Fondo de Garantía de Depósitos. Aquella norma fue la pieza inaugural de una arquitectura legal que sería progresivamente perfeccionada a medida que evolucionaban los acontecimientos. De hecho, este decreto-ley se modificaría hasta 5 veces en sus tres años vigencia.

Recién creado, durante el año 2010, el FROB apoyó 7 procesos de integración¹ de cajas de ahorros, con la suscripción de participaciones preferentes convertibles por un total de cerca de 9.700 millones de euros. Es lo que se conoce como FROB 1. El objetivo pretendido fue facilitar la constitución de los SIP autorizados por el Banco de España, en un contexto de dificultad de acceso al mercado.

No obstante, esta primera oleada de intervención pública se manifestó rápidamente insuficiente. Sea por la ineficacia de los instrumentos de apoyo empleados (las participaciones preferentes convertibles), porque las entidades resultantes de los SIP continuaran incompletamente capitalizadas o saneadas, por el empeoramiento de la situación económica general y de la confianza en el sector financiero español, o, lo más probable, por una combinación difícil de determinar de todas las causas anteriores, la cuestión es que solo unos meses después, en 2011, se modificó intensamente el marco de resolución.

Como conocen sus Señorías, el Real Decreto-ley 2/2011 elevó los requerimientos de capital, incentivó la salida a bolsa para los grupos con un ratio de financiación mayorista por encima del 20% y habilitó al FROB para facilitar la capitalización de las entidades incapaces de cumplir por sus propios medios, esta vez, mediante acciones ordinarias. Estos nuevos requerimientos llevaron a 4 entidades a solicitar nuevos apoyos del FROB, a través de la suscripción de acciones por unos 5.700 millones de

¹ CatalunyaBanc, Unnim, CEISS, NCG, BFA-Bankia, BMN y Banca Cívica.

euros. Las entidades fueron CatalunyaBanc, Unnim, NCG y Banco de Valencia, y es lo que se conoce como FROB 2.

1.3.- Programa de asistencia financiera. FROB III.

En 2012, la actividad macroeconómica global volvió a desacelerarse, lo que tuvo su reflejo en un aumento de la incertidumbre ya no solo en los mercados financieros privados sino también en los mercados de deuda soberana. Ante la gravedad de la situación se llegó a poner en duda la propia supervivencia del proyecto europeo del euro. Y ambas circunstancias se tradujeron en un círculo vicioso de máxima desconfianza, que iba de la inestabilidad pública a la privada, desembocando en una situación crítica y de muy difícil manejo. Las condiciones de financiación en los mercados mayoristas para todas las entidades españolas (incluso más allá del sector financiero), ya muy limitadas en momentos previos, se endurecieron nuevamente.

En este contexto, España solicitó en junio de 2012 la asistencia financiera al Mecanismo Europeo de Estabilidad y días después suscribió con la Comisión Europea el famoso Memorándum de Entendimiento (MoU). No me detendré en detallar algo que conocen sobradamente sus Señorías. Pero sirva recordar algunos datos para ponderar bien la relevancia de aquella intervención: 41.000M€ de ayudas directas a ocho entidades de crédito, la creación de Sareb traspasándole 200.000 activos inmobiliarios problemáticos, con un balance de 51.000M€, y un horizonte temporal de 15 años para su liquidación. La imposición de pérdidas a accionistas y a acreedores subordinados por valor de unos 14.000M€ con el objetivo de minimizar las ayudas públicas, entre los cuales, el 70% de los que adquirieron participaciones preferentes eran minoristas a los que se había comercializado el producto con importantes defectos de transparencia. Y, por último, la imposición de planes de ajuste en las entidades, que han culminado en una reducción de empleo y de sucursales de una cuarta y una tercera parte, respectivamente. No fue desde luego una intervención pequeña del sector público en la actividad económica. Pero con la perspectiva que ofrece el tiempo se puede afirmar que fue la mejor de las opciones y, probablemente, la única de las alternativas admisibles. Téngase en cuenta que en 2012 el total de depósitos en entidades españolas rondaba los 1.3 billones de euros, de los cuales unos 700.000M€ estarían cubiertos por el FGD, de los que a su vez estimamos que alrededor de unos 250.000M€ corresponderían a las entidades que recibieron ayudas.

Y aquí recupero Señorías el tono de mis palabras iniciales. Probablemente, para cuando la economía española se deprimió nuevamente, ya solo se podía abordar con realismo y diligencia el problema de solvencia de una parte del sector de las cajas de ahorros que aún no se había atajado convenientemente. El efecto arrastre de la crisis bancaria sobre el conjunto de la economía era ya de tal dimensión que el margen de maniobra era mínimo.

Lamentablemente, solo la movilización del dinero de los ciudadanos podía lograr el objetivo estabilizador y evitar la quiebra del sistema en su conjunto. Esos recursos públicos permitieron que ningún depositante perdiera su dinero, que ninguna entidad

sana fuera contagiada y que la función esencial que el sistema financiero desempeña en la economía, financiando a empresas, familias y administraciones, pudiera seguir desarrollándose. Como decía al principio, este es el mismo camino emprendido por la totalidad de los países de nuestro entorno. Ni los ejecutivos de las entidades ni sus accionistas fueron rescatados. La intervención protegió la estabilidad financiera por fundadas razones de interés público.

1.4.- Desinversión de entidades y garantías.

Tras la inyección de capital en las entidades, quiero detenerme un poco en el consecutivo proceso, llamémosle así, de salida o desinversión. Acorde a las directrices europeas y a la propia normativa nacional, todo el capital suscrito mediante acciones por el FROB debía ser desinvertido en un determinado periodo de tiempo. Buena parte de estas desinversiones ya han sido realizadas. Así, Banco de Valencia y Banco Gallego fueron vendidas rápidamente debido a que existían unos plazos impuestos de forma inmediata. NCG y CatalunyaBanc se vendieron antes de que finalizase el plazo establecido ya que las recomendaciones con las que contaba el FROB consideraban esta la mejor opción desde el punto de vista de la maximización de ayudas públicas. Por su parte, las entidades que fueron apoyadas con Cocos – Liberbank, CEISS y Caja3- ya han devuelto íntegramente las ayudas concedidas (1.135 M€ devolución de ayudas más 401 M€ por intereses cobrados). Por tanto, actualmente solo queda pendiente la venta en dos entidades, BFA-Bankia (de la que ya se han realizado dos importantes desinversiones en el mercado) y BMN, que como saben se encuentran inmersas en un proyecto de fusión que está próximo a finalizar.

Un aspecto accesorio al anterior y que conviene explicar es la concesión de garantías públicas en favor de los compradores. Las garantías concedidas por el FROB han sido muy relevantes (el máximo total garantizado inicialmente fue de casi 12.000M€, aunque su impacto estimado hoy se sitúa en 2500M€). Ya hemos comprobado cómo el proceso de afloramiento de las necesidades de capital en un banco con dificultades es, lamentablemente, progresivo. No hay más que pensar en la propia evolución de las ayudas que ha inyectado el FROB. Pero incluso tras el ejercicio realizado por un experto externo en 2012 y la consecuente capitalización pública, existen riesgos difíciles de cuantificar. Justamente el ofrecimiento de garantías que se ha ejecutado en los procesos de venta responde a una situación de distinta percepción de esos riesgos/costes de una contingencia entre comprador y vendedor. Al potencial comprador le resulta difícil valorar determinadas contingencias, con lo cual asume una postura defensiva y descuenta de su precio “base” una estimación máxima del coste de la contingencia. Por esto el FROB ha concedido fundamentalmente dos tipos de garantías. Las concedidas para cubrir activos cuyo nivel de deterioro es incierto (los Esquemas de Protección de Activos). Y las garantías relacionadas con contingencias de carácter jurídico (compensación al comprador por pérdidas derivadas de litigios por mala comercialización de productos híbridos, cláusulas suelo, etcétera).

1.5.- Exigencia de responsabilidades a los gestores.

Me gustaría destacar ahora Señorías la actividad llevada a cabo por el FROB de detección y denuncia de conductas improcedentes de los gestores de las entidades receptoras de apoyo público. Es obvio que la actuación de los gestores es un elemento determinante de la eventual inviabilidad de una entidad. Y aunque la labor de supervisar lo que tradicionalmente se ha llamado la honorabilidad de los gestores corresponde al supervisor, ha sido positivo que las autoridades de resolución apliquemos un principio de exigencia de responsabilidades a los antiguos gestores, especialmente, cuando las entidades reciben ayudas públicas. Por ello, el FROB en cuanto autoridad de resolución, ha velado por la persecución de aquellas conductas irregulares que podrían haber causado un perjuicio patrimonial a las entidades y, en concreto, ha ejercido directamente las acciones judiciales o extrajudiciales cuya titularidad le corresponde encaminadas a conseguir el resarcimiento patrimonial.

A fecha de hoy, son 57 los informes Forensic relativos a operaciones irregulares puestos en conocimiento de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y Criminalidad Organizada, cuyo perjuicio económico valorado ascendería a un total de 3.704M€.

1.6.- Actualización de las ayudas públicas.

Permítanme Señorías que cierre esta descripción de las actuaciones públicas en resolución, ofreciéndoles los datos actualizados de las ayudas concedidas durante estos años. Tienen ustedes un cuadro al final del documento que les han entregado donde se recogen todas las cifras.

El importe total de ayudas concedidas por el FROB instrumentalizadas en capital y deuda alcanza los 56.545 millones de euros. Esta cifra no incluye los 20.182 millones de euros aportados por el Fondo de Garantía de Depósitos, que han sido financiados por las propias entidades de crédito, ni tiene en cuenta los 178.000 millones en apoyos a la liquidez de las entidades (mediante avales del Estado y líneas de liquidez), íntegramente vencidos y devueltos, excepto los avales otorgados a las emisiones realizadas por Sareb, con un saldo vivo actual de 40.925 millones.

Adicionalmente Señorías, en aras de la máxima claridad, he de destacar que las cifras anteriores se refieren naturalmente a las cuantías empleadas directamente en el proceso de reestructuración. No incluyen gastos acometidos por el FROB vinculados a la ejecución de tales procesos, como, por ejemplo, los gastos financieros soportados, cuyo importe añadiría alrededor de 1.500 millones de euros, compensaciones al Fondo de Garantía de Depósitos por unos 110 millones de euros o los gastos derivados de la contratación de informes de valoración, representantes en las entidades, notarías y otros asesoramientos que alcanzaría la cifra de 38 millones de euros.

De estos importes de ayudas, se han recuperado hasta la fecha 5.911 millones de euros, de los cuales 4.477 millones de euros corresponden a los diferentes procesos

de venta de entidades y repago de instrumentos de deuda y 1.434 millones de euros son intereses percibidos por el FROB por este tipo de instrumentos.

Además, es importante destacar que, BFA, filial al 100% del FROB, ha recibido 2.122 millones de euros por la venta de dos paquetes accionariales de Bankia en febrero de 2014 y el pasado 11 de diciembre, y 535 millones de euros en concepto de dividendos distribuidos por esta misma entidad en los últimos años.

Por otra parte, también destacaría que más de 9.000 millones de euros han sido devueltos a clientes minoristas por las entidades que recibieron ayudas, fundamentalmente por mala comercialización de preferentes y subordinadas en Bankia, NCG y CX, así como por la OPS de Bankia.

Aun así, el importe final de recuperación dependerá de tres elementos. El primero es cómo se desarrolle la desinversión pendiente de participación indirecta del FROB en Bankia. Como saben, hace unos días el FROB ejecutó la segunda operación de colocación de acciones en el mercado, para avanzar en el mandato legal previsto que anticipa la necesidad de desinvertir antes de finales de 2019. Se colocaron acciones por un importe de 818M€, representativas del 7,0% del capital de Bankia. Tras materializar la transacción, la participación del FROB será del 60,63%, del 60,93% cuando se materialice la integración de Bankia y BMN. Aunque el grueso de la venta está aún por desarrollarse, entendemos que esta operación mejora la liquidez de la acción y abre el abanico de opciones para ejecutarla en el futuro.

El segundo elemento dependerá de la evolución de Sareb, una evolución no exenta de riesgos significativos derivados del comportamiento del mercado inmobiliario, el ritmo de desinversión y la capacidad de absorción de sus activos, todo ello en un contexto exigente de gastos financieros y de estructura. Las hipótesis de evolución de estos elementos son muy difíciles de predecir en un plazo tan largo como los diez años restantes que tiene Sareb, por tanto, conviene ser cautos. En todo caso ha de valorarse muy positivamente el hecho de que en sus cinco años de existencia, Sareb ya ha desinvertido el 27,2% de sus activos y ha amortizado deuda por cerca de 13.000M€.

Y el tercer elemento dependerá del comportamiento definitivo de las garantías ofrecidas por FROB en los procesos de desinversión, en particular, si se produjeran desviaciones sobre la pérdida esperada actualmente estimada en 2.500M€.

Señorías, ya he afirmado antes que no cabe duda de que el dinero público utilizado en la reestructuración del sector financiero español ha sido ingente. Pero siendo tan elevado el importe absoluto, es útil emplear algún elemento de relación. Y en este sentido, puede ayudar comprobar lo que ha sucedido en países de nuestro entorno. Los países con un mayor uso de ayudas de capital entre 2008 y 2015 utilizaron entre un 20%-25% del PIB de 2015, entre los que se encuentran Grecia, Irlanda y Chipre. Le siguen Portugal y Eslovenia que utilizaron un valor próximo al 9%, seguidos de

España, Bélgica, Luxemburgo (entre un 5% y un 6%) y de Dinamarca, Reino Unido, Austria y Países Bajos (entre un 3% y un 4%).

1.7.- La experiencia reciente y el nuevo marco europeo de resolución. Banco Madrid y Banco Popular.

Paso ahora Señorías a comentar la historia más reciente referida, en particular, al marco europeo de resolución.

Durante todos estos años de inestabilidad financiera, el proyecto del euro se ha visto sometido a su propia prueba de resistencia. La dudas sobre la capacidad de las cuentas públicas de algunos Estados para asumir los impactos de la quiebra de bancos, la fragmentación consecuente de los mercados financieros y las dificultades para hacer eficaz la transmisión de la política monetaria desembocaron, afortunadamente, no en la ruptura del euro sino en el impulso de un proyecto, aún inacabado pero esencial, dirigido a la creación de una unión bancaria. Proyecto basado en dos ejes (el regulatorio y el institucional), y en tres pilares el Mecanismo Único de Supervisión (en el que integra el Banco de España), el Mecanismo único de Resolución (en el que integra el FROB) y el *no nato* Esquema de Garantía de Depósitos Común.

En España la adaptación a este nuevo marco se acometió mediante la aprobación de la vigente Ley 11/2015, de 18 de junio, que si bien supone una continuación de los principios e instrumentos de resolución ya vigentes, ha incorporado algunas importantes novedades. En primer lugar, estableció la fase de resolución preventiva y planificación que atribuye a departamentos independientes de los supervisores (Banco de España y CNMV). En segundo lugar, constituye el Fondo de Resolución, como instrumento preventivo que financiado previamente por los propios bancos debe ser empleado para evitar la utilización de recursos públicos. Finalmente, articula también la participación española en el Mecanismo Único de Resolución. A estos efectos, ha de tenerse en cuenta que desde la creación de la Junta Única de Resolución, es ésta la encargada del funcionamiento eficaz del Mecanismo y, en particular, responsable directa de la resolución de las entidades significativas de la zona euro.

Desde la entrada en vigor de este marco se han producido dos quiebras de bancos españoles y, francamente, tanto la actuación pública como el resultado de las mismas han distado enormemente de lo sucedido conforme a la anterior descripción de acontecimientos.

Por un lado, procede recordar brevemente el caso de Banco Madrid, en marzo de 2015, originado en la decisión del Departamento del Tesoro de Estados Unidos de considerar a su matriz, Banca Privada d'Andorra (BPA) como una institución financiera sometida a preocupación de primer orden en materia de blanqueo de capitales. Tras la advertencia realizada, la autoridad supervisora de Andorra decidió intervenir BPA y, por su parte, el Banco de España acordó la intervención de su filial Banco Madrid y el

nombramiento de administradores provisionales que sustituyesen al órgano de administración del banco.

Después, solicitado el concurso voluntario de la entidad, y consultado el FROB por el Juzgado competente, se acordó comunicar al Juzgado la no apertura de un proceso de resolución, fundada en la ausencia de interés público, dado el bajo porcentaje que representaba el balance de Banco Madrid en el total de las entidades de crédito en España. En la actualidad, dos años y medio después, el concurso de Banco Madrid se encuentra en fase de liquidación de los bienes y derechos por parte del administrador concursal.

Señorías, paso ahora a darles cuenta de la única resolución realizada en España bajo el paraguas del Mecanismo Único de Resolución: la resolución de Banco Popular. Ya di cuentas al respecto el pasado 27 de septiembre en la Comisión de Economía y Competitividad y me remito lógicamente a lo señalado allí. Trataré no obstante, de extraer lo que considero más importante del papel del FROB y después me centraré en las preguntas que previsiblemente me formularán sobre los aspectos que consideren su Señorías más relevantes.

Como saben, el continuo agravamiento de la situación de Banco Popular y el riesgo de su posible inviabilidad provocó que la sesión ejecutiva extendida de la Junta Única de Resolución acordara, el sábado 3 de junio, que el FROB debía iniciar un procedimiento competitivo de venta. Habida cuenta de las circunstancias, se decidió aprovechar los trabajos llevados a cabo durante los meses previos por la propia entidad en su proceso de venta privado.

De este modo, el mismo día 3 de junio el FROB puso en marcha la estrategia acordada por la Junta y, a través del banco de inversión contratado previamente, se invitó a los cinco bancos nacionales que habían mostrado ya interés en la compra del grupo en el proceso privado, para que indicaran si estaban interesados en participar en un proceso de venta en el caso de que se declarase la resolución de la entidad. Finalmente, solo dos de los candidatos participaron en el proceso, a los cuales se les permitió acceder a la información disponible de la entidad y se les remitió una carta de proceso detallando el objeto de venta y las condiciones para presentar su oferta.

Sin embargo, fue tal la magnitud de la fuga de depósitos durante los días siguientes, que en la tarde del martes 6 de junio, la propia entidad comunicó al Banco Central Europeo la imposibilidad de atender sus pagos al día siguiente. Dicha circunstancia habría abocado al banco a no abrir sus puertas el miércoles y que se iniciase un procedimiento concursal ordinario, con la correspondiente suspensión de pagos. El Banco Central Europeo declaró formalmente la inviabilidad de la entidad, fundamentándola en el problema de liquidez, lo que fue comunicado a la Junta Única de Resolución, desencadenándose así el proceso de resolución.

Informada de la inviabilidad de Banco Popular, a última hora de la noche del 6 de junio, la Junta Única de Resolución constató a su vez que se daban las otras dos

condiciones para iniciar su resolución, la ausencia de soluciones privadas y la presencia de interés público. A este respecto, no se puede olvidar que la declaración ordinaria de concurso hubiese conllevado evidentes perjuicios para los depositantes, (alrededor de 60.000M€), clientes (alrededor de 4 millones y medio), empleados de la entidad (unos 12.000) y, en general, hubiera tenido un impacto muy negativo sobre la estabilidad financiera de España y de la Unión Bancaria. A ello se hubiese añadido el impacto derivado de la falta de recursos suficientes en el Fondo de Garantía de Depósitos para dar cobertura inmediata a los cerca de 35.000M€ de depósitos cubiertos.

A partir de ese momento, la Junta instó al FROB a acelerar el proceso de venta de modo que la misma se pudiera ejecutar en unas horas. Finalmente, de los dos únicos candidatos que seguían participando en el proceso de venta, solo uno de ellos presentó oferta. Recibida ésta, la Junta Única acordó declarar la resolución de la entidad y aprobar el dispositivo de resolución. Asimismo, impartió instrucciones al FROB para la implementación de las medidas recogidas en el dispositivo de conformidad con la legislación española. En concreto, teniendo en cuenta la oferta recibida, instruyó al FROB a amortizar la totalidad de las acciones ordinarias en circulación del Banco Popular, convertir los instrumentos de capital adicional a nivel uno en acciones y amortizarlas, convertir la totalidad de los instrumentos de capital de nivel dos en acciones de nueva emisión del propio banco y, finalmente, vender la totalidad de estas nuevas acciones por el importe de 1 euro al Banco Santander.

Como consecuencia de la compra del cien por cien de las acciones de Banco Popular, Banco Santander adquirió todos los activos y pasivos de la entidad, tanto presentes como futuros y se comprometió a garantizar toda la liquidez necesaria para hacer frente a las obligaciones de pago de la entidad desde el mismo día de la operación.

A continuación, me gustaría abordar una preocupación ya expresada en esta cámara en relación con la resolución de Banco Popular y que es la relativa al informe del experto independiente de valoración de Banco Popular, encargado por la Junta Única de Resolución. Este informe tuvo por objeto estimar el valor económico de la entidad siguiendo unas asunciones prudentes y conservadoras, y el valor de la misma entidad ante un escenario de concurso ordinario. Dadas las evidentes razones de urgencia, se emitió con carácter provisional, como prevé la normativa. Posteriormente la Junta ha encargado la elaboración del informe definitivo que al parecer debiera estar concluido el primer trimestre del próximo año.

Respecto al estado de la publicación de este documento, la JUR está evaluando la reciente decisión del Panel de Apelación, con intención de publicar una versión editada, no confidencial, del informe de valoración y algunos aspectos adicionales de la decisión de resolución. Me consta que es voluntad de la JUR hacérselo llegar a esta Comisión por escrito tan pronto como esté concluido.

Me gustaría terminar esta parte de mi comparecencia, resaltando que el reciente proceso de resolución del Banco Popular ha sido desde todas las perspectivas un

evento de una gran trascendencia. Es muy significativo y revelador comprobar la enorme distancia normativa e institucional recorrida entre los dos puntos: la intervención en 2009 en CCM y la intervención en Popular en 2017. La inviabilidad de un banco, como la de cualquier empresa, es siempre un evento desafortunado y muy perjudicial, particularmente cuando, como es el caso, hay muchos minoristas entre los afectados. Dicho esto, a la luz de la experiencia, creo que se pueden resaltar al menos dos elementos positivos. El primero es la demostración de que, incluso en escenarios de máxima urgencia y complejidad, la regulación y las autoridades de resolución están operativas, afianzando la credibilidad de este pilar de la Unión Bancaria. Y en segundo lugar, desde la más neutral apreciación de los objetivos de la resolución previstos en el ordenamiento, se puede afirmar que la Junta Única de Resolución cumplió con el mandato institucional asignado. Logró gestionar la situación de inviabilidad del banco español protegiendo la estabilidad del sistema financiero, evitando impacto alguno en los depósitos, ofreciendo completa continuidad operativa a todos los clientes y evitando el uso de recursos públicos.

2.- LECCIONES EXTRAÍDAS Y CONSIDERACIONES PARA EL FUTURO.

Paso ya Señorías a la segunda parte de mi intervención, que tratará de extraer de la importante experiencia acumulada por nuestro país a la que me acabo de referir, las lecciones y reflexiones que considero más útiles, particularmente teniendo en cuenta los trabajos de esta Comisión.

Las he tratado de ordenar en 4 bloques.

1. En primer lugar, en relación con el manejo de los tiempos en la adopción de decisiones. La decisión por la que se acuerda la inviabilidad de un banco es tremendamente compleja, irrevocable y desata consecuencias de un enorme rigor. Para mayor complejidad, se suele adoptar en escenarios de información incompleta, basada en estimaciones y expectativas. Si se adopta demasiado pronto, se puede deteriorar valor de los accionistas. Pero si se actúa tarde, serán los ciudadanos los que terminen padeciendo un mayor coste público por lo que, en definitiva, no es sino la quiebra de una empresa privada. Encontrar el equilibrio no es nada fácil pero creo que la experiencia acumulada nos lleva a una evidencia. Es más fuerte y habitual la atracción por confiar en que medidas paliativas resolverán el problema, que la hipotética precipitación de las autoridades por declarar la inviabilidad y poner en marcha un plan de resolución.

Lo anterior conduce a algunas reflexiones inmediatas. La primera es que los gestores deben ser plenamente conscientes de que el tiempo para la solución de sus debilidades no es ilimitado, particularmente si se trata de entidades que pueden poner en peligro la estabilidad financiera. Las actuaciones que pueden adoptar deben ser suficientemente correctivas aunque generen pérdida de valor en el corto plazo, huyendo de la idea de que la contemporalización soluciona buena parte de los problemas. Es importante además que, salvo excepciones muy justificadas, los

gestores que no han logrado enderezar el rumbo, sean sustituidos lo antes posible, favoreciendo de este modo la identificación definitiva de las pérdidas a atajar.

La segunda reflexión es que los supervisores deben confiar no solo en los instrumentos habituales de supervisión reforzada, sino en la activación de la primera fase del marco legal de la resolución, la llamada actuación temprana. Un instrumento que puede facilitar la adaptación de medidas severas de retorno a la viabilidad o, en el caso alternativo, el avance de los trabajos preparatorios de una resolución. El limitado uso que se está haciendo de esta herramienta a nivel europeo por la presencia de diferentes obstáculos hace recomendable su revisión.

2. En segundo lugar, en relación con el marco institucional. Las autoridades de resolución están llamadas a actuar en defensa del interés público, en contextos de enorme tensión y dificultad. Por ello es capital que estas autoridades reúnan una serie de características que garanticen su adecuado funcionamiento.

En primer lugar, las autoridades de resolución, como requiere explícitamente la normativa europea, han de contar no solo con un mandato específico y claramente diferenciado del supervisor, sino que además deben operar de forma orgánicamente separada. A mi juicio, es preferible que esta separación se articule mediante una institución independiente como la JUR o el propio FROB.

En segundo lugar, se deben desarrollar mecanismos eficientes de coordinación con las múltiples autoridades involucradas en un proceso de resolución. Esta cuestión es especialmente crítica cuando se trata de grandes grupos bancarios internacionales.

Finalmente, las autoridades deben contar con profesionales muy especializados y protocolos internos que permitan actuar con un método ordenado y ágil. A estos efectos, es también decisivo que tengan capacidad de incorporar rápidamente a profesionales de la banca que cuenten con suficiente experiencia, integridad y credibilidad.

3. En tercer lugar, la planificación. La gestión de la situación creada por la inviabilidad de una gran empresa es siempre muy compleja y puede durar años. La inviabilidad de un banco es, por la propia estructura financiera de su balance, mucho más difícil de gestionar. Y ha de hacerse idealmente en un fin de semana. Lo anterior nos lleva a hacer especial hincapié en lo que llamamos fase preventiva, basada en la elaboración para todas las entidades de planes de resolución, adaptados a cada entidad, que habrán de servir de hoja de ruta en caso de inviabilidad.

Esta planificación tiene dos claras ventajas. Por una parte permite integrar en la vida ordinaria de las entidades la reflexión continuada sobre su resolubilidad, y por otra, facilita a las autoridades de resolución una doble tarea. En primer lugar, detectar qué obstáculos de un banco pueden dificultar su resolución ordenada y, en su caso, solicitar medidas para eliminarlos. Y, en segundo lugar, utilizar esos planes para

preparar adecuadamente nuestras organizaciones para el caso de que tengan que ser ejecutados.

Como consecuencia de nuestra experiencia, entendemos que en el trabajo en curso para elaborar los planes hay dos retos prioritarios. Por un lado, garantizar la calidad de la información disponible para ejecutar la resolución, ya que una información actualizada, fiable y rápidamente accesible es esencial para ejecutar cualquier instrumento de resolución. Y por otro lado, es determinante que las entidades progresen en la constitución de un nivel de pasivos que puedan absorber pérdidas (MREL) sin generar problemas de estabilidad, garantizando la continuidad de sus funciones críticas y restaurando, en su caso, el capital de la entidad tras la resolución. Este nivel debe ser ajustado en función de las características de la entidad y de la estrategia de resolución prevista.

Además de esto, y desde un punto de vista práctico, me gustaría añadir brevemente otras reflexiones internas derivadas directamente del caso del Banco Popular. En primer lugar, la necesidad de mejorar la disponibilidad de instrumentos de apoyo a la liquidez por parte de las autoridades de resolución, para garantizar la eficacia del arsenal de instrumentos disponibles. La recapitalización interna ha sido el foco de estos años, pero por sí misma no genera liquidez en un banco con problemas, liquidez que puede ser clave para la viabilidad de un dispositivo de resolución. El FROB ya está colaborando a nivel europeo para alimentar estos debates.

En segundo lugar, una reflexión sobre el régimen del concurso ordinario de acreedores, que en España ha estado tradicionalmente caracterizado por procedimientos largos, costosos y complejos, que suelen concluir con la liquidación de la empresa concursada. Estas dificultades resultan especialmente lesivas para la gestión del concurso de una entidad del sector bancario y, en particular, para sus principales acreedores, los depositantes. Como ya sucede en otros países, resultaría útil reflexionar sobre la oportunidad de incorporar algunas especificidades en el procedimiento concursal de entidades de crédito y, aún más, promover la armonización de las mismas a escala europea.

4. En cuarto y último lugar, la protección de los recursos públicos mediante la internalización de los costes. Aunque todos los elementos preventivos hubieran funcionado a la perfección, nunca podrá sortearse el hecho de que la quiebra de una entidad implique pérdidas a distribuir entre diferentes sujetos. La labor última de las autoridades es proteger el dinero público y lograr que los costes de la resolución se concentren en los propios accionistas y acreedores de la entidad. Esta es la regla ordinaria de la economía de mercado, de la que la banca se excepciona, no por ningún privilegio sectorial sino por los problemas de interés público que puede generar en la estabilidad y, en particular, en los depositantes. Por ello, es crítico garantizar que las entidades están preparadas para que los efectos de su inviabilidad sean restaurados mediante la absorción de pérdidas de sus propietarios y acreedores más subordinados. Es por tanto esencial añadir a la tradicional inspección del nivel de recursos propios de un banco y la calidad de sus activos, la vigilancia de la cascada de

pasivos del banco llamados a absorber esas posibles pérdidas, idealmente sin efectos que puedan desestabilizar al conjunto del sistema.

En relación con esto, me gustaría realizar una reflexión importante sobre la experiencia española con el ejercicio de reparto de la carga de la recapitalización, que se realizó en 2012. Sobre un importe total de más de 14.000 millones de euros, 10.000 millones se encontraban en manos de clientes minoristas. Como sus Señorías saben, se ha podido constatar posteriormente que la comercialización realizada en su día por las entidades de estos productos adoleció de importantes defectos, y así lo han puesto de manifiesto mayoritariamente los Tribunales de Justicia.

La lección que se extrae de ello es muy relevante. Siendo los ejercicios de absorción de pérdidas privadas el camino correcto para el interés público, la masiva comercialización de instrumentos financieros entre clientes minoristas, no solo puede generar un importante daño sobre estos clientes, si no fueran debidamente advertidos de los riesgos, sino que quiebra la credibilidad de que esas inversiones puedan asumir pérdidas cuando corresponda. Y, adicionalmente, incrementa los riesgos y costes legales de la resolución. Es esencial que la comercialización de estos instrumentos garantice que los clientes conocen las posibles consecuencias de la inviabilidad, siendo asimismo determinante el desarrollo de una cultura financiera que habilite a los clientes minoristas a entender debidamente los riesgos derivados de la tenencia de acciones, aportaciones al capital social de una cooperativa o instrumentos de deuda bancaria.

Por último, permítanme una breve referencia a la parte nuclear de la estabilidad que es la protección de los depositantes. La normativa financiera en general y la normativa de resolución, en particular, ya establecen un régimen de eficaz protección para determinados depósitos bancarios. No obstante, tras la cesión de competencias regulatorias, supervisoras y de resolución carece de cualquier sentido que se retrase más la culminación del tercer pilar de la Unión Bancaria, mediante la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Por otro lado, creo que sería muy positivo reforzar la prelación concursal, no sólo de los depósitos de las personas físicas y pequeñas y medianas empresas que ya recoge la Ley, sino también de los depósitos de las grandes empresas. De modo que estos depósitos tuvieran un privilegio sobre los demás acreedores ordinarios, como ya ocurre en otros países.

Voy concluyendo ya Señorías, con una reflexión final. Creo que hoy, a finales de 2017, la situación es completamente diferente a la que teníamos a finales de la década anterior. La rentabilidad y solvencia de la mayoría de las entidades españolas han mejorado durante los últimos años, hay mayor disponibilidad de crédito y las adaptaciones a los nuevos requisitos regulatorios van progresando con fluidez. Esto se debe al trabajo de reestructuración al que me he referido y a la profunda y continuada transformación de todo el sector bancario español en asuntos como el saneamiento de los balances, la eficiencia operativa o el fortalecimiento de las ratios de solvencia. No obstante, sin desmerecer esta positiva evolución reciente, el sector financiero español afronta todavía importantes retos que exigen mantener a todos los niveles la senda de

fortalecimiento. Particularmente en lo que se refiere a la generación de capital y otros pasivos regulatorios y al drenaje definitivo de los activos inmobiliarios improductivos. Ello ha de abordarse además en un contexto de dificultad para toda la banca europea, con presión a la baja de la rentabilidad del negocio, en un entorno muy bajo de tipos y márgenes financieros y con una creciente imposición de requisitos regulatorios.

Lejos de acomodarse por los resultados del camino ya andado, desde la perspectiva específica de la resolución de entidades de crédito, conviene seguir abordando tareas que perfeccionen el sistema, la primera de las cuales es concluir el proceso de reestructuración español. En este sentido, queda la desinversión de la participación remanente en Bankia que se acometerá tratando de ajustarse no solo al marco legal, sino a un procedimiento normalizado que permita garantizar la máxima objetividad y rigor en la evaluación de los elementos a considerar para adoptar las decisiones que correspondan. Y el otro gran desafío abierto es el cumplimiento de Sareb de su objeto social mediante la liquidación de los activos en el plazo remanente de 10 años. Una labor complicada y sujeta a importantes incertidumbres pero que va avanzando.

Termino aquí Señorías, con la consideración final de que es legítimo corroborar el avance que desde muchas perspectivas se ha logrado para fortalecer la resistencia del sistema a las crisis bancarias. Hay mucho trabajo ya adelantado a escala europea y nacional. No obstante, queda recorrido para emplear las lecciones aprendidas durante estos años para mejorar la capacidad estructural de nuestro sistema para reaccionar ante los escenarios de inviabilidad financiera de la forma más conveniente para el interés público. Este es sin duda uno de los objetivos de esta Comisión, para el cual pueden contar con mi plena colaboración y la del FROB.

Esto es todo. Muchas gracias, Señorías. Quedo a su disposición para tratar de contestar las preguntas que estimen conveniente plantearme.

ANEXO

Datos en (millones de euros)

Entidades involucradas	EPAs y garantías	Acciones, participaciones preferentes o CoCos	Recuperaciones *
Catalunya Banc Catalunya, Tarragona, Manresa	559	12.052	782
CEISS Caja España-Duero	430	1.129	604
Nova CaixaGalicia Galicia, Caixanova	379	9.052	783
*Banco Gallego (separado de NCG)	95	245	-
BFA-Bankia Madrid, Bancaja, Laietana, Insular, Rioja, Ávila, Segovia	-	22.424	-
Banco Mare Nostrum Murcia, Penedés, Sa Nostra, Granada	-	1.645	-
Banca Cívica Navarra, Cajasol-Guadalajara, General de Canarias, Municipal de Burgos	-	977	977
Banco de Valencia	656	5.498	-
Liberbank G. Cajastur, C. Extremadura, C. Cantabria	-	124	124
Caja3 CAI, C. Círculo, C. Badajoz	-	407	407
Caja Sur	392	800	800
Intereses cobrados por CoCos y participaciones preferentes	-	-	1.434
Inyección FROB	2.511	54.353	-
Sareb	-	2.192	-
TOTAL	2.511	56.545	5.911

(*) Las ayudas definitivamente recuperadas dependerán de la evolución y desinversión final de las participadas del FROB (BFA/Bankia, BMN y Sareb). En esta columna no se han incluido 1.304 millones de euros resultado de la venta del 7,5% de Bankia en febrero de 2014, ni 818 millones de euros recientemente desinvertidos en la venta del 7% de Bankia, ni 535 millones de euros de dividendos distribuidos por Bankia, ya que en los tres casos las cantidades recibidas se mantienen en BFA.