

**Palabras de Clausura**  
**Jaime Ponce Huerta, Presidente del FROB.**

**Jornada de Resolución Bancaria: «Del programa español de reestructuración al nuevo marco europeo de resolución».**

*Viernes 9 de febrero de 2018*

- Es un placer clausurar esta jornada sobre resolución bancaria, y me gustaría comenzar agradeciendo a todos nuestros ponentes su disponibilidad a participar en este acto, y especialmente, el haber compartido con nosotros sus interesantes impresiones a lo largo de esta mañana.
- Querría también agradecerles a todos ustedes su asistencia, y he de decir que, desde el FROB nos sentimos halagados por la extraordinaria acogida que ha tenido la jornada y por la alta respuesta en participación e interés, que ha desbordado nuestras expectativas iniciales. También quiero tener una palabra de agradecimiento para todos los profesionales del FROB que han trabajado intensamente para el éxito de esta jornada.
- El desarrollo de esta jornada no hace sino reforzar nuestra convicción en torno a la importancia de promover foros de debate e intercambio de conocimiento sobre la resolución de entidades, una materia relativamente nueva en el ámbito regulatorio e institucional financiero, pero de enorme trascendencia en general, y, por su propia naturaleza, en ciertas ocasiones, de una relevancia crítica, como se ha comprobado durante estos años.
- La creación de estos espacios de reflexión nos ha de permitir a las autoridades de resolución, como hoy mismo se ha evidenciado, cumplir un doble objetivo. De un lado, promover la mejor comprensión de una actividad, reconozcámoslo ciertamente compleja, pero al tiempo, como digo, de un impacto potencial tremendo sobre la sociedad en su conjunto. Por ello, que buena parte de los agentes involucrados en el funcionamiento del sector financiero, hoy representados aquí, identifiquen las claves básicas de la política pública de resolución de entidades solo puede beneficiar la mejor aplicación de sus

instrumentos. Que la sociedad en su conjunto conozca las razones últimas que justifican la resolución de una entidad de crédito para, evitando su concurso, alcanzar un interés público superior, es no solo una aspiración del FROB sino, además, un elemento esencial para la mayor eficacia de la propia política de resolución y, por tanto, de la satisfacción de nuestra misión institucional.

- A su vez, y este es el segundo objetivo, estos foros de intercambio de ideas nos han de servir para analizar críticamente, junto a la comunidad financiera española, las actuaciones llevadas a cabo en los últimos años, su necesidad y conveniencia, los efectos que han ocasionado y las áreas de mejora. Con una voluntad final de alimentar nuestro aprendizaje interno, por un lado, y, al tiempo, enriquecer la reflexión en curso, a escala nacional y europea, sobre las políticas de resolución y modificaciones legales, que han de mejorar nuestra capacidad para acometer los desafíos derivados de la crisis de entidades financieras.
- Creo, por tanto, que la jornada de hoy ha sido una excelente ocasión para trabajar en esta dirección y por ello les agradezco nuevamente a todos ustedes su participación.
- Permítanme a continuación aportar a este debate y reflexión colectivas, mis consideraciones personales como Presidente del FROB.

## **REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO: HACIA EL CIERRE DE LOS PLANES DE REESTRUCTURACIÓN.**

- No cabe duda de que durante la reciente crisis, todas las autoridades mundiales, sin casi excepciones, debieron adoptar 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 fue una excepción y hemos recorrido ese camino del rescate bancario, al igual que muchos de nuestros vecinos europeos.

- Como todos ustedes saben, el FROB ha desempeñado desde su creación en 2009, un rol fundamental, coordinando ese proceso de reestructuración bancaria. Durante sus primeros años de existencia facilitó apoyo financiero a las cajas de ahorros que afrontaban entonces fusiones, tratando de mejorar la fortaleza del sistema. A través del llamado FROB 1, se concedieron 9.674 millones de euros en participaciones preferentes convertibles en 7 procesos diferentes de integración.
- Con el paso del tiempo, se puso de manifiesto la insuficiencia de esta intervención, ya que se identificaban problemas adicionales de solvencia en el sector. Como resultado de ello, el supervisor incrementó los requisitos de capital a la banca, y en paralelo, para contribuir a que algunos de los grupos pudieran cumplir con esos nuevos requisitos, el FROB suscribió acciones por importe de 5.700M€ en 4 grupos, a través del programa FROB 2.
- Pero sin duda fue a partir de 2012, cuando el proceso de reestructuración se desplegó completamente y el FROB, tras la solicitud de la asistencia financiera al Mecanismo Europeo de Estabilidad y la suscripción con la Comisión Europea del famoso Memorandum de Entendimiento (MoU), tuvo que desempeñar un papel capital dentro de lo que fue una intervención pública que, probablemente, no tenga precedentes en nuestro país por su dimensión sistémica y la rapidez con que hubo de ejecutarse. No tiene sentido detallar algo que ya conocen ustedes sobradamente y sobre lo que se ha discutido esta misma mañana. 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 para los que se articuló inmediatamente un mecanismo de arbitraje. 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 actuación necesaria para cumplir los objetivos de la resolución y responder debidamente a una situación de emergencia financiera. Transcurridos cinco años y haciendo el balance al que se refería la primera mesa de la jornada, lo más importante es evitar que se difumine el recuerdo del enorme sacrificio y sufrimiento que aquello ocasionó, desde múltiples perspectivas. De lo aprendido aquellos años han llegado y llegarán reformas que deben perdurar, sobre las que reflexionaba la segunda mesa, y que ya han tenido consecuencias claramente reconocibles en el proceso de resolución liderado por la Junta Única de Resolución, el pasado junio, sobre el sexto banco de nuestro país.
- Adicionalmente, considero, y esto es un juicio personal, que aquella intervención en el sector financiero se llevó adelante con una profesionalidad técnica digna de reconocimiento y en línea con los más avanzados principios internacionales de resolución, de los que España fue entonces vanguardia. Creo que el FROB merece ese reconocimiento técnico, al igual que otras autoridades nacionales.
- Estos principios de la resolución se resumen sencillamente, recordando que toda la movilización de medidas y recursos públicos no se hizo 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. 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.
- Lamentablemente, solo la movilización del dinero de los ciudadanos pudo lograr el objetivo estabilizador y evitar la quiebra del sistema en su conjunto. Pero esos recursos públicos permitieron que ningún depositante perdiera su dinero, que ninguna entidad sana fuera contagiada con efectos irreversibles 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, al contrario, sus actuaciones irregulares han sido diligentemente inspeccionadas y trasladadas a la Fiscalía. En definitiva, la intervención protegió la estabilidad financiera por fundadas razones de interés público.

### **BALANCE DE AYUDAS.**

- El total de ayudas otorgadas por el FROB durante estos años asciende a un total de 56.545 millones de euros. Esta cifra ofrece por sí misma el balance cuantitativo del esfuerzo público y muestra la enorme magnitud de la que hablamos.
- En relación con esta cuestión del volumen de ayudas, me gustaría hacer un inciso, ya que se trata de un tema muy debatido y en el que quisiera aportar, si fuera posible, algo de claridad. Cuando se nos piden cifras de ayudas que vamos a recuperar, tratamos siempre de hacer un esfuerzo extra de transparencia para lo que necesitamos hacer una distinción entre:
  - De un lado, los importes de ayudas que efectivamente se han recuperado hasta la fecha. Algo menos de 6.000 millones de euros (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.
  - Adicionalmente, hay que destacar que en esta relación no se incluyen los más de 2.600 millones de euros recibidos por BFA, en concepto de dividendos (534 millones) y por la venta del paquete accionario de Bankia que se realizó en 2014 por importe de 1.304 millones de euros y los 818 millones de la venta de acciones del pasado mes de diciembre.
- Y de otro lado, podemos hablar de otros elementos que determinarán la capacidad de recuperación de ayudas. Pero aquí nos movemos en el ámbito de las estimaciones, sobre tres elementos.

- El primero es cómo se desarrolle la desinversión pendiente de participación indirecta del FROB en Bankia, tras su reciente fusión con BMN. El FROB ha ejecutado hasta el momento dos operaciones 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, salvo que el Gobierno modifique ese plazo. En la actualidad FROB, a través de BFA, cuenta con una participación del 60,93% en la entidad cuya desinversión 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, fundamentalmente de evolución del mercado de capitales, a considerar para adoptar las decisiones que correspondan.
  
- 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€. Asimismo, Sareb como se ha puesto de manifiesto en la jornada, no solo ha generado un impacto socio-económico global enormemente positivo, sino que su objetivo público de aliviar y gestionar eficazmente la enorme obstrucción de activos inmobiliarios improductivos en el balance de los bancos fue cumplido desde el mismo momento de su creación.
  
- 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€.
  
- Ya he señalado 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. En el ámbito de la Unión Europea, solo entre 2008 y 2010 la Comisión autorizó ayudas a 215 entidades financieras (en la jornada se ha hablado de 500 autorizaciones hasta el 2016), 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%).

- 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%).

### **BALANCE POSITIVO, PERO CON ASPECTOS A MEJORAR.**

- Una vez hecho el balance sobre el programa de reestructuración español, creo que se puede decir que las reformas acometidas han contribuido a la configuración progresiva de un sistema bancario más fuerte y racionalizado, que se afianza en la clara mejoría manifestada en los últimos años. La rentabilidad y la solvencia de la mayoría de las entidades financieras españolas han mejorado sustancialmente, hay mayor disponibilidad de crédito, y las adaptaciones a los nuevos requisitos regulatorios van progresando con fluidez. Esto se debe a su profunda y continuada transformación en asuntos como el saneamiento de los balances, la eficiencia operativa, el fortalecimiento de las ratios de solvencia o la gobernanza de las entidades. Cabe concluir por tanto, que la estrategia de reestructuración llevada a cabo fue proporcionada a la extrema gravedad de la situación y ha contribuido decisivamente a la progresiva normalización de nuestro sistema bancario.
- No obstante, sin desmerecer esta positiva evolución reciente, el sector financiero español afronta todavía importantes retos que exigen mantener todos los esfuerzos para continuar en 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 cierta 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.

- Esta combinación de logros y trabajo pendiente referida al sector privado es perfectamente extensible a las autoridades públicas financieras. En efecto, la Unión Bancaria, con su regulación armonizada y autoridades comunes, se ha ido consolidando a todos los niveles pero aún mantiene importantes tareas por culminar. En particular, en lo que se refiere a la resolución de entidades, los avances son significativos y han sido discutidos en la mesa anterior. Pero también la experiencia reciente permite la identificación de importantes áreas pendientes de mejora.
- El caso reciente del Popular es un evento de una gran trascendencia y el ejemplo claro de lo anterior. 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 algunos elementos positivos. El primero es la confirmación de que, incluso en escenarios de máxima urgencia y complejidad, la regulación y las autoridades de resolución están plenamente operativas y actúan coordinadas, afianzando la credibilidad de este pilar de la Unión Bancaria. 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 protegiendo la estabilidad del sistema financiero, evitando cualquier contagio, sin ocasionar impacto alguno en los depósitos, ofreciendo completa continuidad operativa a todos los clientes y evitando el uso de recursos públicos.

### **LECCIONES APRENDIDAS, RECOMENDACIONES A FUTURO.**

- Pues bien, tomando como base la experiencia acumulada por FROB a lo largo de todos estos años, desde nuestro punto de vista hay ciertos aspectos que requieren una reflexión prioritaria a todos los niveles.
- Los he tratado de ordenar en varios 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. Encontrar el equilibrio entre la procrastinación y la precipitación 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. 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 la necesidad de revisar los incentivos y mecanismos para 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.

- 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.

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.

- 3. En tercer lugar, la planificación, sobre la que se ha hablado intensamente a lo largo de la jornada. 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.

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, como se ha mencionado anteriormente, 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 pero al tiempo, debe ser suficiente, para garantizar la resolubilidad de las entidades que es, en última instancia, el cometido de las autoridades de resolución.

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 de los que también se ha hablado mucho esta mañana.

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 bancaria 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. 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 se ha podido constatar posteriormente, 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. En línea con los trabajos de las autoridades que se han comentado hoy, 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.

## **CIERRE.**

Ya concluyo aquí. Transcurridos cerca de nueve años de los primeros episodios de la crisis financiera y la creación del FROB, se comprueba en retrospectiva el importante camino andado. Considero legítimo corroborar el avance que desde muchas perspectivas se ha logrado para fortalecer la resistencia del sistema a las crisis bancarias. Hay mucha experiencia acumulada como se ha comprobado a lo largo de esta jornada y trabajo ya adelantado a escala europea y nacional. No obstante, queda un buen recorrido por completar, empleando las lecciones aprendidas durante estos años en la mejora de la capacidad estructural de nuestro sistema para reaccionar ante los escenarios de inviabilidad financiera de la forma más conveniente para el interés público. En el cumplimiento de este objetivo FROB está plenamente comprometido y a la reflexión colectiva de cómo trabajamos para lograrlo hemos dedicado la jornada de hoy. Espero que les haya resultado de interés.

Muchas gracias.