

«10 years of FROB»
Intervención del Presidente
FROB 10th ANNIVERSARY CONFERENCE (2009-2019)
Madrid, 5 de julio de 2019

INTRODUCCIÓN

Buenos días a todos.

Hace solo unos días, el pasado 27 de junio, se cumplían exactamente los diez años de la publicación oficial de la norma por la que se creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. Ante el incipiente pronóstico de lo que se avecinaba entonces, se fundaba el FROB con unas funciones y facultades novedosas, pero aún alejadas de las que hoy, una década después, disponemos como autoridad española de resolución ejecutiva dentro del Mecanismo Único de Resolución (MUR) europeo. Cuando hace algunos meses en el FROB se proyectaba este acto de hoy pensamos que sería positivo no tanto celebrar la efeméride como conmemorar, es decir, hacer memoria juntos, de lo que debimos aprender o simplemente no olvidar de la experiencia del FROB a lo largo de estos años.

Permítanme, comenzar agradeciendo a todos los que están haciendo posible esta jornada. En primer lugar, al Ministerio de Economía y Empresa que nos acoge y, particularmente, a la Ministra que en breve se dirigirá a nosotros para clausurar la jornada. Al Gobernador y al Vicepresidente del Banco Central Europeo por sus magníficas intervenciones de esta mañana. Y a todos los panelistas y moderadores que han logrado hacer de este evento una cita del máximo interés y utilidad al objeto conmemorativo al que me refería. A lo largo de estos años, he tenido la fortuna de trabajar, de un modo u otro, con casi la totalidad de los intervinientes en esta jornada, lo que me ha permitido confirmar la magnífica consideración que he tenido siempre de los más altos responsables de las autoridades económicas españolas y europeas y de su honesto compromiso en la defensa del interés general.

Quiero dar también públicamente las gracias al personal del FROB que ha trabajado intensa y eficazmente para que hoy todo esté a punto.

MIRANDO ATRÁS – lo que no debemos olvidar-

Decía que mirando al futuro será útil detenernos sobre lo que no debemos olvidar de la experiencia del FROB y extraer, al tiempo, las principales lecciones.

Sobre lo que no debemos olvidar destacaría un par cuestiones.

Como se ha recordado esta mañana, la sucesión de dos periodos de recesión desde el inicio de la crisis financiera, en 2008, hasta el tercer trimestre de 2013 no tiene antecedentes en los últimos 80 años de la historia española. La interconexión entre la debilidad de la banca, la recesión económica y el deterioro de las finanzas públicas alcanzó un punto crítico que llegó a trascender nuestro país para afectar a la estabilidad del conjunto de la zona euro.

De forma correlativa, la intervención pública sobre el sector financiero fue también histórica. Se puede decir que el FROB ha intervenido, de un modo u otro, sobre un tercio del sector bancario español a través de 15 procesos en entidades. Se han realizado 13 inyecciones de capital y 10 de deuda convertible, superando en conjunto los 54.000M€, a los que hay que añadir los 2.192 M€ suscritos en Sareb, sociedad que jugó y sigue jugando un papel esencial para facilitar la reestructuración del sector. Hemos llegado a participar mayoritariamente en 8 entidades y nombrado hasta 27 administradores o representantes en sus consejos de administración. En nuestro camino de salida, se han hecho ya ocho subastas de bancos y dos desinversiones directas en el mercado de capitales. En conjunto, el FROB ha dedicado alrededor del 6% del PIB a su labor estabilizadora. Un esfuerzo cuantioso en un escenario, además, de graves dificultades sociales y económicas. Como ocurrió en buena parte de los países de nuestro entorno esta masiva intervención

pública fue indispensable para evitar la quiebra desordenada de esa parte del sector financiero, que, a su vez, hubiera terminado por contagiar la viabilidad de los dos tercios de sector no afectados de manera tan determinante. Sin lugar a dudas, el paso del tiempo confirma que cualquier otro escenario hubiera lesionado gravemente la piedra angular del edificio de confianza sobre el que se sostiene la intermediación bancaria: la captación masiva de los ahorros de los ciudadanos a través de depósitos. Para hacernos una idea de las magnitudes, 523.000 millones de euros (38% del total, con datos de 2010) es la cifra de depósitos de clientes de entidades que han pasado por diferentes procesos de resolución (incluyendo el recientemente liderado por la JUR en Banco Popular). De los cuales, a su vez, un 66% quedaban cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos español.

La crisis, en definitiva, se saldó con un impacto muy grave sobre accionistas, acreedores subordinados y, especialmente, sobre el conjunto de los ciudadanos.

En segundo lugar, siendo cuantioso el coste de la crisis, con la perspectiva que otorga el paso del tiempo, merece la pena detenerse a analizar cómo ha cambiado el sector tras estos años de respaldo público y comprobar cómo se ha logrado restituir la confianza.

La dimensión de la reconversión del sector se puede observar desde diferentes puntos de vista. La consolidación ha sido muy intensa, pasando de 122 entidades en 2008 a las 61 actuales. Al mismo tiempo, el activo total de la banca en España se ha contraído un 20%, se han cerrado cerca de 20.000 oficinas bancarias, un 44% de las que había cuando hace diez años se creó el FROB, y se han suprimido uno de cada tres empleos (unos 88.000).

A su vez el saneamiento de los balances de las entidades ha sido muy notable. Recordemos que la tasa de morosidad alcanzó el pico del 13,2% a finales de 2013, hoy en el 5,7% (menos de la mitad), el volumen total de crédito dudoso llegó en su máximo a los 193.000

millones de euros y el último dato lo sitúa en 68.000 (66% inferior). El volumen de activos adjudicados superó los 80.000 millones en 2014 y es ahora menos de la mitad. En definitiva, el ajuste necesario para absorber el derrumbe del sector inmobiliario, en un contexto de recesión general, ha sido muy destacable. Es de justicia además recordar que buena parte del mismo se ha realizado por esos dos tercios de la industria que no necesitaron un apoyo público directo.

Al mismo tiempo, en línea con el incremento constante de los requisitos regulatorios, se ha producido una significativa mejora de la ratio de solvencia, que, aunque permanece aún por debajo de la media europea, se situó en el 13,5% al cierre del año pasado, frente al 8,4% de 2008.

Por su parte, a pesar del saludable e inevitable desapalancamiento de la economía española, puede decirse que el objetivo de normalización de las condiciones de acceso a la financiación en España, también se ha logrado. Por utilizar algún parámetro, nuestro país ha pasado de ser aquel en el que más se deterioraba la percepción de acceso a la financiación en las encuestas del BCE al que, con diferencia, mejores datos de mejoría ha presentado en los últimos ejercicios.

Creo, en definitiva, que al revisitar lo sucedido lo más justo es concluir que, lamentablemente, solo la movilización del dinero de los ciudadanos pudo lograr el objetivo estabilizador y evitar la quiebra del sistema en su conjunto. Supuso un sacrificio enorme, en línea con el de otros socios de la zona euro, y que, además, se abordó en un contexto de enorme fragilidad económica, presupuestaria y social. Pero el tiempo confirma que fue eficaz. La intervención de las autoridades españolas, entre las que el FROB jugó un papel crítico, junto al crucial apoyo de nuestros socios de la zona euro para alcanzar los recursos públicos necesarios, lograron que ningún depositante perdiera su dinero y que la función esencial que el sistema financiero desempeña en la economía, financiando a empresas, familias y administraciones, pudiera seguir

desarrollándose. La formidable transformación del sector bancario en la última década, fortaleciendo en general su resistencia, confirma que el camino emprendido entonces fue doloroso, pero necesario y útil para la reconversión del sector y la recuperación económica de nuestro país.

MIRANDO AL FUTURO –lecciones aprendidas-

Después de referirme a lo que sucedió, lo que hicimos y cómo han cambiado las cosas desde entonces, podemos aprovechar la gran variedad de circunstancias y tipología de intervenciones del FROB para extraer conclusiones. Creo que debe hacerse desde la modestia intelectual que otorga el saber que nuestro análisis de hoy no es certero por sus propios méritos, sino por la misma razón por la que el diagnóstico más exacto de una enfermedad es siempre el del médico forense que disecciona los problemas ex post, con todas las certidumbres sobre lo ocurrido y sin las restricciones del médico de urgencias.

Un elenco excepcional de profesionales ha discutido esta mañana las lecciones y desafíos a los que nos enfrentamos hoy para gestionar la crisis del mañana. Hay algunos de esos retos que yo considero de primer orden como (i) la atención que debe prestarse a la presencia masiva de inversores minoristas en las entidades, de cara a la adecuada distribución de pérdidas entre estos accionistas y acreedores privados, el resto de la industria y excepcionalmente el resto de ciudadanos; o (ii) la necesidad imperiosa de que las entidades cuenten con «instrumentos anticrisis» (MREL) suficientes para facilitar su resolución y, al tiempo, lo haga con la proporcionalidad necesaria para respetar su modelo de negocio; o (iii) la involucración rápida y eficiente de mecanismos de financiación y liquidez en resolución y post-resolución.

Pero, a mi modo de ver, las anteriores lecciones pueden tener un cierto sesgo. Están pensadas sobre la base de nuestra experiencia,

que aun siendo muy importante no puede nunca capturar todos los riesgos a los que nos enfrentaremos. Es posible que estemos pensando cómo gestionar la crisis que fue, pero no la que será. Por ello mi última consideración quiere poner el acento en las instituciones y el papel determinante que su fortaleza juega y jugará, más allá de los instrumentos y políticas específicas. Y ahí todos nuestros esfuerzos deben concentrarse en fortalecer el Mecanismo Único de Resolución dentro de la Unión Bancaria.

En ese terreno de juego, nuestra actividad como autoridades de resolución se enfrenta hoy a tres inconsistencias que, a mi modo de ver, es necesario atajar.

En primer lugar, la ausencia del pilar de protección común de los depositantes en la Unión Bancaria. Si echamos la vista atrás, muy al comienzo de la crisis, la Unión Europea tuvo ya que atajar las distorsiones ocasionadas por la competición iniciada en algunos Estados miembros, para elevar el nivel nacional de cobertura de los depósitos. Dada la relevancia que tiene esa cobertura para mantener la confianza de los ciudadanos en situaciones de crisis, fue ya en octubre de 2008 cuando el ECOFIN acordó una respuesta armonizada y solicitó a la Comisión un proyecto de directiva. Desde aquella directiva hasta hoy, se ha construido una relativamente sólida Unión Bancaria tanto desde la perspectiva normativa, como supervisora y de resolución, pero permanece una, llamémosle así, «*desunión*» de la garantía de depositantes, que va más allá incluso de la ausencia de una red de protección común, pues ni siquiera existen modelos completamente armonizados de financiación y funciones de los sistemas nacionales de protección de depósitos.

Por tanto, hoy la pervivencia de modelos de garantía de depósitos nacionales resulta una paradoja difícil de entender y de explicar. La Unión Bancaria fue la respuesta común a la insostenible fragmentación del mercado financiero. El acuerdo se sustentó en la búsqueda del equilibrio entre una doble mutualización: la de los riesgos y costes de la protección de la estabilidad financiera, y la de

las competencias de supervisión y resolución. Hoy la integración de políticas y autoridades es amplia, mientras que el nivel de integración de la cobertura de riesgos permanece injustificadamente incompleto ante la parálisis del proyecto de Fondo de Garantía de Depósitos común que propuso hace unos años la Comisión europea.

Asimismo, a este argumento más general, se une la conveniencia técnica de explorar usos más flexibles de los recursos de los fondos de garantía de depósitos. Un FGD común, integrado como se proponía en el marco organizativo de la JUR, facilitaría avanzar en la posibilidad de que esos recursos se empleen en resolución si resulta más eficiente que el pago a los depositantes, o la puesta en marcha de medidas que simplifiquen la transferencia de los depósitos cubiertos a otra entidad tanto en resolución como liquidación de entidades.

En segundo lugar, las diferencias del tratamiento de las crisis bancarias desde una perspectiva de ayudas de Estado y resolución es algo que no debe perdurar. Esta es una materia sobre la que también deberíamos haber extraído conclusiones de nuestro pasado reciente. A lo largo de las crisis bancarias de los últimos años el marco aplicable al reparto de la carga entre accionistas y acreedores privados y otras fuentes de financiación (fondos públicos o de la industria) fue evolucionando, de suerte tal que su aplicación en los Estados miembros fue diferente en función de las medidas y el momento del tiempo en que se adoptaban. Todavía hoy, en la Unión Bancaria, las reglas para imponer pérdidas en caso de inviabilidad a accionistas y acreedores privados pueden ser más exigentes en resolución que en un concurso ordinario, por la diferencia entre la normativa de «*bail-in*» europea, que exige alcanzar el 8% del balance total para acceder a los recursos del Fondo Único de Resolución, y la prevista en la Comunicación de la Comisión sobre ayudas de Estado a la banca, que exige pérdidas hasta los acreedores subordinados antes de emplear dinero público. De modo que el tratamiento de los acreedores de una entidad sistémica en resolución liderada por la JUR puede ser diferente al de una entidad no sistémica liquidada por

procedimientos ordinarios de concurso a escala nacional, que acceden, además, a fondos de garantía también nacionales. En la misma línea, los conceptos de interés público y estabilidad financiera tampoco están armonizados en ambas regulaciones que, si bien responden a objetivos distintos, están igualmente llamadas a gobernar la distribución de pérdidas en caso de inviabilidad de un banco.

Y, finalmente, el panorama de prioridades para fortalecer el marco común de resolución se completa con la necesaria armonización de un régimen concursal específico aplicable a entidades de crédito en la Unión Bancaria. Son varias las razones que, a mi juicio, justifican claramente esta necesidad.

En primer lugar, los procedimientos de insolvencia suelen ser lentos e ineficientes como para conformar una alternativa igualmente eficaz a la resolución de autoridades como la JUR o el FROB de un banco inviable. Las regulaciones de algunos Estados miembro prevén regímenes especiales que favorecen la agilidad necesaria para manejar la quiebra de un banco. No obstante, en otros países, como el nuestro, no existe en el ordenamiento un procedimiento adaptado para estas entidades, ni la capacidad de que las instituciones, como el FROB, especializadas en la gestión de crisis bancarias desempeñen un rol influyente en el curso del procedimiento de insolvencia ordinario.

En segundo lugar, con el reparto de competencias actual dentro del MUR y con la experiencia reciente, la política de resolución europea no puede desatender al derecho concursal nacional. La JUR aplica una normativa armonizada de resolución, pero 19 normativas distintas de insolvencia ordinaria que, de entrada, implican posibles tratamientos diferentes para pasivos idénticos dentro de la Unión Bancaria. La consecuencia más importante de esta situación es que, en la medida en que el concepto de interés público, fiel de la balanza que dirige a la resolución o al concurso, es relativamente dinámico y flexible, la existencia de procedimientos concursales más o menos

eficaces puede terminar por conducir a tratamientos distintos para situaciones análogas.

Por otro lado, el desarrollo de una Unión del Mercado de Capitales europea se vería claramente favorecido si somos capaces de avanzar hacia la armonización del tratamiento de los acreedores europeos en escenarios de liquidación.

En conclusión, si como proponíamos al segundo panel, hacemos el ejercicio de imaginar que ocurriría hoy si una crisis similar a la experimentada en estos años nos alcanzara, las reflexiones pueden ser útiles. En primer lugar, no cabe duda de que nos encontraríamos un sector bancario, como he descrito, más resistente, capitalizado y saneado. Pero lo cierto es que, a pesar del largo camino ya hecho, le queda aún recorrido para encontrar el modelo de negocio ajustado en términos de rentabilidad y eficiencia, para operar en el nuevo contexto (i) macroeconómico; (ii) de mayores requerimientos de solvencia, conducta y resolubilidad, (iii) y de digitalización de los servicios.

En segundo lugar, no cabe duda de que el marco de resolución, tanto regulatoria como institucionalmente, se ha fortalecido de manera formidable. La Unión Bancaria es el gran proyecto europeo surgido de la crisis y sus logros, transcurridos solo 5 años desde su creación, son indiscutibles. No obstante, si me permiten, no debiéramos esperar a una nueva crisis para evitar que: (i) los depositantes puedan llegar a tener una protección diferente que dependa de la fortaleza fiscal o económica de su país; (ii) que se apliquen unas normas de reparto de pérdidas tales que pueda llegar a ser más sencillo movilizar dinero público que los recursos privados del Fondo Único de Resolución o del FGD, o; (iii) que la alternativa entre el uso de los procedimientos ordinarios de concurso o extraordinarios de resolución dependa de 19 regulaciones concursales nacionales.

En mi opinión, el mejor camino para abordar estos desafíos pasa por el refuerzo de las instituciones de resolución, a nivel europeo y nacional, con la integración en las mismas de toda la batería de facultades y recursos para gobernar el interés público en juego cuando quiebra un banco. Tras la experiencia acumulada, instituciones fuertes y competentes serían el mejor legado y la más eficaz herramienta preventiva para gestionar la crisis del futuro.

FINAL

Como concesión en nuestro décimo aniversario, permítanme finalizar estas palabras con una reivindicación de la institución que presido y, en particular, del magnífico y comprometido trabajo de todos los responsables que la han liderado y empleados que la han sostenido. A lo largo de todos estos años, desde ahora hace una década, el FROB ha prestado un buen servicio al interés general. Y lo ha hecho en unas circunstancias a veces muy difíciles y profesionalmente siempre muy exigentes. Quisiera, por tanto, hacer hoy un reconocimiento público de todos los profesionales que desde el propio FROB, este Ministerio de Economía, el Banco de España, el Fondo de Garantía de Depósitos y demás autoridades públicas dieron lo mejor de sí mismos durante la reestructuración bancaria española en una labor de servicio que, el tiempo demuestra, ha beneficiado de forma muy notable a la sociedad española.

Al FROB la ley nos atribuyó una enorme responsabilidad. No es tarea fácil ejecutar decisiones irrevocables y muy rigurosas, en escenarios de urgencia y con información basada en estimaciones de muy difícil calibración. Hemos sido testigos excepcionales del enorme coste público que implica preservar la estabilidad financiera cuando las entidades de crédito resultan inviables y quiebran la confianza general. Desde ahí, todo lo que se hizo y se continúa haciendo es con un único objetivo: minimizar el impacto sobre la economía de los problemas de empresas cuya quiebra elude la regla general del mercado, que consiste en la total atribución de pérdidas a sus

acreedores privados. Preponderar en esos casos el bien común de todos los ciudadanos y proteger en última instancia sus depósitos y los recursos públicos, ha sido siempre el motor del FROB y, en general, de todas las autoridades involucradas en la reestructuración del sector financiero.

No obstante, hacer balance de lo hecho en estos 10 años no debe quedarse, en absoluto, en esa reivindicación. Ese balance, como la jornada de hoy, deben servir, antes que nada y como decía al principio, al objeto de mantener una suerte de memoria colectiva que evite cualquier tentación de olvido sobre la gravedad de lo sucedido y nos mantenga firmes en el trabajo para construir nuestra capacidad de reacción futura ante las crisis bancarias.

En el cumplimiento de este objetivo, la propia historia del FROB demuestra nuestra plena capacidad y compromiso para seguir desempeñando un papel decisivo.

Finalmente, no hay mejor manera de concluir esta jornada que darle la palabra a la Ministra de Economía y Empresa, cuyos conocimientos y responsabilidades para abordar todos los retos planteados a lo largo de esta mañana son muy amplios y determinantes.

Ministra, muchísimas gracias de nuevo por tu participación en la clausura de este acto. Tienes la palabra.