

COMPARECENCIA DE LA PRESIDENTA DEL FROB EN LA COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA, LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y LEGALES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

12 de mayo de 2021

Señor Presidente, Señorías.

En primer lugar, quiero agradecerles que me hayan invitado a comparecer en esta Comisión, que aborda una cuestión tan pertinente como es la reflexión sobre los posibles cambios que pueden ayudar a un mejor funcionamiento de la arquitectura institucional de la que nos hemos dotado. Trataré de realizar la mejor contribución posible a la tarea que me han encomendado.

Para ello, dividiré mi intervención en tres partes: una primera donde haré una breve presentación de la naturaleza jurídica del FROB, una segunda en la que, basándome en la experiencia internacional de modelos existentes, plantearé una serie de reflexiones sobre el marco institucional de resolución en España y, finalmente, una tercera en la que abordaré elementos adicionales de potencial reforma.

1. MARCO JURÍDICO DEL FROB Y DE LA RESOLUCIÓN BANCARIA EN ESPAÑA

Como bien saben sus Señorías, el FROB fue creado en 2009 y hasta 2015 sufrió una serie de refundaciones organizativas y operativas para dar respuesta a las diferentes fases de la crisis financiera iniciada en España en 2008. En esos años, su actividad se centró, principalmente, en dar apoyo financiero a entidades en dificultades, movilizándolo para ello recursos públicos.

El impacto de los rescates bancarios sobre las finanzas públicas llevó, sin embargo, a un cambio de paradigma a escala mundial que se plasmó en los principios fundamentales de regímenes de resolución acordados por el G-20 (los llamados «Elementos fundamentales del FSB»). Estos principios buscaban definir un marco en el que cualquier entidad financiera que deviniera inviable, independientemente de su tamaño y complejidad, pudiera ser resuelta sin fondos públicos ni efectos perjudiciales sobre el sistema financiero o la economía. Para ello, se ponía el foco en aspectos clave como la absorción de pérdidas por acreedores privados o la actividad de preparación para una potencial resolución, con la exigencia de elaboración de planes y la fijación de requerimientos mínimos de pasivos con capacidad de absorber pérdidas. También, de especial relevancia para esta Comisión, se destacaba la necesidad de designar autoridades independientes con potestades legales extraordinarias y los recursos necesarios para actuar de forma rápida, eficaz y autónoma en la gestión de crisis bancarias.

Estos principios fundamentales inspiraron la Directiva europea que estableció el marco para la reestructuración y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios

de inversión aprobada en 2014. Esta Directiva, junto con la simultánea creación para la zona euro del Mecanismo Único de Resolución, dio lugar en España a la aprobación de la Ley 11/2015 que creó el nuevo marco legal e institucional bajo el cual el FROB desarrolla actualmente su actividad como autoridad de resolución ejecutiva.

Así, a día de hoy, podemos decir que el FROB tiene dos almas diferenciadas: una primera, originada en 2009, que continúa avanzando en la culminación de los procesos de reestructuración bancaria pasados, concentrándose hoy en el seguimiento de nuestras participaciones en CaixaBank y en Sareb y en el mandato de maximizar la recuperación de ayudas públicas; y una segunda, derivada de la aprobación de la Ley 11/2015, que constituye el futuro del FROB y que se resume en nuestra pertenencia como autoridad de resolución nacional al Mecanismo Único de Resolución europeo y en nuestra actividad dirigida al mandato de proteger la estabilidad financiera y minimizar el impacto, sobre la economía real y el contribuyente, de cualquier inviabilidad futura de una entidad.

Merece la pena destacar en este momento, dada la naturaleza de esta Comisión, que la Ley 11/2015 introdujo también cambios en la gobernanza del FROB. Se amplió el número de miembros de su Comisión Rectora, el órgano colegiado que rige todas sus decisiones. También se creó la figura del Presidente como su máximo representante, encargado, por un periodo de cinco años no renovables (en línea con los estándares internacionales), de su dirección y gestión ordinaria, cargo que ostento desde el pasado mes de diciembre.

Actualmente por tanto, la Comisión Rectora del FROB está integrada por 11 miembros: 4 de ellos designados por el Banco de España (entre los que se encuentra su Subgobernadora), la Vicepresidenta de la CNMV, 3 representantes del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y 2 representantes del Ministerio de Hacienda, además de la Presidencia. Esta Comisión Rectora se reúne tanto en sesión plenaria como en su composición reducida, compuesta por su Presidenta y los 5 representantes de los mencionados Ministerios.

La especial naturaleza y cometido de las actividades del FROB, autoridad que debe actuar con rapidez y eficacia en situaciones a menudo de gran estrés, han justificado, desde su nacimiento, un tratamiento diferenciado dentro de los organismos que integran el sector público español, contando, por ejemplo, con especificidades en la contratación o en la consideración del régimen jurídico aplicable a su patrimonio.

Desde la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el FROB tiene la consideración de autoridad administrativa independiente. Cabe destacar, sin embargo, que el FROB no encaja en la definición de éstas, ya que no ejerce funciones de regulación ni supervisión. La propia Ley reconoce que las peculiaridades de determinadas entidades públicas justifican su tratamiento separado. En el caso del FROB, esto implica la primacía de su regulación específica sobre las normas de la Ley 40/2015, de la que le son de aplicación únicamente determinadas disposiciones, preservando así que siga operando de manera independiente y efectiva.

Esta necesaria independencia de las autoridades de resolución es uno de los principios fundamentales del FSB que mencionaba antes y que han inspirado toda la normativa de resolución europea y española. Este principio se reconoció igualmente en la Directiva europea de resolución, al establecer que, con carácter general, las autoridades de resolución deben ser independientes de las de supervisión. En el caso en el que los países Miembros opten por integrar la función de resolución dentro de los bancos centrales o dentro de las autoridades de supervisión, la Directiva señala como condición necesaria que se garantice la independencia operativa.

En el caso de España, se ha elegido un modelo mixto, único en la Unión Bancaria, dividiendo las funciones de resolución entre tres autoridades:

- Por un lado, hay dos autoridades de resolución preventiva, el Banco de España y la CNMV, que son responsables de entidades de crédito y de empresas de servicios de inversión, respectivamente, en la fase de planificación, lo que implica ser las autoridades encargadas de la recopilación de datos y elaboración de los planes de resolución, de la fijación del requerimiento mínimo de pasivos elegibles (el denominado MREL) y de la identificación y eliminación de obstáculos a la resolubilidad.
- Por otro lado, existe una autoridad de resolución ejecutiva, la autoridad que tengo el honor de presidir, en la que, además de contar con funciones consultivas en la fase de planificación, nos encargamos de la ejecución de las decisiones de resolución adoptadas por la Junta Única de Resolución (JUR), autoridad central del Mecanismo Único de Resolución. También nos encargamos del ejercicio directo de las competencias de ejecución de resolución para las entidades de crédito no significativas y empresas de servicios de inversión. Y finalmente, además, (i) gestionamos el Fondo de Resolución Nacional (FRN) y recaudamos las contribuciones del Fondo Único de Resolución (FUR), (ii) ejercemos la representación española en la citada Junta y (iii) somos la autoridad de contacto y de coordinación a escala internacional.

2. VALORACIÓN DEL MODELO Y COMPARATIVA INTERNACIONAL

El principio de separación entre funciones supervisoras y de resolución sobre los que descansa el marco actual es determinante para gestionar potenciales conflictos de interés que pueden surgir entre estas dos funciones tan estrechamente conectadas.

Un ejemplo claro de tales conflictos es el momento en el que se debe determinar que una entidad en dificultades es inviable y procede su resolución o liquidación. El interés de la autoridad supervisora es el de agotar todas las opciones para intentar asegurar la continuidad de la entidad. La autoridad de resolución, por su parte, tiene incentivo a que se intervenga cuanto antes para que la situación de la entidad esté lo menos deteriorada posible, facilitando la implementación de estrategias como la venta o reduciendo el importe necesario para la recapitalización. Este tipo de situaciones aconsejan que ambas funciones se realicen con independencia, manteniendo en todo caso por supuesto siempre una leal colaboración entre las autoridades de supervisión y de resolución.

Con estas premisas, los legisladores en distintos países han optado por diferentes modelos institucionales, que podemos clasificar fundamentalmente en dos grandes grupos: uno en el que las funciones de supervisión y resolución están integradas en la misma institución, y otro en el que las funciones de resolución son ejercidas por una autoridad distinta al supervisor.

Como acabo de señalar, el caso español, que distingue entre resolución preventiva y ejecutiva, no puede integrarse en ninguno de estos dos modelos y supone una excepción en la Unión Bancaria. Fuera de ella encontramos solo algún modelo similar, siendo el danés el que comparte mayores similitudes.

El diseño de nuestro marco permite extraer el máximo valor de las capacidades específicas de cada autoridad. Por un lado, se apoya, para la planificación, en los conocimientos e información sobre entidades de los supervisores. Por otro, para llevar a cabo la ejecución de los procesos de resolución, cuenta con una autoridad independiente funcional y orgánicamente, con amplia experiencia pasada en la gestión de procesos de reestructuración.

Tras la experiencia adquirida estos últimos años, se puede decir que el modelo español opera con razonable eficacia, aunque hay margen de mejora. En efecto, la distinción entre la función preventiva y la ejecutiva a menudo resulta artificial, lo que puede generar confusión en la atribución de responsabilidades y operativamente puede dar lugar a duplicidades y desaprovechamiento de sinergias.

Por ello, si bien la división tuvo sentido en un momento coyuntural, en el medio plazo consideramos que debería contemplarse integrar las funciones preventivas y ejecutivas de resolución en una misma autoridad. Esta es precisamente la recomendación que formuló el Fondo Monetario Internacional en su informe sobre el sector financiero español en noviembre 2017, aunque no se decantó sobre si la integración debía ser en el supervisor o en el FROB.

i) Funciones de supervisión y resolución integradas

La principal ventaja de integrar la autoridad de resolución dentro del supervisor reside en mejorar los flujos de información. En este modelo, la función de resolución tiene acceso más fácil a la información más actualizada y a la perspectiva y conocimiento específicos de supervisión, facilitando la elaboración de planes y permitiendo realizar un seguimiento en tiempo real en el caso de que se deteriore la situación de una entidad.

En el caso español, la integración de ambas funciones supondría que los departamentos de resolución del Banco de España y de la CNMV incorporasen las funciones de resolución ejecutiva que hoy tiene el FROB.

Este es el modelo que se ha seguido en la mayoría de los países de la UE y es el modelo elegido por jurisdicciones como Japón, Brasil, Hong Kong o Singapur. En la mayoría de los casos, la asunción de la nueva función de resolución por parte del supervisor llevó a una profunda revisión de procesos, regímenes internos y políticas de gobernanza. El objetivo era garantizar una adecuada separación funcional y orgánica entre supervisión y resolución que evitase posibles situaciones de conflictos de interés, estableciéndose

líneas jerárquicas claramente diferenciadas entre las dos funciones hasta llegar al máximo nivel de la autoridad.

Por poner algunos ejemplos: en Alemania, en la Autoridad de Supervisión Financiera Federal (BaFin), las decisiones de resolución pueden ser adoptadas directamente por el miembro del Consejo de Gobierno encargado de resolución (que es distinto del de supervisión) en reunión con el Presidente, sin intervención de ninguno de los demás miembros. En el caso de Francia, en la Autoridad de Control Prudencial y de Resolución (ACPR), la Dirección de Resolución responde directamente ante el órgano colegiado responsable de tomar las decisiones de resolución, que tiene una composición diferente al colegio que toma las decisiones sobre supervisión. En el Banco central holandés (DNB), las decisiones de resolución son adoptadas formalmente en el Consejo de Gobierno, pero el miembro responsable de Resolución, que también es distinto al de Supervisión, cuenta con voto decisivo para determinadas decisiones de su ámbito.

En varios casos, al incorporarse a autoridades ya existentes la recién creada función de resolución, se adoptaron medidas para evitar el riesgo de que prevaleciese en la institución el criterio supervisor por su mayor tradición y peso estructural. En Alemania, por ejemplo, bajo la autoridad del máximo responsable de resolución de BaFin también se encuentran otras funciones como la prevención del blanqueo de capitales o competencias sobre la integridad del sistema financiero, lo que permite un mayor contrapeso frente al área de supervisión.

Estos son solo algunos ejemplos que, sin ánimo de ser exhaustiva, ilustran las medidas que se podría considerar adoptar para garantizar una adecuada independencia de la función de resolución, en el caso de que se optara en España por integrar en los supervisores respectivos las funciones de resolución que actualmente corresponden al FROB.

ii) Funciones de resolución en una autoridad separada del supervisor

Alternativamente, existe la posibilidad de otorgar las funciones de resolución a autoridades especializadas independientes, separadas del supervisor.

En el ámbito internacional, este es el modelo elegido en la Unión Bancaria, con la Junta Única de Resolución como autoridad de resolución central, facultada para tomar decisiones en relación con entidades o grupos significativos y grupos transfronterizos y responsable de la gestión del Fondo Único de Resolución. La JUR está constituida como una agencia europea, independiente de la Comisión y del Banco Central Europeo. Este es también, a grandes rasgos, el modelo elegido en otras grandes jurisdicciones como Estados Unidos con la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), así como en Canadá. En varios casos se incorporan también las funciones de protección de depositantes o de liquidación concursal y de resolución de otras entidades financieras (aseguradoras, cámaras de contrapartida central (CCPs)).

En el caso español, supondría incorporar al FROB las competencias de resolución preventiva que ostentan actualmente el Banco de España y la CNMV. Esto convertiría al FROB en la autoridad de referencia en materia de resolución, con un mandato claro y unívoco. Se podría entonces plantear la pertinencia de incorporar otras funciones de

resolución de carácter más reciente, como aquellas asociadas a CCPs. También podría plantearse, dadas las importantes sinergias que se podrían generar entre ambas autoridades, crear una agencia que englobara las funciones del FROB y del Fondo de Garantía de Depósitos (siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos y las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional).

La principal ventaja de asignar la función de resolución a una agencia externa al supervisor es que permite salvaguardar de una forma clara e inequívoca el principio de independencia y la separación entre funciones supervisoras y de resolución. Y lo hace sin introducir mayor complejidad en la jerarquía y gobernanza del supervisor y ofreciendo un mecanismo de control adicional. En el caso español, además, de integrarse todas las funciones de resolución en el FROB, se contaría con la experiencia y especialización financiera de más de una década de gestión de crisis bancarias.

La principal desventaja que suele señalarse en caso de separación de las funciones de resolución y supervisión en dos autoridades independientes es la pérdida, para la función de resolución, de información supervisora actualizada y de ciertos conocimientos específicos derivados de esta función, así como los costes y posibles duplicidades derivados de la necesidad de una mayor coordinación y del seguimiento de las mismas entidades en dos instituciones diferentes.

Si bien lo anterior es cierto con carácter general, hay que recordar que la propia configuración organizativa del FROB permite una buena coordinación y participación de las autoridades de supervisión, ya que representantes del Banco de España y de la CNMV forman parte su Comisión Rectora. Adicionalmente, para apoyar y reforzar la coordinación, el FROB ha firmado Convenios con cada uno de los supervisores y ha establecido comités bilaterales de cooperación y coordinación. Partiendo de estos, se podrían establecer protocolos adicionales de transmisión de información para mejorar, aún más si cabe, la fluidez en el intercambio de información entre supervisión y resolución.

3. REVISIÓN DEL MARCO DE GESTIÓN DE CRISIS EUROPEO Y OTRAS POSIBLES REFORMAS

Señorías, me gustaría a continuación referirme al hecho de que la Comisión Europea ha iniciado este año los trabajos técnicos para la revisión del marco europeo de gestión de crisis bancarias y de garantía de depósitos.

Entre los aspectos que la Comisión se está planteando revisar cabe destacar la posibilidad de armonizar y flexibilizar el acceso en la gestión de crisis a fondos financiados por el propio sector bancario, como son el Fondo Único de Resolución y los Fondos de Garantía de Depósitos. Dado que los fondos de garantía son todavía nacionales, para crear un marco de gestión de crisis coherente, que proporcione un trato equivalente a entidades, acreedores y depositantes, independientemente del país en el que se encuentren, esta propuesta debe ir necesariamente acompañada de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (EDIS), el último pilar pendiente de la Unión Bancaria. La Comisión está también intentando avanzar a nivel técnico y político en la

creación de este nuevo Fondo europeo, cuya gestión podría encomendarse también a la Junta Única de Resolución.

El diseño final del marco europeo dará sin duda más oportunidades para reflexionar sobre el modelo de institucional de resolución y de garantía de depósitos más adecuado para nuestro país.

En cualquier caso e, independientemente de los avances que se puedan producir a nivel europeo, quisiera aprovechar la oportunidad que me ofrece esta Comisión para llamar la atención sobre la necesidad de dotar a nuestra normativa nacional de instrumentos y procedimientos ágiles y eficaces para gestionar la crisis de entidades de crédito o de empresas de inversión que, a priori, debido a su tamaño relativamente pequeño, no cumplen las condiciones para ser declaradas en resolución en caso de inviabilidad y deben ir a liquidación en el marco del procedimiento concursal ordinario. Las características de este procedimiento, que suele ser largo y lento, no están adaptadas a las especificidades de las entidades financieras, para las que se requiere poder tomar medidas rápidas, como por ejemplo el traspaso sin demora de depósitos a otra entidad, para evitar cualquier potencial riesgo sobre la estabilidad financiera. En otros países, como por ejemplo Italia, existe un procedimiento adaptado para entidades que a priori no presentan un riesgo para la estabilidad financiera, con instrumentos específicos y administración especializada. A mi juicio, las propias autoridades de resolución acumulan el conocimiento, experiencia y recursos más adecuados para jugar un papel determinante en procedimientos de liquidación administrativa, siempre con las necesarias garantías y control a posteriori por parte de los jueces.

Antes de cerrar mi intervención, permítanme también reiterar una idea que ya mencioné brevemente al inicio, relacionada con la necesidad del FROB de contar con un régimen lo suficientemente flexible para garantizar una ejecución efectiva de nuestro mandato. En la preparación y ejecución de acciones de resolución, el FROB debe apoyarse con frecuencia en el trabajo de expertos independientes y, dada la celeridad y el estricto marco de confidencialidad en el que se suelen desarrollar los acontecimientos, es clave que en estos casos pueda realizar las contrataciones necesarias con la mayor agilidad y discreción posible.

Esta posibilidad se recogía en el artículo 52.9 de la Ley 11/2015 que, sin embargo, ha quedado sin efecto tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. En atención a las especiales circunstancias en las que se desarrollan nuestras actividades, consideraríamos justificado que el FROB recuperara su excepcionalidad y estuviera exento de la aplicación de la Ley de contratación pública en casos de emergencia y urgencia relacionados con la resolución.

4. CONCLUSIÓN

Concluyo ya, Señor Presidente. Son amplias las reflexiones que se pueden hacer sobre el modelo institucional en el que el FROB se enmarca, así como sobre su evolución a futuro. Mi intención ha sido presentarles las diferentes opciones, acompañadas de unas observaciones que espero les sean de utilidad. Quedo ahora a su disposición para responder a las preguntas que estimen conveniente. Muchas gracias.