

Entrevista a la subgobernadora Margarita Delgado Tejero



La crisis provocada por la pandemia ha condicionado la actividad económica y supervisora de este año. ¿Cómo valora la respuesta de las autoridades en esta crisis?

A diferencia de otras, esta crisis tiene carácter exógeno y ha surgido de forma inesperada, lo que, en gran medida, explica que la respuesta de los poderes públicos haya sido diferente a la que se dio en la crisis financiera anterior.

Las medidas de confinamiento y distanciamiento social provocadas por el estallido de la pandemia a principios de 2020 ralentizaron la actividad económica, lo que creó tensiones de liquidez en empresas y particulares. Creo que la rápida respuesta de las autoridades, de marcado carácter anticíclico y expansivo, ha sido adecuada porque ha contribuido a amortiguar el impacto de la pandemia sobre la economía. De las medidas tomadas por las autoridades destacaría las intervenciones de los bancos centrales para garantizar la estabilidad y la liquidez del sistema financiero; las medidas de política fiscal y financiera adoptadas por los Gobiernos para aliviar las dificultades temporales de liquidez provocadas por la crisis y facilitar a las empresas y las familias el acceso a la financiación, y, finalmente, también las medidas de alivio adoptadas por reguladores y supervisores bancarios al objeto de que los bancos continúen suministrando financiación a empresas y hogares.

A su juicio, ¿cómo está evolucionando la economía y cuánto tiempo deberían permanecer las medidas de apoyo?

La incertidumbre que experimentamos a raíz del estallido de la crisis sanitaria no tiene precedentes; aunque la economía está mostrando un grado considerable de resistencia y una vacunación masiva de la población podría permitirnos volver a la actividad anterior en un futuro próximo, la incertidumbre continúa siendo elevada y algunos sectores siguen estando inevitablemente muy afectados. Por ello, las medidas de apoyo siguen siendo necesarias para evitar la destrucción del tejido productivo. Creo que, en el contexto actual, los riesgos de retirarlas demasiado pronto sobrepasan con creces los de hacerlo con cierto retraso.

La retirada de las medidas debe hacerse con cautela, sin fijar un esquema temporal rígido y prestando atención a la evolución de la situación económica. Si

se estima necesario, no debería haber problemas en ampliar o aplicar nuevas medidas de apoyo, aunque deberían centrarse en aquellos sectores que siguen penalizados por las restricciones, en vez de aplicarse de modo generalizado, como se realizó tras el estallido de la crisis. Naturalmente, ello no significa renunciar a un plan creíble de consolidación fiscal, que habrá que empezar a aplicar cuando las circunstancias lo permitan.

Comenta que, con el objetivo de combatir las consecuencias de la pandemia, se han adoptado medidas de política fiscal y financiera para aliviar tensiones de liquidez y facilitar el crédito. ¿Cuáles son esas medidas y qué papel ha desempeñado el sector bancario en su aplicación?

Además de los expedientes de regulación temporal de empleo, que, sin duda, han contribuido decisivamente a paliar la situación de las empresas obligadas a cerrar durante los confinamientos, las medidas a las que me referiero son las moratorias y las líneas de avales públicos. Su aplicación requiere la participación del sector bancario. La capacidad operativa de las entidades y el conocimiento que tienen de las necesidades financieras de su clientela han sido determinantes para lograr el éxito de esas medidas.

Las moratorias aprobadas inicialmente en España establecían un aplazamiento temporal del pago de los préstamos hipotecarios y de consumo para personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis del COVID-19. Posteriormente, esta medida se extendió a las empresas de los sectores especialmente golpeados por la crisis: el turismo y el transporte. Por su parte, el sector bancario ha impulsado también acuerdos sectoriales para ampliar los posibles beneficiarios.

Con la segunda medida, los avales públicos gestionados a través del Instituto de Crédito Oficial, se garantiza un determinado porcentaje (hasta el 80 % del principal) de la financiación concedida por entidades financieras a empresas y autónomos. Los bancos españoles han sido muy activos en la concesión de este tipo de préstamos, facilitando el acceso a la liquidez a un gran número de empresas, lo que ha contribuido a proteger la actividad económica y el empleo.

Todo esto muestra que el papel que ha desempeñado el sector bancario en la crisis, canalizando estas medidas, ha sido muy relevante, pero ¿qué destacaría de las medidas adoptadas por reguladores y supervisores bancarios?

Lo primero que destacaría, sin lugar a dudas, es que la respuesta de los reguladores y supervisores internacionales ha sido rápida y coordinada, y eso ha sido fundamental para asegurar su eficacia.

En el ámbito de la regulación europea subrayaría, por un lado, la publicación del paquete normativo conocido como *quick fix*, que relaja distintos requerimientos

de capital de las entidades, y, por otro, las directrices de la Autoridad Bancaria Europea sobre moratorias, que aclaran cómo aplicar la flexibilidad que permite la normativa prudencial a las operaciones sujetas a moratorias, a la vez que se evalúa con cuidado la calidad crediticia de estas operaciones.

Por su parte, los supervisores, tanto el Banco Central Europeo (BCE) como el Banco de España, tomaron medidas encaminadas a aliviar las cargas operativas de la actuación supervisora sobre las entidades, con el objetivo de que estas se centraran en continuar con su negocio, prestando sus servicios al público. Además, para evitar o minimizar posibles efectos procíclicos no deseados que pudieran surgir de la aplicación del marco de capital, se permitió a los bancos operar transitoriamente con un nivel de capital inferior al establecido en la recomendación de Pilar 2, utilizar los colchones de capital existentes y operar temporalmente por debajo de la ratio mínima de cobertura de liquidez.

Desde el punto de vista macroprudencial, tras la irrupción de la pandemia las autoridades de los países que previamente habían exigido la acumulación de un colchón de capital anticíclico procedieron mayoritariamente a liberarlo. En España no se había exigido la acumulación de este colchón debido a la ausencia de alertas de riesgo sistémico. No obstante, el Banco de España, en coordinación con otras autoridades, ha anticipado la intención de mantener este colchón desactivado hasta que se hayan superado los efectos económicos y financieros de la crisis.

Por último, el Banco de España, en línea con los pronunciamientos de otros reguladores contables y de valores, emitió una nota informativa que aclara los requerimientos del marco contable para la adecuada clasificación de las operaciones y para evitar que la estimación de pérdida esperada resulte inadecuada en la situación derivada del COVID-19. No obstante, en ese comunicado también se recordaba que ello debe realizarse sin menoscabo de la correcta identificación del deterioro de las operaciones y de una estimación razonable de la cobertura por riesgo de crédito.

Todas estas medidas tienen como objetivo permitir que los bancos absorban el impacto de la crisis y sigan suministrando financiación a aquellas familias y empresas que la necesiten para invertir en proyectos viables.

Entonces, por lo que se refiere a los supervisores y para asegurar la provisión de fondos a la economía, ¿solo se han tomado medidas de alivio?

No. Como es bien sabido, además de las medidas citadas de alivio, tanto el BCE como el Banco de España han emitido recomendaciones para que las entidades se abstengan de, o limiten, la distribución de dividendos y sean extremadamente prudentes en el pago de la remuneración variable. Estas medidas, que están en

línea con las recomendaciones realizadas por la Junta Europea de Riesgo Sistémico, no han estado exentas de crítica por parte del sector bancario. Por ello, es importante explicar que, considerando el contexto de elevada incertidumbre en el que nos encontramos, estas recomendaciones persiguen preservar el capital de los bancos para que sigan dando crédito y, en su caso, puedan absorber potenciales pérdidas futuras.

Se entiende que estas medidas van orientadas a preservar la solvencia del sector en un momento de incertidumbre, pero ¿cuál es la situación actual en materia de solvencia y rentabilidad de los bancos?

Las entidades españolas, al igual que sus homólogas europeas, afrontan la crisis en mejor situación que en ocasiones anteriores. En los últimos años han mejorado significativamente los niveles de liquidez y de solvencia en términos absolutos, pero, además, sus ratios de capital están construidas sobre la base de una definición de recursos propios y de unos activos ponderados por riesgo más rigurosos.

A pesar de estas fortalezas, no podemos negar que el principal reto del sector para asegurar la sostenibilidad del negocio sigue siendo la rentabilidad. La consecución de una mejora en la rentabilidad se ve amenazada no solo por la pandemia, sino también por el impacto negativo sobre el margen de intereses derivado del entorno de bajos tipos de interés. Adicionalmente, el previsible aumento de las pérdidas por deterioro crediticio y la dificultad para generar ingresos como consecuencia de la caída de la actividad económica son elementos que hay que considerar.

¿Qué medidas se pueden tomar para mejorar la rentabilidad?

Una forma de aumentar la rentabilidad es mejorar la eficiencia, lo que se puede conseguir profundizando en el proceso de digitalización. Este proceso no solo permite ahorrar costes, sino también incrementar los ingresos a través de un uso de la información disponible que permita ofrecer servicios más adaptados a las necesidades de los clientes. La realidad es que este recurso ya está siendo utilizado por los bancos europeos, y en particular por los españoles, que vienen incrementando significativamente su presupuesto en tecnologías de la información e innovación digital. No obstante, la situación provocada por el COVID-19 ha acelerado la transformación digital de la banca y de la clientela, por ello las entidades deben aprovechar esta oportunidad para seguir avanzando por ese camino.

Por supuesto, las fusiones bancarias son también un modo de ganar eficiencia y mejorar la capacidad para afrontar nuevos retos. No obstante, no todas las operaciones de integración tienen un sentido económico, y no debemos olvidar que las fusiones son procesos complejos. El papel del supervisor se limita a asegurar que, sobre la base de un plan de negocio creíble que utilice hipótesis razonables y conservadoras, la entidad resultante tenga un modelo de negocio

viable y sostenible en el tiempo. Asimismo, los supervisores deben constatar que tiene un gobierno corporativo y una estructura organizativa adecuados, y puede gestionar los riesgos de forma eficaz y prudente.

¿Cómo se ha adaptado la supervisión bancaria a la crisis del COVID-19?

La crisis provocada por el COVID-19 obligó a adaptar la forma de supervisar a las nuevas circunstancias. En primer lugar, toda la actividad supervisora pasó a realizarse en modo remoto, mediante el uso de herramientas tecnológicas que permiten mantener reuniones a distancia y compartir información de forma ágil y segura. Las actuaciones *in situ* de momento han pasado a realizarse en remoto, aprovechando al máximo las aplicaciones de comunicación audiovisual para la interacción con las entidades. En cambio, la actividad de supervisión continuada a distancia no se vio tan afectada, salvo por la necesidad de intensificar el contacto con las entidades para disponer de información lo más actualizada, dado el entorno incierto en el que nos movemos.

Como es lógico, los esfuerzos se reorientaron hacia el seguimiento de aquellos riesgos que habían cobrado más relevancia. Así, en un primer momento se prestó especial atención a la situación de liquidez de los bancos, al normal funcionamiento de los servicios que prestan y al riesgo operativo derivado del nuevo entorno de trabajo y el mayor uso de la tecnología. Posteriormente, considerando el impacto de la pandemia en la actividad económica y en la situación financiera de los clientes, se ha puesto el foco en el análisis del riesgo de crédito, sin descuidar el resto de los riesgos.

La tecnología ha sido un factor crucial en esta pandemia para permitir a las entidades financieras seguir ofreciendo servicios a sus clientes. Sin embargo, el mayor uso de soluciones tecnológicas ha supuesto también el aumento de los riesgos asociados. ¿Cómo ha sido la adaptación de las entidades españolas en este sentido?

Las entidades españolas han reaccionado adecuadamente y de manera ágil ante esta situación disruptiva mundial. Tras algunos incidentes menores en los primeros días, han sido capaces de adaptarse rápidamente y continuar prestando servicios a los ciudadanos, e incluso de acelerar su digitalización.

Sin embargo, ni entidades ni supervisores podemos bajar la guardia. La situación se está prolongando más de lo esperado y hemos asistido a un incremento significativo del número de ataques dirigidos contra las entidades. En consecuencia, es fundamental que continuemos trabajando para mejorar la resiliencia tecnológica del sector financiero. Con ese objetivo, la Comisión Europea publicó en septiembre su propuesta de reglamento de resiliencia digital (DORA), y el Banco de España aprobó en diciembre la adopción de un marco de pruebas avanzadas de ciberseguridad, denominado «TIBER-ES».

El pasado noviembre se aprobó la Ley para la Transformación Digital del Sistema Financiero (*sandbox*). ¿Qué persigue esta norma y qué valoración hace de los proyectos presentados hasta la fecha?

La aprobación del *sandbox* financiero en España permite introducir, gradual y controladamente, innovaciones con base tecnológica aplicables en el sistema financiero que en algunos casos pueden no encajar plenamente con el marco normativo vigente. Se trata de una iniciativa muy ambiciosa, presente solo en algunas jurisdicciones europeas, con un alcance más limitado que el español, que persigue facilitar el acceso a la financiación de terceros como motor de la economía y la captación de talento en un entorno tecnológico internacional muy competitivo.

Naturalmente, el entorno controlado de pruebas permite que las autoridades supervisoras nos aseguremos de que los proyectos de transformación digital no afectan al nivel de protección del consumidor, a la estabilidad financiera o a la integridad de los mercados, ni se utilice el sistema financiero para el blanqueo de capitales.

El pasado 23 de febrero finalizó el primer período de presentación de proyectos. Se presentaron 67 iniciativas, de las que, por su naturaleza, 44 fueron inicialmente asignadas al Banco de España como supervisor principal. Lógicamente, es muy pronto para hacer una valoración tanto del funcionamiento del *sandbox* como de los proyectos presentados, pero la posibilidad de contar con este entorno controlado para experimentar nuevas soluciones fomentará la innovación y la inversión en nuevas tecnologías. Eso sí, es evidente que presenta también retos para supervisores y autoridades.

Pese a la crisis del COVID-19, se han seguido produciendo avances en lo relativo a la medición y a la gestión de los riesgos climáticos. ¿Qué elementos destacaría en este ámbito?

Tras el estallido de la crisis sanitaria hubo quien pensó que las consideraciones medioambientales en la actividad financiera pasarían a un segundo plano. Honestamente, creo que la realidad ha sido más bien la contraria, probablemente porque somos muy conscientes de que los riesgos relacionados con el cambio climático y el medioambiente pueden tener un gran impacto en la economía y en el sistema financiero. Naturalmente, influyen también los fondos de reconstrucción europeos, aprobados tras el estallido de la crisis sanitaria, pero ligados en gran medida al logro de los objetivos de descarbonización en el año 2050.

En el ámbito de la supervisión bancaria destacaría, sin duda, la publicación de expectativas supervisoras, tanto por parte del BCE como por parte del Banco de España, cada uno dentro de sus competencias. El objetivo es fomentar una adecuada medición y gestión de estos riesgos por parte de las entidades, que, en general, se muestran crecientemente activas e interesadas en este campo.

Por otro lado, continuamos avanzando en la incorporación de estos elementos a las pruebas de resistencia que realizamos en el sistema bancario. Los retos metodológicos son notables, dado que precisamos una herramienta que permita analizar políticas o eventos para los que no existe experiencia y cuyo impacto presenta un horizonte temporal dilatado que ronda los cinco años.

Por último, no puedo dejar de referirme a un problema que limita nuestro avance en este campo y que es citado recurrentemente: la ausencia de información fiable. Evidentemente, los bancos precisan información para incorporar la dimensión medioambiental a su medición de riesgos; los supervisores, para evaluar el impacto de determinadas medidas o escenarios en la solvencia bancaria o en la economía del país; los inversores, para incorporarla a sus decisiones de compra o venta de instrumentos financieros, y los consumidores, para tomar sus decisiones de compra y contratación de servicios de modo informado.

En definitiva, sin información suficientemente homogénea y contrastada no se pueden discriminar ni analizar los riesgos. La buena noticia es que existen numerosas iniciativas a escala europea que persiguen mejorar dicha transparencia; entre ellas destacan la aprobación en 2020 de la esperada taxonomía, así como los trabajos en curso de revisión de la directiva de información no financiera o de desarrollo de unos estándares europeos de bonos verdes. Finalmente, es necesario señalar que la reciente consulta de la Fundación IFRS acerca de la posibilidad de desarrollar unas normas sobre sostenibilidad es buena muestra de la trascendencia que ha cobrado este tema.

Hemos hablado de las medidas tomadas por supervisores y entidades para hacer frente a las consecuencias de la crisis. En este contexto, ¿cómo valora la actuación del sector bancario y el potencial impacto que la pandemia pueda tener en su reputación?

Desde el Banco de España hemos seguido las medidas adoptadas por las entidades para garantizar la prestación de sus servicios financieros —por ejemplo, las relativas al mantenimiento o cierre temporal de oficinas, a la operatividad de cajeros o al refuerzo de los canales de contratación *online*—, y debemos destacar la actitud de apoyo y compromiso del sector con su clientela en estas difíciles circunstancias. La banca debe aprovechar el contexto actual para poner en valor su papel y sentar los cimientos sobre los que fortalecer la reputación futura del sector.

Es evidente que un modelo de negocio viable y sostenible a medio plazo requiere un clima de mutua confianza y satisfacción entre las entidades y sus clientes; en definitiva, es necesario implantar una adecuada cultura de cumplimiento. Para ser implementada con éxito, esta cultura debe contar con un apoyo decidido de su alta administración y de los equipos gestores, siendo un elemento relevante para mejorar la reputación del sector que apoye una generación sana y prudente de ingresos.

Como parte de esta cultura, cabe destacar la función que desempeñan los servicios de atención al cliente no solo al tramitar las quejas y reclamaciones de la clientela, sino también al alertar de forma temprana sobre ciertas áreas o productos que no están respondiendo adecuadamente y que suponen fuentes de insatisfacción de la clientela. En este sentido, el Banco de España publicará criterios supervisores encaminados a fortalecer el funcionamiento de dichos servicios, para que las entidades reaccionen en tiempo y forma ante problemas en la comercialización de productos y servicios financieros.

La crisis provocada por el COVID-19 no solo ha afectado al sector bancario, sino también a otras piezas clave del sistema financiero sobre las que el Banco de España ejerce sus competencias. ¿Cómo describiría el impacto sobre las infraestructuras del mercado financiero y sobre los pagos en particular?

El Banco de España, en su función de vigilancia, ha seguido muy de cerca el impacto que ha tenido la pandemia sobre la operativa y la gestión de riesgos de las infraestructuras del mercado. Todas las infraestructuras, así como sus proveedores críticos, implantaron masivamente el teletrabajo, coordinando equipos en remoto y reforzando su operativa, y pusieron especial énfasis en la ciberseguridad. El resultado fue que las infraestructuras de mercado, como actividad esencial, siguieron operando sin incidencias. Ciertamente, los volúmenes procesados han reflejado importantes fluctuaciones en la inversión y en el consumo. Por ejemplo, las compras nacionales con tarjeta registraron caídas del 50 % y de hasta el 90 % en viajes y en el sector turístico en general. Sin embargo, como era esperable en el contexto de restricciones a la movilidad, los pagos minoristas por canales remotos crecieron más del 40 %. Además, hasta el 83 % del total de los pagos presenciales con tarjetas y móviles se realizaron sin contacto.

Respecto a los cambios en los hábitos de pago de los particulares que menciona, ¿ha supuesto esto una preocupación adicional para las autoridades de supervisión?

La mayor preocupación ha sido asegurar la disponibilidad de mecanismos de pago eficientes y seguros en un entorno de gran crecimiento de las operaciones no presenciales. En este sentido, cabe mencionar los esfuerzos realizados para la implementación de la autenticación reforzada de clientes en los pagos de comercio electrónico con tarjetas, lo que ha favorecido la seguridad. Ello ha supuesto un esfuerzo adicional muy significativo para todo el ecosistema, en un contexto complicado como el que hemos vivido.

Teniendo en cuenta el nuevo contexto, ¿qué espera de la actuación supervisora en los próximos años? ¿Se verá influida por la pandemia?

El conjunto de medidas de apoyo al crédito, en forma de avales y moratorias, junto con las actuaciones de reguladores y supervisores antes referidas, han logrado el objetivo de amortiguar el enorme impacto inicial de la crisis y evitar que la situación de iliquidez empresarial derive necesariamente en una crisis de solvencia. No obstante, los bancos deben prepararse ya para ese impacto. En concreto, deben identificar de manera temprana a aquellos clientes que, pese a dificultades puntuales, presentan un negocio viable, para los que una actuación sobre las deudas puede ser una opción adecuada, y distinguirlos de los casos de inviabilidad clara, para los que se deberán fomentar fórmulas que favorezcan una salida ordenada del mercado.

Por nuestra parte, los supervisores debemos seguir ejerciendo una vigilancia estrecha sobre las entidades para que cuenten con procedimientos eficaces y capacidad operativa suficiente para gestionar el riesgo de crédito y garantizar que este se evalúe, clasifique y mida adecuadamente en los balances. Esto, unido a otras posibles medidas que se pudieran adoptar, debería contribuir a contener el deterioro de la calidad de los activos de los bancos y mitigar los riesgos que se han incrementado con la crisis.

En Europa también será necesario que las medidas se tomen de forma coordinada, como se ha venido haciendo durante 2020. Esta coordinación resulta fundamental para fomentar la estabilidad financiera, mantener el terreno de juego nivelado en un mundo cada vez más interconectado y evitar la fragmentación financiera derivada de respuestas exclusivamente nacionales.

Ha resaltado que la respuesta internacional a la pandemia ha sido coordinada y que esa coordinación ha sido fundamental para asegurar su efectividad. ¿En qué aspectos cree usted que todavía es necesario avanzar?

Desde la creación del Mecanismo Único de Supervisión y del Mecanismo Único de Resolución se ha avanzado mucho en la unión bancaria, lo que ha facilitado una actuación coordinada en esta crisis. Sin embargo, como vengo repitiendo en los últimos años, esta unión no estará completa hasta la creación del denominado «tercer pilar», un fondo de garantía de depósitos europeo plenamente mutualizado.

Dicho fondo contribuiría a aumentar la estabilidad de la unión bancaria y tendría un fuerte impacto en la confianza de los ciudadanos, aspectos muy relevantes en el contexto en el que vivimos. Además, alinearía las responsabilidades en el caso de resolución o liquidación de entidades, pues actualmente el último respaldo para asegurar los depósitos en una entidad fallida depende de instituciones nacionales, mientras que la responsabilidad de la supervisión y la resolución recae en otras instituciones paneuropeas.

Por otra parte, con la experiencia ganada en estos años, y ante el gran reto que puede suponer el COVID-19 en un futuro próximo para el sector bancario, sería

conveniente mejorar el marco de gestión de crisis europeo incluyendo herramientas adecuadas para hacer frente no solo a crisis individuales, sino también sistémicas.

Por último, a nivel nacional me gustaría destacar que la creación en 2019 de la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera ha contribuido a reforzar y facilitar a lo largo del último año la coordinación del Banco de España con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y los otros supervisores sectoriales —la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones—, lo que ha ayudado a la formulación de una respuesta conjunta a la crisis por parte de las autoridades de nuestro país.