

05.07.2019

Diez años del FROB y de las transformaciones en el sistema bancario
Apertura de la conferencia “10º aniversario de la creación del FROB”

Pablo Hernández de Cos
Gobernador

Señoras y señores, muy buenos días: Estimados presidente del FROB, presidenta de la Junta Única de Resolución, presidente de la Autoridad Bancaria Europea, vicepresidente del Banco Central Europeo, presidente del Instituto de Estabilidad Financiera, autoridades, señoras y señores, muy buenos días.

Es para mí un honor y un placer participar en la inauguración de esta conferencia, que conmemora el 10º aniversario de la creación del FROB.

Me gustaría aprovechar esta ocasión para felicitar al presidente del FROB, Jaime Ponce; también a sus antecesores, Fernando Restoy y Javier Aríztegui -y a sus equipos- por la labor realizada durante todos estos años.

El FROB representa uno de los principales cambios institucionales acaecidos en el proceso de reestructuración del sector financiero español en la última década, proceso que ha resultado clave para facilitar la recuperación de la economía española tras la crisis.

La transformación del sector bancario español en la última década

Este período ha sido testigo de una de las transformaciones más intensas llevadas a cabo en el sistema financiero español en las últimas décadas, y el FROB ha desempeñado un papel importante en facilitar dicha transformación.

La crisis financiera internacional alcanzó a nuestra economía en un momento en el que esta acumulaba importantes desequilibrios, que eran particularmente significativos en nuestro sistema financiero.

España contaba entonces con un sistema bancario sobredimensionado, excesivamente concentrado en prestar recursos para actividades inmobiliarias y residenciales, y muy dependiente de la financiación mayorista internacional.

En concreto, en 2008 los activos consolidados del sistema bancario alcanzaban el 304 % del PIB, el crédito bancario destinado al sector inmobiliario en sentido amplio llegó a alcanzar el 99 % del PIB y la deuda bancaria en manos de no residentes suponía el 24 % del PIB. Además, presentaba deficiencias institucionales y de gobernanza en una parte importante de las entidades de depósito.

En esta década se han corregido muchas de estas vulnerabilidades; en particular, las relacionadas con el elevado endeudamiento del sector privado no financiero, que ya se sitúa en niveles similares a los del área del euro -tras haberse reducido casi 70 puntos porcentuales del PIB desde los máximos alcanzados en 2010-, con una caída del peso del crédito a las actividades inmobiliarias y de construcción de 47 puntos del PIB.

Esta reducción del endeudamiento del sector privado no financiero ha tenido su contrapartida en una disminución del tamaño del sector financiero y, en particular, de los balances bancarios en España, ya que los negocios en el exterior se revelaron como uno de los principales determinantes de la capacidad de resistencia de algunas entidades.

Así, en los diez últimos años, el activo total de los negocios en España se ha reducido un 20 % (lo que supone una caída de 72 puntos del PIB) y el empleo en el sector se ha recortado un 32 %. Además, el número de oficinas bancarias ha descendido un 43 %,

mientras que el número de entidades nacionales¹ ha pasado de las 122 registradas al comienzo de la crisis a 61 en 2018.

Asimismo, la práctica totalidad de las antiguas cajas de ahorros (salvo dos) se han transformado en bancos y la mayoría de los procesos de fusión y de absorción han dado lugar a entidades más sanas y con ahorros significativos de costes. El FROB, por su parte, ha desempeñado un papel destacado en la facilitación de algunos de estos procesos de consolidación.

Este esfuerzo de corrección del sobredimensionamiento ha venido acompañado, además, de un notable saneamiento. Como es bien conocido, la crisis financiera deterioró sustancialmente la calidad del activo de los bancos españoles. De hecho, la tasa de morosidad alcanzó, en tan solo cinco años, cotas nunca vistas con anterioridad (hasta el entorno del 14 % a finales de 2013) y los activos adjudicados llegaron a superar los 80.000 millones de euros en 2014.

El descenso en la rentabilidad del activo y el aumento de las dotaciones netas para insolvencias provocaron que el conjunto del sector bancario incurriera en pérdidas en 2012. Esto hizo que la solvencia de las entidades se resintiera y, de hecho, se tradujo en importantes necesidades de capital para algunas entidades, por lo que fue necesario el apoyo público para cubrir los déficits de capital identificados en estas entidades y garantizar así la estabilidad financiera y, en última instancia, los depósitos de los ciudadanos. En esta dimensión, el FROB fue, de nuevo, clave, ya que, junto con los fondos de garantía de depósitos, inyectó en el sistema alrededor de 65.000 millones de euros en forma de capital.

Otra institución creada durante la crisis, y participada por el FROB -la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)-, también desempeñó un papel notable en este proceso, al asumir, entre diciembre de 2012 y marzo de 2013, préstamos asociados a la actividad de promoción inmobiliaria por valor de, aproximadamente, 75.000 millones de euros brutos y activos adjudicados por 30.000 millones.

De esta forma, en un contexto de importante reducción de la actividad bancaria, las entidades han conseguido que sus activos problemáticos hayan disminuido su peso en el balance muy significativamente. En concreto, la tasa de morosidad se ha reducido en más de 8 puntos porcentuales y se ha situado en la actualidad en el 5,7 % del crédito total. Por su parte, los activos adjudicados son la mitad de los registrados en 2014.

Asimismo, en este período se ha producido una mejora significativa de las ratios de solvencia de las entidades de crédito españolas, que han aumentado la ratio de capital de nivel 1: desde el 7,5 % en 2007 hasta el 13,5 % al cierre de 2018.

A pesar de estas mejoras, es evidente que el sector financiero español se sigue enfrentando a retos importantes, derivados, entre otros, de una tasa de morosidad todavía más elevada que la existente antes de la crisis, de una rentabilidad que se encuentra por debajo del coste del capital, de unos niveles de capital que superan los mínimos regulatorios pero que

¹ Grupos consolidados y entidades sin grupo, de propiedad nacional.

son inferiores, en media, a los del resto de los países europeos y de la necesidad de restablecer su reputación.

En todo caso, la mejora experimentada por el sistema bancario español le ha permitido apoyar la recuperación de la economía y la creación de empleo en los últimos años mediante una asignación más eficiente del crédito entre empresas y sectores.

El cambio de paradigma en la resolución de bancos

Esta transformación del sector financiero español se ha producido en paralelo a una revisión profunda en el ámbito internacional de los marcos de regulación y de supervisión de las entidades financieras. El objetivo ha consistido en incrementar la capacidad de resistencia del sistema bancario y de reducir el impacto de las crisis financieras sobre la economía: una ola de reformas cuya última fase se cerró en diciembre de 2017 por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, cuya implementación se realizará de forma progresiva en los próximos años.

En el caso europeo, estas reformas han venido acompañadas de modificaciones institucionales muy importantes, que, en particular, han supuesto la creación de la Unión Bancaria. Y uno de los pilares de la Unión Bancaria es el Mecanismo Único de Resolución.

En el ámbito de la resolución de las entidades bancarias, estas reformas han generado, de hecho, un cambio de paradigma, tras el elevado coste de la crisis financiera global para el sector público en numerosos países avanzados. El cambio de paradigma consiste en pasar del *bail-out* al *bail-in* en la resolución de las entidades; es decir, pasar del rescate o de la recapitalización de la entidad con la utilización de fondos públicos al rescate con fondos privados, de la propia entidad, a través de la utilización del capital, de los instrumentos híbridos y, en su caso, de la deuda con mayor grado de subordinación.

En el caso europeo, la Junta Única de Resolución (SRB, por sus siglas en inglés) es la encargada de la preparación de la resolución de las entidades significativas europeas. Dicha preparación ha incluido ya la elaboración de los planes de resolución para todas las entidades significativas, el análisis individual de su resolubilidad y el establecimiento de requerimientos mínimos de recursos propios y otros pasivos elegibles (MREL, por sus siglas en inglés) que hagan posible cumplir con el cambio de paradigma al que me acabo de referir.

La SRB ha puesto en marcha también mecanismos efectivos de cooperación con las autoridades nacionales de resolución que -como el FROB o el propio Banco de España- participamos en la elaboración de los planes de resolución y en la fijación del MREL, así como en la ejecución de las decisiones que tome la SRB, además de desarrollar nuestras propias responsabilidades sobre las entidades menos significativas.

Me gustaría subrayar la importancia que tiene en todo este esquema de resolución europeo la exigencia de niveles de MREL suficientes para las entidades de crédito europeas, incluidas, por supuesto, las españolas. El cambio de paradigma del *bail-out* al *bail-in*, o cualquiera de las otras herramientas que permite la legislación europea, exige que los bancos tengan suficiente nivel de MREL para, si llegara el caso y existiera interés público, resolver la entidad minimizando el recurso al dinero de los contribuyentes y garantizando,

a su vez, la continuidad de las funciones críticas y un impacto mínimo en el resto del sistema financiero.

Para algunas entidades, esta exigencia supone un reto considerable en los próximos años, lo que les debe llevar a unas adecuadas planificación y retención de recursos propios y de emisión de deuda computable como MREL, así como a aprovechar las ventanas de oportunidad que se presenten para cumplir con los requerimientos en el plazo exigido.

Los retos pendientes en el ámbito de la resolución en Europa

A pesar del enorme esfuerzo que se ha llevado a cabo en materia de resolución en Europa, es innegable que quedan pendientes retos importantes en este terreno.

En primer lugar, queda perfeccionar los detalles del *backstop* para el Fondo Único de Resolución (SRF, por sus siglas en inglés). Recientemente se ha acordado que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) asuma este respaldo financiero mediante una línea de crédito que permitirá hacer frente a situaciones excepcionales, en las que los recursos del SRF no sean suficientes para abordar la resolución de algunas entidades de crédito. Este respaldo, que tendrá un límite del 1 % de los depósitos garantizados en la Unión Bancaria, entrará en vigor, como muy tarde, en 2024 y deberá ser fiscalmente neutral en el medio plazo, de modo que los recursos comprometidos se recuperarán *a posteriori* mediante aportaciones del sector bancario. Con la introducción del respaldo financiero, además, se elimina el instrumento de recapitalización directa de entidades del MEDE.

En este contexto, resulta crucial asegurarnos de que este *backstop* o respaldo sea suficiente para hacer frente a los retos potenciales a los que puede tener que enfrentarse el SRF.

En segundo lugar, se ha de abordar la cuestión de la provisión de liquidez en la resolución de una entidad. Si dicha resolución no se lleva a cabo mediante venta, lo que permite que el comprador asuma los compromisos de liquidez que puedan presentarse al abrir las puertas del banco al día siguiente de la resolución, sino que se hace a través de una recapitalización interna o *bail-in*, hay que tener previsto qué pasa si al abrir las puertas algunos proveedores de fondos deciden retirarlos, bien porque se han visto afectados por el *bail-in*, bien porque consideran que este no ha sido suficiente, o bien, simplemente, porque consideran que es preferible no correr el riesgo de ver qué ocurre con la entidad.

Es necesario asegurarnos de que existen mecanismos suficientes de provisión de liquidez a la entidad resuelta que hagan creíbles la herramienta y el propio proceso de resolución.

A la vista de cómo otros países avanzados han resuelto este problema, la solución, en mi opinión, podría involucrar al banco central como proveedor de fondos, con las debidas garantías públicas proporcionadas de forma común, aunque, eso sí, si se llegaran a ejecutar en todo o en parte, habría que garantizar la neutralidad fiscal a medio plazo del mecanismo.

En tercer lugar, es necesario armonizar los regímenes de insolvencia en Europa. Si supervisamos y resolvemos de manera común los bancos en Europa, creo que deberíamos también poder liquidarlos de manera armonizada. Se trataría de tener un régimen de insolvencia separado para los bancos, dadas sus características idiosincrásicas y las

externalidades negativas que su liquidación lenta e ineficiente puede generar sobre otros bancos, sobre los fondos de garantía de depósitos y sobre la economía real. Y este régimen de insolvencia debería ser homogéneo en todos los países europeos.

La SRB y las autoridades nacionales de resolución podrían desempeñar un papel fundamental, actuando como administradores de dicha liquidación, con instrumentos y criterios parecidos a los que ya existen a escala europea para resolver entidades con interés público (segregación de activos, venta, banco puente, etc.). Este reto no es fácil de abordar, pero es importante analizar su viabilidad y su posible implantación mediante etapas sucesivas.

Por último, pero no por ello menos importante, tenemos que completar la Unión Bancaria. Y todos sabemos lo que eso significa: tenemos que poner en marcha un seguro de garantía de depósitos europeo, plenamente mutualizado y con una fecha final de llegada. Tenemos que asegurar a los depositantes y a los ciudadanos europeos que sus depósitos bancarios hasta 100.000 euros están igual de seguros, independientemente de la entidad en la que estén depositados y del país en el que vivan, dentro de la Unión Bancaria.

De nuevo, si la supervisión y la resolución de los bancos se llevan a cabo de manera centralizada, la responsabilidad sobre los depósitos bancarios debe estar también centralizada, es decir, debe haber una correspondencia entre las decisiones y las consecuencias de dichas decisiones. Además, el análisis empírico disponible² muestra que unas contribuciones de las entidades bancarias al fondo de garantía que sean sensibles al riesgo no deberían suponer transferencias sistemáticas entre países. No es solo una cuestión de eficiencia económica o de corresponsabilidad institucional, sino también de equidad entre todas las personas que componen este proyecto común en el que nos embarcamos hace ahora 20 años: el euro.

En definitiva, me atrevo a decir que ni la sociedad española ni la europea han perdido el tiempo en esta década marcada por la crisis. Entre todos hemos conseguido preparar al sistema bancario para los nuevos tiempos y el FROB ha tenido un papel destacado en este proceso. Los retos siguen siendo muy importantes, pero ahora contamos con más mecanismos y con mejores instituciones para afrontarlos.

Muchas gracias por su atención.

Le cedo la palabra al vicepresidente del Banco Central Europeo, Luis de Guindos.

² J. CARMASSI, S. DOBKOWITZ, J. EVRARD, L. PARISI, A. SILVA and M. WEDOW (2018), *Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: Who is Afraid of Cross-Subsidisation?*, Occasional Paper Series 208, European Central Bank.