

04.06.2014

Discurso de clausura

Los retos de la resolución bancaria¹ /FROB

Fernando Restoy

Subgobernador del Banco de España y presidente del FROB

¹ Traducción del original en inglés.

1 Introducción

Buenas tardes.

Me complace enormemente compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la resolución bancaria. No podría encontrar un público más idóneo para comentar sobre este tema que el invitado por el FROB a participar en esta conferencia, a la que asisten, entre otros, representantes de las autoridades competentes en la materia.

Voy a estructurar mi intervención de la siguiente manera. En primer lugar, presentaré brevemente mi opinión sobre el marco global general de resolución bancaria establecido tras la crisis. Después, pasaré a analizar las características específicas del caso europeo. Y por último, me centraré en las enseñanzas que pueden extraerse de la experiencia española, con una referencia especial a las cuestiones relacionadas con el diseño institucional de la resolución bancaria.

2 El marco global de resolución bancaria tras la crisis

Todos sabemos que, hasta hace muy poco, la resolución bancaria no ha alcanzado un estatus bien definido. Las medidas adoptadas por las autoridades en relación con las entidades no viables o que son susceptibles de quebrar se han basado en un enfoque discrecional, caso por caso, especialmente con respecto a la disponibilidad de fondos públicos para proteger a los acreedores de las entidades de crédito. La idea era que, al no existir un compromiso previo sobre posibles rescates públicos, el riesgo moral, relacionado con las políticas de gestión de riesgos y con las decisiones de los inversores, podría contenerse suficientemente.

Sin embargo, la reciente crisis ha ilustrado de una forma muy clara las limitaciones de este planteamiento de «ambigüedad constructiva».

Así pues, durante la crisis, y en particular tras el colapso de Lehman Brothers, las autoridades reconocieron abiertamente que las quiebras bancarias –aunque no sean especialmente grandes o complejas– pueden deteriorar gravemente la estabilidad financiera, convirtiendo el rescate en una respuesta natural. Por consiguiente, se rescató de manera generalizada a los acreedores de entidades de crédito en dificultades. Estos rescates han confirmado sin duda la existencia de una garantía implícita para los pasivos bancarios, que supone un gran desafío para los saldos presupuestarios y distorsiona considerablemente el sistema de incentivos de los gestores de las entidades de crédito y los proveedores de fondos.

Actualmente, existe un amplio consenso en torno a que, para restablecer los incentivos socialmente deseables y minimizar el uso de los recursos públicos, no basta con intentar evitar las quiebras bancarias adoptando políticas regulatorias y supervisoras adecuadas, sino que también es necesario poder dar una solución ordenada a las entidades no viables y evitar así la perversa disyuntiva existente entre dos importantes objetivos de las políticas públicas: mantener la estabilidad financiera y proteger el dinero de los contribuyentes.

Para ello, el planteamiento de la ambigüedad constructiva debe ser sustituido por normas claras sobre resolución que se puedan especificar de forma creíble a priori y aplicar con rapidez a posteriori.

En la práctica, un objetivo esencial del nuevo enfoque es poner fin a la situación en la que, como consecuencia de la intervención pública, los pasivos bancarios no están sujetos a la habitual jerarquía de absorción de pérdidas que se aplica a las situaciones de quiebra de conformidad con la legislación mercantil. En otras palabras, la adopción de una medida de resolución para impedir la quiebra de una entidad de crédito, que de otro modo sería inevitable, no debería implicar un rescate general de los acreedores de dicha entidad.

Teniendo presentes estos objetivos generalmente aceptados, se ha llegado a un consenso para el desarrollo de normas internacionales de resolución bancaria – principalmente a nivel del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, en sus siglas en inglés)–, que se están incorporando gradualmente a las legislaciones nacionales en todo el mundo.

Una cuestión importante del actual debate sobre las características específicas del régimen de resolución es el alcance de los **mecanismos de imposición de pérdidas (*bail-in*)**, es decir, en qué condiciones y hasta qué punto los acreedores de las entidades de crédito estarán obligados a asumir las pérdidas de los bancos objeto de resolución. Un asunto ampliamente debatido es el tratamiento de los depósitos no garantizados y de los instrumentos de deuda *senior*.

Se ha expresado un cierto apoyo al argumento de que un enfoque estricto de los mecanismos de *bail-in* afectaría, de hecho, a la capacidad de la entidad para atraer fuentes de financiación estables a precios razonables. Sin embargo, el argumento en contra parece bastante convincente: la capacidad de los bancos para emitir deuda *senior* o para captar depositantes no debería basarse en una garantía pública implícita, más allá de la que aporta el fondo de garantía de depósitos.

En la Unión Europea, la Directiva de recuperación y resolución de entidades financieras (BRRD, en sus siglas en inglés) –que entrará en vigor el próximo año– establece un ambicioso enfoque sobre la resolución, que plenamente incorpora la nueva cultura de asunción de pérdidas a accionistas y acreedores no garantizados. Esta Directiva contempla, a partir de 2016, un sistema con arreglo al cual una entidad de crédito ha de utilizar al menos el 8% de su pasivo total para absorber déficits de capital, antes de recurrir a financiación externa para su recapitalización. La activación de las herramientas de asunción de pérdidas seguiría un orden de prelación del que no se excluirían los depósitos minoristas no garantizados ni los derechos del fondo de garantía de depósitos, aunque gozarían de preferencia frente a los acreedores subordinados y los obligacionistas.

Seguramente, es necesario adoptar medidas adicionales para dar credibilidad a estos mecanismos de *bail-in* y reforzar el tratamiento especial de los depósitos. En particular, podría ser conveniente, al menos en el caso de las instituciones financieras sistémicas, añadir al umbral mínimo global de asunción de pérdidas ex post del 8%, una cantidad mínima ex ante de instrumentos específicos, que serían susceptibles de ser convertidos fácilmente en capital inmediatamente después de que se alcanzase el punto de inviabilidad, por ejemplo, mediante cláusulas específicas en los contratos de suscripción

de dichos instrumentos. Este requisito previo -que se está debatiendo actualmente a nivel del FSB dentro del concepto de capacidad mínima de absorción de pérdidas en caso de resolución (GLAC, en sus siglas en inglés)- puede sin duda resultar útil para complementar la Directiva de la UE que ya permite a las autoridades competentes ordenar a los bancos que ajusten sus balances con carácter preventivo para facilitar la eventual imposición de pérdidas.

No obstante, dicho requisito mínimo debe basarse en unos parámetros adecuados, de forma que tenga en cuenta la naturaleza específica de las distintas entidades y mantenga, al mismo tiempo, unas condiciones equitativas tanto a escala nacional como internacional.

3 El caso europeo

Permítanme que me extienda un poco más sobre el marco de resolución europeo, que ha desempeñado un papel fundamental en la respuesta a la crisis financiera e institucional en la UE y se enfrenta a importantes retos.

La participación de los Gobiernos nacionales en la resolución de la crisis financiera creó un vínculo perverso entre los riesgos soberanos y los financieros, que fue el origen de las graves turbulencias que comenzaron a experimentar los mercados de deuda pública en 2010. Estas turbulencias pusieron en tela de juicio la propia existencia de la moneda única, ya que provocaron la reaparición de un componente de riesgo-país en los precios de los activos relevantes y afectaron al correcto funcionamiento de la unión monetaria.

La reacción de las autoridades fue adoptar un ambicioso marco común no solo para la prevención de crisis bancarias -mediante la creación del Mecanismo Único de Supervisión (SSM, en sus siglas en inglés)- sino también para la resolución de dichas crisis a través del nuevo Mecanismo Único de Resolución (SRM, en sus siglas en inglés).

El SRM garantiza no solo la armonización del marco de resolución en la zona del euro - como contempla la BRRD-, sino también que la política de resolución, al menos para los países que participan en el mecanismo único de supervisión, sea gestionada centralizadamente por una Junta Única de Resolución que gozará de un alto grado autonomía. Además, esta Junta gestionará un fondo de resolución común -financiado por el sector- que con el tiempo se convertirá en un mecanismo de respaldo común para cubrir los costes de resolución de todos los bancos significativos de los países participantes.

Podría afirmarse que el sistema previsto es relativamente complejo. Las actuaciones de resolución importantes podrían involucrar no solo a la Junta Única de Resolución, sino también al Banco Central Europeo, en su calidad de supervisor, a las autoridades nacionales de resolución, a la Comisión Europea y, por último, al Consejo. Dado el escaso margen de tiempo del que se dispone generalmente para tomar decisiones, en los procesos de resolución será precisa una rápida interacción entre dichos organismos.

De hecho, la coordinación de la Junta Única de Resolución y del BCE es fundamental para el éxito del mecanismo único de resolución. La experiencia en la mayoría de los países muestra que el supervisor debe participar plenamente en las decisiones que dan lugar a la resolución y en el diseño de los planes correspondientes. De hecho,

actualmente, en muchos países europeos la autoridad de resolución forma parte del organismo supervisor, aunque, en algunos casos, con procesos de toma de decisiones específicos. Aunque el proyecto de reglamento del mecanismo único de resolución prevé un marco de cooperación entre la junta de resolución y el supervisor, son precisos mecanismos más concretos para garantizar una cooperación satisfactoria.

Por otra parte, aunque probablemente el umbral mínimo de asunción de pérdidas del 8% previsto en el Reglamento y el fondo de resolución de 55 miles de millones de euros establecido por el Acuerdo Intergubernamental que acompaña al Reglamento, proporcionarán un colchón suficientemente amplio como para cubrir los costes de resolución en la mayoría de los casos, queda por garantizar que se disponga también de un mecanismo de respaldo público adecuado (por ejemplo, en forma de una línea de crédito para el Fondo Único de Resolución), siguiendo el ejemplo de otras jurisdicciones.

4 Enseñanzas de la experiencia española

Por último, permítanme comentar algunas de las enseñanzas que se pueden extraer de la experiencia española.

En medio de un intenso debate sobre las especificaciones concretas del marco de resolución, pero antes que se aprobara la BRRD, España introdujo en 2012 una reforma legislativa relativamente ambiciosa que anticipó muchos de los principales aspectos de la Directiva.

Este marco jurídico otorgó nuevas facultades de resolución a las autoridades españolas que, junto con las ayudas públicas, les permitieron resolver hasta cinco entidades financieras y reestructurar otras cuatro de conformidad con el programa de asistencia financiera. En todos estos casos, los antiguos accionistas perdieron casi totalmente su inversión (en seis entidades) o soportaron una dilución considerable de sus derechos. También se adoptaron medidas para imponer pérdidas a los tenedores de instrumentos de híbridos, con el fin de obtener unos 12.000 millones de euros en nuevo capital. Además, los nueve grupos bancarios que recibieron ayudas públicas tuvieron que transferir los activos problemáticos a una sociedad externa de gestión de activos a unos precios administrativamente fijados.

Un buen ejemplo, aunque algo extremo, del alcance de las nuevas facultades de resolución es el que tuvo lugar muy recientemente cuando una cooperativa de crédito de tamaño muy reducido llegó a un punto en que dejó de ser viable. El Banco de España acordó la resolución de la entidad y designó como administrador al FROB. A continuación, el FROB asumió por completo el control de la institución y, a través de una subasta rápida, la vendió a otra cooperativa de crédito. Todo este proceso se llevó a cabo en 24 horas aproximadamente, sin coste alguno para los depositantes, los acreedores o ni siquiera para los tenedores de instrumentos de capital.

Todas las medidas relacionadas con los procesos de resolución se han adoptado con suficiente cautela, especialmente en lo que respecta a la observancia del principio de que ningún acreedor soporte pérdidas superiores a las que hubiera asumido de haber mediado un procedimiento concursal. De hecho, hasta ahora el número de demandas judiciales ha sido muy limitado, y ninguna de las decisiones adoptadas ha sido impugnada con éxito en los tribunales de justicia.

Creo que la experiencia reciente de España puede ofrecer algunas ideas sobre las cuestiones planteadas en los debates que se están desarrollando actualmente en la Unión Europea y en el resto del mundo.

En primer lugar, como ya he indicado, el proceso de reestructuración bancaria español se llevó cabo sin disponer de un marco de resolución europeo claramente definido. No obstante, como sucede en todos los casos en los que los Estados miembros ofrecen apoyo a instituciones débiles, los planes de resolución y reestructuración tuvieron que presentarse ante la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea para que determinara si cumplían las normas de la UE sobre ayudas de Estado. Naturalmente, es fácil estar de acuerdo en la necesidad de minimizar las posibles distorsiones de competencia asociadas a cualquier forma de intervención pública en el mercado bancario europeo. Por otra parte, en ningún caso podemos quejarnos del rigor y la profesionalidad de los funcionarios de la UE involucrados que, en general, aplicaron criterios técnicamente adecuados y, a su vez, suficientemente pragmáticos.

Aun así, cabe argumentar desde un punto de vista conceptual que las consideraciones basadas únicamente en la competencia no necesariamente deberían prevalecer siempre sobre otras importantes consideraciones de política económica como las relativas a la estabilidad financiera o las finanzas públicas.

Obviamente, la BRRD y la legislación relativa al mecanismo único de resolución proporcionarán un marco de resolución más coherente y homogéneo en el que las consideraciones relacionadas con la estabilidad financiera y la protección de los intereses de los contribuyentes se tendrían plenamente en cuenta al aprobar las decisiones en materia de resolución en la Unión Europea. Sin embargo, dado que estas reformas legislativas no introducen ningún cambio en lo que respecta a las normas sobre ayudas de Estado, será necesario llegar a un entendimiento adecuado sobre la forma de combinar eficazmente distintas perspectivas y responsabilidades al abordar la idoneidad de los planes de resolución que contemplan dichas ayudas.

La segunda enseñanza importante extraída de la experiencia española guarda relación con la necesidad de asegurar una base de inversores adecuada para los instrumentos a los que se les pueda imponer la asunción de pérdidas. Un principio generalmente aceptado es que para que la herramienta de asunción de pérdidas contribuya eficazmente a resolver entidades de crédito sin que la estabilidad financiera se vea afectada, es necesario disponer de mecanismos que limiten la exposición a estos instrumentos de otras instituciones que puedan generar tensiones sistémicas.

Con todo, el caso de España también sugiere que la asunción de pérdidas por parte de instrumentos de deuda subordinada en manos de inversores minoristas conlleva una complejidad adicional considerable. Como consecuencia de los compromisos adquiridos con las autoridades europeas en el marco del programa de asistencia financiera y de la aplicación de las normas sobre ayudas de Estado de la UE, las autoridades españolas tuvieron que promover o proceder directamente a la conversión de participaciones preferentes y deuda subordinada en acciones y aplicar significativos recortes de valoración, en todas las entidades que necesitaron ayudas del Estado. Esta imposición de pérdidas masiva a los instrumentos mantenidos principalmente por inversores minoristas no solo dio lugar a un serio problema social, sino que también redujo el valor de las

franquicias, exacerbando la fragilidad de las entidades que requerían ayudas públicas en forma de capital.

Actualmente es evidente que, en ocasiones, se vendieron inadecuadamente participaciones preferentes e instrumentos de deuda subordinada a clientes bancarios que no entendieron el riesgo asociado a esos activos. El supervisor de mercados y valores y los tribunales de justicia están investigando la posible vulneración de las normas de conducta, principalmente de la Directiva de la UE conocida como MiFID. No obstante, con carácter más general, es necesario aprobar legislación en la UE –como ya se ha hecho en algunas jurisdicciones– para reforzar la regulación y someter a un control más estricto la comercialización de instrumentos complejos con la posibilidad implícita de convertirse en acciones en determinadas circunstancias.

Por último, una tercera reflexión que puede extraerse de la experiencia española está relacionada con los acuerdos institucionales en los procesos de resolución. En España, el proceso de reestructuración del sector bancario ha exigido una estrecha coordinación entre el Gobierno, el Banco de España y el FROB. La Comisión Rectora del FROB está integrada por representantes del Banco de España y de los respectivos Ministerios de Economía y Hacienda.

Los acuerdos institucionales tratan de combinar los conocimientos y la experiencia técnica del supervisor con la necesaria participación de representantes del Gobierno, habida cuenta del gran volumen de recursos públicos empleado en los procesos de resolución y reestructuración.

A nivel técnico, fue fundamental asegurar una buena comunicación entre los empleados del Banco de España y los del FROB, dado que ambas instituciones estaban directa e intensamente involucradas en los procesos de resolución. De hecho, con arreglo a la legislación nacional, el Banco de España tiene encomendadas las funciones de iniciar la resolución de entidades y de aprobar los planes de resolución. La tarea del FROB consiste en elaborar los planes de resolución, realizar un seguimiento del cumplimiento de dichos planes una vez aprobados por el supervisor y poner en práctica todas las medidas de resolución, incluidas las herramientas de asunción de pérdidas. Además, el FROB está facultado para dirigir de forma temporal entidades en proceso de resolución si así lo decidiera el Banco de España, y para gestionar la participación del Estado en entidades financieras que han recibido ayudas públicas, incluida la formulación e implementación de estrategias de desinversión. Creo que todas las partes involucradas y la mayoría de los observadores externos coinciden en que, hasta ahora, estos mecanismos han funcionado de manera muy eficaz.

Al mismo tiempo, en el contexto de la inminente creación de un Mecanismo Único de Resolución en Europa, los Gobiernos nacionales podrían considerar justificado realizar algunos ajustes en los actuales marcos institucionales. Ciertamente, el nuevo marco europeo de resolución implicará una transferencia de competencias a la Junta Única de Resolución y, lo que es más importante, una menor carga para el bolsillo de los contribuyentes, como resultado del requisito de imposición de pérdidas establecido en la BRRD y de la disponibilidad de un fondo de resolución, que estará íntegramente financiado con aportaciones privadas del sector.

De hecho, si las cláusulas de la BRRD que prevén la asunción de pérdidas por los accionistas y los acreedores no garantizados se hubieran podido aplicar en 2012 y ya se hubiera creado el mecanismo único de resolución, incluida la disponibilidad de un fondo único de resolución plenamente financiado, la crisis bancaria española podría haberse resuelto por completo con una aportación muy limitada de fondos públicos.

Por lo tanto, como es probable que solo sea necesario recurrir a las aportaciones de los contribuyentes en situaciones relativamente infrecuentes, se refuerzan los argumentos para delegar las medidas y las decisiones de resolución en un órgano independiente, como el banco central o una institución ad-hoc, como ya sucede en muchas jurisdicciones. Francamente, creo que -siempre y cuando el dinero público no se vea directamente afectado-, los procesos de resolución bancaria deberían estar sujetos a un marco institucional similar al de la supervisión bancaria, en el que la delegación de funciones a una autoridad prudencial independiente ha sido exitosa en la mayoría de las jurisdicciones.

En cualquier caso, a partir de la experiencia de España y de otros países, considero que en todos los aspectos clave del proceso de resolución, la participación directa del supervisor es esencial para evitar lagunas de información y duplicidades, y asegurar un uso eficiente de los recursos empleados para realizar un seguimiento de las instituciones financieras.

5 Conclusiones

Para concluir, creo que, como autoridades de resolución, tenemos por delante una agenda muy interesante. Ciertamente resulta difícil pensar en otras tareas que estén tan estrechamente relacionadas con un número tan amplio de objetivos públicos de primer orden como la estabilidad financiera, el funcionamiento ordenado de los mercados de capitales y la integridad de los presupuestos públicos.

Aun así es evidente que, dado que no se puede negar que la política de resolución está dando sus primeros pasos como un área de política económica reconocida, todavía carecemos de algo similar a un manual detallado que nos oriente en este ámbito. Por consiguiente, con frecuencia tenemos que tomar decisiones como si estuviésemos explorando un territorio ignoto lleno de riesgos legales y económicos. Por esta razón, no me cabe duda de que conferencias como esta, que ofrecen a las autoridades competentes la posibilidad de intercambiar experiencias e ideas, son, sin lugar a dudas, extraordinariamente útiles para vencer nuestra incertidumbre hasta que se disponga de un acervo de conocimientos, o doctrina, suficientemente amplio.

Quisiera agradecer a Antonio Carrascosa, Mario Delgado y al resto del equipo del FROB que ha participado en la organización de esta conferencia, y a todos los presentes su participación.

Muchas gracias por su atención.