
08.10.2020

Resolución bancaria: una base sólida para la estabilidad

Conferencia de la JUR 2020/Sesión II: Planificación de la resolución con arreglo al paquete bancario: continuidad e innovación

Pablo Hernández de Cos

Gobernador

Señoras y señores, buenos días:

Permítanme empezar dando las gracias a los organizadores, y a la presidenta de la Junta Única de Resolución (JUR) en particular, por haberme ofrecido la oportunidad de participar en esta conferencia.

Han transcurrido cinco años desde que se estableció la Junta Única de Resolución como autoridad de resolución en la Unión Bancaria. No cabe duda de que, en términos institucionales, es poco tiempo, pero si se considera en retrospectiva, yo diría que los avances logrados han sido significativos. Bajo la dirección de su presidenta, Elke König, la JUR ha ultimado planes de resolución —junto con los correspondientes requerimientos mínimos de fondos propios y pasivos admisibles (MREL, por sus siglas en inglés)— para todas las entidades significativas. También ha fomentado su resolubilidad y ha puesto en marcha mecanismos de cooperación eficaces con las autoridades nacionales de resolución. Todos estos avances ya han demostrado su eficacia.

Desde una perspectiva más general, también me gustaría señalar que se ha creado un marco europeo de gestión de crisis más sólido. Estoy convencido de que, además de reforzar la Unión Bancaria en su estado actual, la armonización de procedimientos será esencial en futuras iniciativas de consolidación transfronteriza. La recapitalización interna (*bail-in*) ha alineado los incentivos de gestores y acreedores al reducir la asunción excesiva de riesgos. Asimismo, la existencia de un Fondo Único —un activo intangible muy apreciado por un banquero central como yo— constituye otro notable hito, ya que mutualiza parcialmente los riesgos en el área del euro, que está avanzando con una Unión Monetaria más completa.

En definitiva, si —como hemos subrayado a menudo durante la crisis actual— las reformas acometidas a raíz de la crisis han mitigado los riesgos para la estabilidad financiera del sector, la implementación del marco de resolución ha contribuido de manera crucial a reforzar el sector bancario.

Identificación de las deficiencias para lograr un marco de resolución más robusto en la UE

Sin embargo, aun aceptando que hemos realizado grandes progresos en este ámbito, también debemos reconocer que todavía falta parte del camino por recorrer antes de que realmente podamos afirmar que nuestro viaje ha concluido. En primer lugar, es importante recordar que el marco de resolución europeo es uno de los tres pilares de la Unión Bancaria y que es esencial desarrollar el tercero —el tan necesario sistema europeo de garantía de depósitos (SEGD)— para asegurar la solidez y el correcto funcionamiento de la Unión Bancaria. Como este tema trasciende el ámbito de esta conferencia, me concentraré en el segundo pilar de la Unión Bancaria. Así, en lo que respecta a este pilar de la resolución, hay algunas áreas en las que tanto los responsables de la política económica como los profesionales deben centrar su atención, y precisamente hoy me gustaría referirme a algunas de estas deficiencias, en concreto las relacionadas con:

- la liquidez en los procesos de resolución,
- el enfoque de resolución para entidades de tamaño pequeño y mediano,
- evitar la desigualdad de condiciones y,

- el tratamiento adecuado de situaciones de naturaleza sistémica.

La primera cuestión que debe abordarse, ya que afecta por igual a todas las entidades de crédito, es **la provisión de liquidez a una entidad en resolución**. La experiencia demuestra que la confianza del mercado en bancos inviables, o que previsiblemente vayan a serlo en un futuro próximo, solo puede restablecerse con el apoyo externo que puedan recibir, ya proceda de un posible comprador (como fue el caso del Banco Santander con el Banco Popular) o de otra parte. Con todo, por ahora persisten dudas: ¿qué pasaría si no hay un comprador? ¿Cómo podrían utilizarse otros instrumentos de resolución?

Si la resolución se lleva a cabo a través de una recapitalización interna o de una entidad puente, habría que disponer de mecanismos para abordar un posible cierre de los mercados o una posible fuga de depósitos. Si no dotamos a las autoridades de resolución de los mecanismos adecuados para proporcionar liquidez a la entidad, esos instrumentos serán inútiles. En este ámbito, el debate sigue abierto.

El Fondo Único de Resolución (FUR) podría asumir ese papel y, a ese respecto, el respaldo que proporcionará el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) constituye una mejora notable. Con todo, como ha subrayado Elke König en reiteradas ocasiones, los recursos del FUR podrían ser insuficientes para proporcionar los sustanciales volúmenes de liquidez que podría llegar a necesitar una entidad sistémica y, en consecuencia, el FUR nunca será la única respuesta para asegurar que una entidad en resolución pueda continuar operando con liquidez suficiente para atender sus obligaciones.

En este sentido, propuestas como el marco de provisión de liquidez del Eurosistema en caso de resolución (*Eurosystem Resolution Liquidity*) del BCE, supondrían una garantía fiscalmente neutral proporcionada por el MEDE al FUR, podrían ser de vital importancia.

El segundo tema al que me gustaría referirme es la necesidad de realizar un análisis en profundidad del **marco para entidades de tamaño más reducido y con actividad minorista**, en concreto las que suelen financiarse mediante captación de depósitos. Existe ya un consenso sobre la conveniencia de replantearnos la forma de tratar a estas entidades en situaciones de crisis. Estoy seguro de que todos estamos al tanto de iniciativas para desarrollar procedimientos administrativos especiales de liquidación, así como propuestas alternativas sobre la necesidad de ampliar el ámbito de la resolución reexaminando el concepto de interés público.

En estos momentos, mi impresión es que ambas posibilidades podrían ser factibles, y el argumento que me gustaría plantear es que primero deberíamos tratar de llegar a un acuerdo sobre la manera óptima de absorber pérdidas y de facilitar los posibles costes de reestructuración. En crisis no sistémicas, la asunción de pérdidas por parte de los depositantes (*bail-in*) o el rescate de entidades (*bail-out*) son opciones con costes sociales elevados. Al mismo tiempo, para muchas de estas entidades, lograr unos niveles altos de MREL podría ser muy oneroso. Por ello, yo propondría alcanzar un equilibrio adecuado entre, por un lado, la internalización de pérdidas que superen los requerimientos de capital y, por otro, una financiación colectiva por parte del sector para facilitar las herramientas de transferencia.

Una cuestión relacionada con el tema anterior es **la igualdad de condiciones**. Las entidades inviables que no superan la prueba del interés público se ven sujetas a

procedimientos de insolvencia establecidos por la normativa nacional que varían sustancialmente de unas jurisdicciones a otras. En última instancia, esto se traduce en una desigualdad de condiciones, ya que algunos países han convertido sus procedimientos de insolvencia en marcos de «cuasi-resolución».

Por tanto, quisiera insistir en que es fundamental adoptar un nuevo enfoque europeo para las entidades más pequeñas. Por otra parte, dado el carácter europeo de la supervisión y la resolución, el área del euro debería actuar con rapidez para resolver esta falta de igualdad de condiciones. Y, permítanme hablar con claridad: yo instaría a que se actúe con coherencia en la culminación de la Unión Bancaria, de forma que incluya al SEGD y a las entidades de menor tamaño. La desconexión entre una supervisión verdaderamente paneuropea y lo que sigue siendo, en gran medida, una carga nacional, es insostenible.

Por último, como he mencionado, el coronavirus ha cambiado radicalmente nuestras vidas en muy poco tiempo. La situación actual pone de manifiesto que nuestra capacidad para afrontar riesgos sistémicos es limitada. Es inevitable que la pandemia provoque problemas económicos generalizados, así como que afecte a la salud del sistema financiero. Las reformas acometidas durante la pasada década parecen haber incrementado la resiliencia del sistema financiero que, con la ayuda de otras medidas adoptadas dada la magnitud de la perturbación, ha seguido proporcionando financiación a la economía real. Es evidente que todos extraeremos enseñanzas de esta crisis. Este tipo de perturbación es nueva hasta cierto punto porque no ha sido generada por el propio sistema financiero, y eso nos ayudará a mejorar la regulación.

A este respecto, algunos académicos consideran que el marco de resolución actual no está adecuadamente preparado para afrontar **crisis sistémicas**. Además, varios de sus elementos podrían adaptarse para aumentar la eficacia de la resolución en estas circunstancias tan particulares. En concreto, el uso de instrumentos de resolución como la recapitalización interna (*bail-in*) cuando se producen tensiones en los mercados financieros podría intensificar esas turbulencias y mermar la capacidad de otras entidades para obtener financiación externa. Alternativamente, la venta del negocio, podría derivar en un problema de ventas forzadas con potencial para reducir más los precios de los activos y generar pérdidas para las demás las entidades. En estas circunstancias debería existir un mecanismo de respaldo potente, utilizable y creíble que pudiera activarse incluso con carácter preventivo.

La estabilidad del sistema financiero y la posibilidad de que los riesgos sistémicos alteren su funcionamiento son cuestiones importantes para los bancos centrales desde hace mucho tiempo, por lo que yo animaría a que este enfoque más amplio sea objeto de mayor consideración. Algunos episodios, como la experiencia de España durante la gran crisis financiera, sugieren que la propagación de perturbaciones es particularmente relevante para las entidades de tamaño mediano, y que la vacuna contra el contagio es la resolución rápida y ordenada de los problemas.

Así pues, permítanme finalizar esta presentación donde he empezado: el actual marco de gestión de crisis ha sido crucial para avanzar en la Unión Bancaria y ha demostrado ser muy útil para resolver situaciones de gran trascendencia. Con todo, la experiencia nos permite extraer enseñanzas que deberían incorporarse al marco con el fin de contribuir de manera más eficaz a mantener la estabilidad financiera y a garantizar el funcionamiento de

la Unión Bancaria. Para ello es necesario establecer sistemas efectivos para abordar las deficiencias que aún persisten, como las que ya he mencionado: la liquidez en las resoluciones, el tratamiento de las entidades más pequeñas, la falta de igualdad de condiciones en una Unión Bancaria incompleta, y políticas adecuadas para hacer frente a crisis sistémicas.

No cabe duda de que emprender una reforma tan ambiciosa puede requerir compromisos políticos difíciles. No obstante, en las economías y sociedades actuales, golpeadas por el Covid-19, los ciudadanos europeos merecen un marco de gestión de crisis más sólido y acorde con los riesgos que nos acechan. Para lograr un marco coherente y exhaustivo de gestión de quiebras bancarias será necesario que colaboremos y que hagamos todos los esfuerzos precisos para salvaguardar y reforzar la estabilidad financiera en un marco de cooperación y coordinación entre autoridades a escala europea e internacional.

Muchas gracias por su atención.