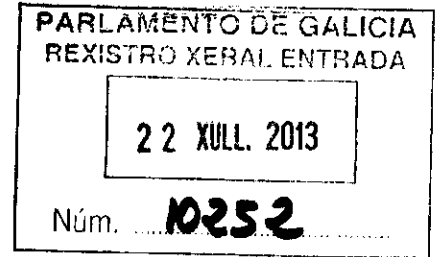


CF 51142

Miguel A. Fernández Ordóñez

Dña. Pilar Rojo Noguera
Presidenta
Parlamento de Galicia
Rúa Hórreo, 63
15702 - Santiago de Compostela (La Coruña)



Madrid, 19 de julio de 2013

Sra. Presidenta,

Me refiero a su escrito de fecha 11 de julio de 2013, recibido el siguiente día 16, por el que se me remitió el cuestionario aprobado por la Comisión de investigación constituida en el Parlamento de Galicia "*para analizar y evaluar la evolución económico-financiera de las antiguas cajas de ahorros y las causas y responsabilidades de su actual situación, incluyendo las indemnizaciones millonarias de sus ex directivos*" en su sesión de fecha 3 de julio de 2013, emplazándome para que en el término de 5 días hábiles, lo contestara por escrito.

En atención a lo solicitado, y dentro del plazo conferido al efecto, adjunto a la presente las respuestas al cuestionario formulado por esa Comisión.

Me saluda atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Miguel A. Fernández Ordóñez".

1. A la vista del importante crecimiento que venían experimentando las partidas de crédito, fundamentalmente del sector promotor/constructor, en las entidades financieras españolas, y particularmente en las cajas gallegas a partir de 2005, ¿cree que se debió parar antes esta expansión crediticia?

La respuesta a esta cuestión debe partir del hecho de que, en aquel momento no había en España normativa aplicable para detener el crecimiento inmobiliario ni, por tanto, las consecuencias financieras del mismo, básicamente el incremento de riesgo de crédito y el desfase existente entre inversión y financiación minorista, brecha que las entidades financiaron en mercados mayoristas, más inestables que la financiación derivada del ahorro interno (depósitos de clientes).

Durante los años de la burbuja – de 1996 a 2008 el crecimiento del crédito fue sistemáticamente superior al incremento de la producción nacional- los legisladores no promovieron ningún cambio regulatorio para limitar la expansión del crédito, posiblemente porque no solo los gobernantes españoles pensaban que España iba bien, sino que las familias y las empresas españolas que se endeudaban pensaban lo mismo, así como los mercados, los inversores extranjeros, los organismos internacionales y las agencias de rating. Por ejemplo la calificación crediticia del Reino de España llegó a tener la triple A de las tres agencias en 2005 y, desde esa fecha hasta 2007, mantuvo esa máxima calificación. Por referirme a Galicia, las entidades gallegas también mantuvieron una alta calificación (Caixa Galicia A 1 de Moody's hasta finales del año 2007, donde pasó a A 2, aún elevada; incluso en marzo de 2009 Caixanova fue reclasificada por Fitch con A –, todavía alto, desde el anterior rating A), y las previsiones económicas de analistas, instituciones económicas y agencias de calificación no atisbaban una crisis ni en España ni en los principales países de nuestro entorno. Si se quiere juzgar a quienes gobernaron durante esas tres legislaturas del endeudamiento excesivo, se debería evitar cometer un error

clásico: enjuiciar el pasado con la información actual; más constructivo es tratar de entender qué hicieron en ese momento con la información que disponían.

A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que, con los estándares del momento comentado, el sector de cajas de ahorro en su conjunto, y cada entidad en particular, estaba entonces bien capitalizado. La provisión genérica o anticíclica, que no computa en capital –anticipa provisiones por morosidad no aflorada en tiempos de bonanza y, por tanto, encarece el aumento del crédito-, había alcanzado una magnitud considerable para el nivel de morosidad existente en aquel momento y el exceso de recursos propios sobre el mínimo regulatorio era superior al 50% en casi todas las cajas de ahorros. En aquellos momentos no se pensaba que los desequilibrios derivados del incremento del crédito pudiesen generar un problema grave de solvencia a las entidades de crédito. Evidentemente, y tras el paso de los años, se ha comprobado que aquella era una percepción equivocada fruto de la creencia en que, como había sucedido en crisis anteriores, cualquier corrección vendría de una forma más pausada (aterrizaje suave) y no tan drástica e intensa como se ha registrado.

Después de la crisis de Lehman, el G20 llegó a la conclusión de que, para evitar o reducir esos problemas en todos los países desarrollados y, por supuesto, también en España, se deberían haber implantado medidas “macroprudenciales”, que comprenden ámbitos diversos (monetarias, fiscales, estructurales, etc.). Estas medidas, en el mundo bancario, no son sólo aquellas que imponen una limitación del crecimiento del crédito, sino también otras cuyos efectos pueden ser análogos a los que persiguen las medidas de limitación cuantitativa del incremento del crédito. Se trata de medidas regulatorias relativas a la calidad y a la cantidad del capital y, sobre todo, a la concentración de riesgos en diferentes sectores económicos y a la penalización en el consumo de recursos propios para las operaciones que entrañan mayores riesgos, de modo que, a mayor riesgo, mayores necesidades de recursos propios. Son medidas sencillas y muy potentes para combatir la formación o el crecimiento de una burbuja inmobiliaria, o de unos

desequilibrios generalizados, y que despliegan especialmente su función en épocas de euforia y comportamientos uniformes y gregarios, donde es muy difícil que un juicio subjetivo diferente, aunque lo emita el supervisor, pueda ser comprendido y admitido y, por tanto, acabe teniendo efecto.

Salvo lo señalado respecto a la provisión anticíclica española y algún instrumento parecido de Australia, prácticamente ningún país había aplicado ninguna de esas medidas “macroprudenciales”. Por ello, después de la crisis de Lehman Brothers, el G-20 encargó al Financial Stability Board el estudio de las mismas, que ha desembocado finalmente en la creación de diferentes organismos internacionales para su aplicación (destacando en Europa el ESRB) y en la recomendación de crear organismos similares a nivel nacional.

Expuesto lo anterior, hay que señalar, no obstante, que el Banco de España fue sensible a este incremento del riesgo crediticio. En concreto, desde 2003 la Supervisión del Banco fue trasladando a las entidades recomendaciones en tres sentidos:

- En lo que respecta a la propia concentración derivada del alto crecimiento de riesgo promotor. En general era una recomendación al Consejo de Administración para que reflexionase sobre los riesgos que esto podría acarrear. En concreto, a Caixa Galicia, como se comentará más adelante, se le recomendó en 2007 que moderara el crecimiento del riesgo crediticio hasta que mejorara sus controles internos.
- En relación con las políticas de riesgo inmobiliario. En especial para que en la concesión de los riesgos no se financiase todo el importe de la operación y se evitase que la previsión de reembolso estuviera basada exclusivamente en el valor de la garantía.
- Respecto de la política y procedimientos de tasaciones, también se dirigieron recomendaciones con el fin de mejorar el perfil de riesgo crediticio.

Las anteriores recomendaciones son las más comunes y recurrentes desde 2003. Además, en el último trimestre del 2004 el Banco de España concluyó que la combinación de crecimiento en el sector inmobiliario, financiado con fondos mayoristas, podía tener consecuencias perjudiciales para el futuro y así se comunicó, casi de manera generalizada, a las entidades.

En lo que a Caixa Galicia y Caixanova se refiere, además de las actividades rutinarias de seguimiento, se realizaron las siguientes inspecciones:

- a) Se practicaron a Caixa Galicia en los últimos años cuatro inspecciones, referidas a estados financieros de fechas 31.12.2003; 30.09.2006; 31.12.2007; y 31.03.2009. Precisamente la relativa a estados financieros de 30.09.2006 fue la que motivó que en 2007 se recomendara a la entidad que, siguiendo una prudente política crediticia, moderara el crecimiento del riesgo en tanto no implantara mejoras de políticas y control interno.
- b) Caixanova fue inspeccionada en tres ocasiones, sobre estados financieros de 30.06.2003; 31.12.2004; y 30.09.2008.

Prácticamente en todas las actuaciones, las inspecciones incluían aspectos relativos al control interno y a la calidad de la inversión crediticia. En los escritos derivados de las actuaciones inspectoras se exponían los desequilibrios detectados, pidiéndose a los administradores que reflexionasen sobre los mismos, analizaran los riesgos potenciales y tomaran las medidas mitigadoras que precisaran. También se les solicitaba que participaran activamente en el control de esos riesgos, en la mejora del control interno y en la definición de las políticas y estrategias a seguir.

Por tanto, los responsables de ambas entidades tuvieron puntual conocimiento del desarrollo de los trabajos supervisores. Lo mismo puede decirse de las autoridades autonómicas, a las que se dio traslado de los escritos remitidos por el Banco de España.

Como ha podido apreciarse, uno de los problemas de esta crisis bancaria ha consistido en que las entidades bancarias no prestaron suficiente atención a las recomendaciones del supervisor en un momento en el que la situación podría haber sido reversible. En definitiva, la persuasión supervisora no tuvo el efecto deseado cuando la situación hubiera podido revertirse o atenuarse, si hubiera habido en los administradores y gestores una determinación encaminada a este fin. Piénsese, por último, que era muy limitada la capacidad del Banco de España para obligar a tomar determinadas medidas, cuando “los fundamentales” de las entidades (coeficiente de solvencia, situación de resultados y liquidez, nivel de coberturas, etc.) no lo justificaban y no se disponía de un instrumento, como el Pilar II de Basilea II, que ahora permite actuar de forma discrecional en cada entidad, en función de su perfil de riesgos, anticipando medidas basadas en el “juicio supervisor”, sin que pueda considerarse una actuación arbitraria.

2. ¿Cuándo se comienzan a detectar problemas en las cajas de ahorros gallegas?

En el caso de Caixa Galicia hubo una expansión explosiva de la red y de la financiación de la actividad inmobiliaria, que se inició en 2005 y se mantuvo hasta la primavera de 2007, momento en el que el Banco de España recomendó a la entidad que parara dicha expansión, en buena parte fuera de sus territorios naturales y muy por encima de lo que tenía previsto en su plan de negocios, hasta que contara con una estructura de control interno adecuada a su nueva realidad. Y esa expansión se llevó también a cabo a través de su corporación industrial.

La situación de la caja presentaba las siguientes características que fueron motivo de preocupación del Banco de España:

- Su coeficiente de solvencia, porque era inferior en todos sus ratios al grupo comparativo.
- El registro de importantes crecimientos de su inversión crediticia a través de una expansión excesiva y alta exposición en riesgo inmobiliario, si bien, por las condiciones de la economía española en aquellos momentos y la propia maduración de las operaciones, mantenía baja tasa de morosidad y elevada cobertura. Especialmente sensible era el incremento de riesgo con grandes inmobiliarias.
- La elevada posición tomadora de fondos en mercados mayoristas.

Tal percepción se mantuvo en los años siguientes, durante los cuales se fueron añadiendo otros factores relevantes de riesgo, tales como: incremento de la morosidad; reducción de las coberturas de riesgos dañados; rentabilidad con tendencia descendente, consecuencia del incremento de los activos improductivos (menos rendimientos y mayores saneamientos); aumento de la fragilidad de su estructura financiera; dudas sobre la capacidad gerencial del equipo gestor, consecuencia de la voluble estrategia de negocio seguida; y

deficiencias de control interno, si bien es cierto que este último aspecto se estaba tratando de corregir en el momento de la integración con CaixaNova.

En lo que respecta a CaixaNova, eran conocidos también sus desequilibrios, aunque estos no se habían producido de forma tan súbita como en el caso anterior. En diciembre de 2008 se acentuó la preocupación del Banco de España sobre cómo se desenvolvería esa entidad en un escenario macroeconómico desfavorable debido a:

- Su solvencia, porque estaba excesivamente apoyada en participaciones preferentes y deuda subordinada. Su “core capital” en aquel momento era del 4,8%.
- Su importante exposición al sector inmobiliario, si bien mantenía tasas de morosidad por debajo del sector y elevadas coberturas.
- Los resultados de los últimos años, porque descansaban en operaciones no recurrentes.

3. La aprobación en junio de 2009 del RDL 9/2009 implica un reconocimiento de la necesidad de recapitalizar una parte del sistema financiero español, ¿se encontraban las cajas gallegas en el supuesto de necesitar la recapitalización prevista en ese Real Decreto?

De la anterior respuesta se deduce que la opinión que el Banco de España tenía sobre las dos entidades antes de la fusión era que ambas adolecían de deficiencias muy parecidas -elevada concentración en el sector inmobiliario y una estructura financiera comprometida- que hacía difícil su subsistencia en solitario, debilidad acentuada en el caso de Caixa Galicia. Las diferencias esenciales eran que en Caixa Galicia la organización, administración y gestión eran más deficientes y que realizó una expansión, en red y en operaciones inmobiliarias – algunas de ellas con las principales inmobiliarias de aquel momento-, demasiado grande, con muchos problemas de control, en los momentos más recalentados del ciclo, a partir de 2005, y fundamentalmente fuera de su mercado tradicional.

Ambas entidades debían, por consiguiente, buscar una operación de integración. En el caso de Caixa Galicia, la necesidad era perentoria y, dada su mayor debilidad, debía reaccionar con rapidez y buscar una operación suficientemente potente. Caixanova, asimismo, debía integrarse en una operación societaria, aunque su capacidad de actuación era superior. Podía, por tanto, aspirar a una integración más igualitaria y, en este sentido, en el otoño de 2009 había iniciado contactos con otras cajas de ahorro de perfil parecido al suyo, manteniendo unas mayores aspiraciones en los procesos de integración.

4. ¿Estaban las cajas gallegas en condiciones de liderar proyectos corporativos con otras entidades españolas; y en caso contrario, que alternativas tenían?

La cuestión no era liderar o no un proyecto, sino participar en proyectos lo más sólidos y sostenibles que fuera posible para tratar de asegurar los tres pilares básicos del modelo por el que se crearon las cajas de ahorro: especialización en pymes y particulares, colaboración como entidad bancaria en el desarrollo de las regiones donde opera y reversión de parte de los beneficios obtenidos a la sociedad. Lo importante era conseguir entidades lo más eficientes, rentables y viables que fuera posible a través de procesos corporativos.

Pues bien, durante el año 2009 las dos cajas gallegas estuvieron trabajando en proyectos corporativos independientes, pero fue la insistencia y el bloqueo de la Xunta de Galicia a cualquier fusión de las cajas gallegas con otras de fuera de su Comunidad Autónoma, la que impidió cualquier opción no gallega en la solución de los problemas.

En esos momentos Caixa Galicia trabajaba en una integración con otras dos cajas de ahorro que, aunque no fue estudiada por el Banco de España, le fue presentada por esas entidades, junto a un consultor, en diciembre de 2009. Y se tenía conocimiento de que otra entidad grande, con una demostrada capacidad de gestión y que ha superado el ejercicio de estrés de Oliver Wyman con holgura, también estaba interesada en hacer una operación de integración con la caja coruñesa.

Caixanova, por su parte, también sabía que su continuidad en solitario era complicada y, por ello, como se ha señalado en la respuesta anterior, estaba negociando su integración en un proyecto con un grupo de cajas de ahorro de similar tamaño y elevada solidez, que confería al proyecto, en principio, un calificativo de atractivo, aunque el proyecto tampoco llegó a ser estudiado por el Banco de España.

Como se ha dicho, todas estas actuaciones se vieron frustradas por la rotunda negativa de la Xunta a autorizar cualquier operación que no fuera la fusión de las dos cajas gallegas y así se lo manifestó al Banco de España en repetidas ocasiones y a ello se encaminaron sus decididos pasos como el de la promulgación de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, que ustedes conocen bien.

La Xunta lideró el proyecto de integración de las dos cajas gallegas y las propias negociaciones entre los dos órganos de administración, y como respuesta a dos informes iniciales elaborados por Deloitte y PWC que tenían visiones diferentes de la viabilidad del proyecto, elaboró un informe interno, realizado por los técnicos de la propia Xunta, y solicitó a las cajas gallegas otros 4 nuevos estudios que fueron encargados a terceros.

Hay que señalar que por parte del Banco de España no se escatimaron esfuerzos en estudiar la fusión y sus posibles alternativas. El Banco de España insistió permanentemente en que era más seguro y mucho menos arriesgado buscar integraciones fuera de la Comunidad Autónoma. Cuando quedó clara la negativa de la Xunta a proyectos más sólidos que el de la fusión de las dos cajas gallegas, el Banco de España, como mal menor para evitar una situación de bloqueo que, por el deterioro continuado de las cajas, hubiera acabado en su posible intervención y reestructuración ordenada, solución más traumática y de mayor coste, optó por exigir condicionantes para que la fusión pudiera ser aprobada con un mínimo de razonabilidad en cuanto a su solidez. Condicionantes que, por cierto, se cumplieron muy parcialmente.

5. A la vista de lo ocurrido en otros países europeos en los que los esfuerzos públicos de recapitalización se realizaron fundamentalmente en 2008, ¿cree usted que se actuó tardíamente sobre el sistema financiero español?

Es cierto que después de la crisis de Lehman Brothers, esto es, en los últimos meses del 2008, la mayoría de los países europeos y también los Estados Unidos se vieron forzados a nacionalizar o recapitalizar sus grandes bancos para evitar el colapso de sus sistemas financieros. En efecto, esta actuación fue absolutamente necesaria y urgente porque se produjo un deterioro en sus balances casi instantáneo como consecuencia de mantener en los mismos unos activos "tóxicos" procedentes, no sólo de Lehman Brothers, sino también de todos los vehículos estructurados derivados de la crisis *subprime* que se inició en los Estados Unidos. Estos activos fueron denominados "tóxicos" porque, al estar instrumentados en títulos cotizados en los mercados, sufrieron un ajuste casi instantáneo en sus precios.

En el caso de la banca española, como se ha repetido numerosas veces, el impacto en sus balances de los denominados activos "tóxicos" fue prácticamente cero. Esto se debió en parte al modelo de negocio de nuestras entidades y a algunas decisiones tomadas por el Banco de España que no habían adoptado otros países, y que ayudaron a que el primer impacto de la crisis internacional en la banca española fuera prácticamente nulo.

Así, por ejemplo, tras la internacionalización de la gran banca española, el Banco de España reforzó la supervisión de estas grandes entidades haciéndola más "intrusiva" mediante el seguimiento continuado en la propia entidad, tanto del área del control interno y de riesgos, como del área financiera y contable. En aquella época, muchos países criticaban al Banco de España por actuar de una forma tan intervencionista, frente a otro tipo de actuación supervisora, más común en aquellos momentos, que se denominaba "manos fuera" (*hands-off*) o

regulación escasa (*light regulation*) esperando que las propias entidades se autorregularían.

También el Banco de España fue uno de los pioneros en el “enfoque riesgo” en la supervisión de las entidades bancarias¹, que puede resumirse en la evaluación de los diferentes riesgos que directa o indirectamente pueden afectar a la solvencia y estabilidad de las entidades, en la apreciación de la calidad de las organizaciones y de su gestión, y en la estimación combinada de ambas para determinar el grado de riesgo supervisor de las diferentes actividades y de la entidad en su conjunto. Este enfoque es hoy común entre los supervisores de solvencia.

También el Banco de España fue extremadamente restrictivo respecto a la salida del balance de los riesgos titulizados y, por eso, seguía exigiendo su inclusión en el cómputo de recursos propios y aplicaba a estas carteras las provisiones de insolvencia. Así se evitó lo que ocurrió en la gran banca de algunos países, cuyos supervisores habían permitido los vehículos fuera de los balances bancarios sin someterlos a las normas prudenciales, lo que generó innumerables problemas al estallar la crisis de Lehman Brothers y condujo a la nacionalización o recapitalización urgente de esas grandes entidades para evitar su quiebra.

Por las razones expuestas, España no hizo lo que los demás hicieron. El Estado español no tuvo que acudir a salvar sus grandes entidades con dinero del contribuyente, tal como hicieron la mayoría de los países europeos a finales de 2008. No se hizo, pero es que además, si se me permite, hubiera sido inadecuado hacerlo y lo más acertado fue mantener sin intervenir ni nacionalizar nuestras grandes entidades y, en cambio, proceder a reestructurar las ineficientes.

El problema de España era que, aunque prácticamente toda la banca y casi la mitad de las cajas podían superar la crisis internacional por sus propios medios y sin recurrir a ayudas públicas, había unas 30 entidades (casi todas ellas cajas de ahorros) que, aun teniendo unos “fundamentales” razonables, habían extremado

¹http://www.bde.es/bde/es/areas/supervision/funcion/modelo/El_modelo_de_supervision.html

su participación en el boom inmobiliario y tenían una fuerte dependencia de la financiación mayorista externa.

El acierto de la supervisión del Banco de España fue ver que, aunque estos problemas podrían tardar en emerger, era importante ponerse manos a la obra y empezar a facilitar operaciones para tratar de reconducir la situación de forma que se redujera el uso de los recursos públicos en lo que iba a ser la crisis propiamente española, muy distinta de la de los otros países europeos. Y esta crisis iba a ser diferente porque estaba muy focalizada sobre, aproximadamente, un 30% del sistema español, no afectaría a las grandes entidades, se desarrollaría al ritmo del deterioro de los activos que se produjera como consecuencia del ajuste de la burbuja inmobiliaria y por tanto su magnitud no podía ser determinada de antemano. No obstante, debía ser aprovechada para buscar entidades de un tamaño que permitiera una mayor rentabilidad, mediante mejoras en la eficiencia, y, sobre todo, un acceso a los mercados que se habían cerrado como consecuencia de la crisis de Lehman Brothers.

La crisis de España no fue, pues, una crisis de bancos *"too big to fail"*, sino una crisis fundamentalmente de cajas *"too many to fail"*. Muchas cajas de ahorro pidieron entonces que se hiciera lo mismo que, según entendían ellas, se había realizado en otros países: que se inyectara capital y se salvara a las entidades. Esto hubiera sido un error. En el mercado se acuñó un término -"el manguerazo"- para denominar esta demanda. El problema de España no era salvar unas grandes entidades para evitar el colapso de la economía, sino al revés: hacer desaparecer las entidades más ineficientes. Por supuesto, había que sanear y recapitalizar, pero la clave era aprovechar la crisis para reestructurar el sector, de modo que desaparecieran las entidades menos eficientes y se fueran los peores gestores. Por otra parte, el tipo normal de activos españoles no estaba formado por títulos "tóxicos" sino por activos bancarios crediticios, cuyo principal riesgo es el de impago, y por tanto con un proceso de deterioro que no se puede anticipar plenamente, como se ha visto a lo largo de la crisis, pues depende de la

evolución de los precios del mercado inmobiliario y de la situación económica, con sus efectos sobre la tasa de paro y la morosidad (el desenvolvimiento de las empresas y de las personas, que es donde se sustenta el riesgo de una banca como la española) .

La supervisión del Banco de España empezó a actuar con los instrumentos tradicionales que se habían utilizado en el pasado y comenzó a promover integraciones con ayuda exclusivamente de los Fondos de Garantía de Depósitos. Pero la intervención de Caja de Castilla-La Mancha, consecuencia del fracaso de la integración que estaba negociándose, en gran parte motivado por la politización y los debates públicos sobre su situación económico-financiera, llevó a que la Supervisión planteara a la cúpula del Banco de España la necesidad de dotar de nuevos instrumentos legales al marco español de resolución bancaria. Los nuevos instrumentos debían tener en cuenta: que estábamos dentro de una unión monetaria y que, por tanto, la financiación de estos procesos por parte del Banco estaba prohibida (con lo que era imprescindible que se dotara un nuevo fondo con recursos públicos para el caso de que se agotaran los Fondos de Garantía de Depósitos), Además, debían diseñarse de modo que se aprovecharan, no sólo para recapitalizar las entidades, sino también para reestructurarlas. Esto es, había que proceder a lo que en cualquier otro sector se hubiera llamado una “reconversión industrial”: reducción de capacidad operativa, desaparición de entidades, apartar a los peores gestores, etc.

Es verdad que España no hizo lo mismo que otros países, sino que hizo algo distinto de los demás, y se ha explicado por qué. Lo que no se puede decir es que se haya tardado mucho en iniciar la reestructuración financiera, pues nada más producirse la intervención de Caja Castilla-La Mancha dirigí sendas cartas al Vicepresidente del Gobierno y al portavoz económico del Partido Popular instándoles a ponerse de acuerdo en aprobar una legislación de resolución adecuada para el problema español puesto que, si bien se esperaba que no colapsarían nuestros grandes bancos y que los problemas de España eran

distintos, estos hubieran sido imposibles de manejar si no se aprobaba una nueva legislación sobre resolución y se modificaba la regulación de las cajas de ahorro².

Lo que no se puede decir es que ni el Gobierno, ni el Partido Popular, entonces en la oposición, reaccionaran con lentitud³ a la sugerencia del Banco de España puesto que inmediatamente se pusieron a redactar la “ley del FROB” que se aprobó en pocos meses y que ha sido la columna vertebral de todo lo que se ha hecho desde entonces, aunque haya habido que aprobar más de 10 leyes adicionales en las dos legislaturas para ir completando y resolviendo los problemas que iban surgiendo.

Hay que darse cuenta de que al comenzar 2009 España vivía bajo un cierto espejismo pensando que sus dificultades se debían a una crisis financiera internacional que venía de EE.UU. y que, cuando remitiera, desaparecerían los problemas. Fue entonces, como he señalado, cuando el Banco de España, consciente de este error de diagnóstico, emprendió una serie de acciones cuyo fin era alertar de que, cuando acabara la crisis internacional, emergerían con nitidez nuestros propios problemas y que, por ello, debíamos esforzarnos en abordar cuanto antes diversas reformas. Ustedes recordarán –porque entonces fueron ampliamente criticadas– algunas de las alertas del Banco de España sobre la necesidad de mejorar la flexibilidad del mercado laboral para evitar los despidos masivos que luego se produjeron, sobre la reforma de pensiones, o la necesidad de contar con una legislación financiera que permitiera acometer una reestructuración bancaria que era muy diferente de la que necesitaron otros países que vieron colapsar sus grandes bancos.

² De hecho, el Banco de España, para acelerar la aprobación de esta legislación, se permitió adjuntar una propuesta/borrador de decreto-ley que trataba ambas cuestiones.

³ Es verdad que retrasaron un año los cambios de la legislación de cajas, pero en lo que se refiere a la dotación de nuevos instrumentos de reestructuración y recapitalización bancaria ambos partidos reaccionaron con una rapidez que no se ha visto en otras reformas.

Como es sabido, algunas de esas reformas se retrasaron⁴. Pero, felizmente, la reestructuración bancaria fue, de todas las reformas necesarias para afrontar la crisis, la primera que se acometió y ello se debió a que tanto el Gobierno del Partido Socialista como el Partido Popular acogieron rápidamente la propuesta del Banco de España de cambiar numerosas leyes para poder acometerla.

Y es que, las herramientas de resolución bancaria que habían sido utilizadas provechosamente en el pasado no servían para afrontar una crisis bancaria como la que se venía encima. La legislación sobre la resolución de entidades no se había adaptado durante los años de euforia a las exigencias de la Unión Monetaria, en especial, a la prohibición de la financiación monetaria de los déficit públicos, ni contemplaba que fueran las cajas de ahorro las que fundamentalmente iban a necesitar ser resueltas. Además, la singularidad de una crisis sistémica, de dimensión mundial y con libertad absoluta de movimientos de capital, impedía hacer intervenciones masivas sin incurrir en un riesgo muy elevado de que la alarma en los mercados acabara contagiando a las instituciones sanas. Y lo más importante era que, al reestructurar, se mantuviera el principal activo con que contaba España, que las grandes entidades de crédito eran razonablemente sólidas, ya que los problemas se concentraban en un conjunto bien delimitado de instituciones pequeñas y medianas.

Con el fin de disponer de una nueva caja de herramientas adaptada a esta crisis, ha sido necesario aprobar unas diez leyes, desde la primera que creó el FROB en 2009, hasta las últimas leyes exigidas por la troika en el MoU del programa de asistencia financiera, leyes que incluyeron normas que fueron supliendo las

⁴ Han sido las otras reformas estructurales, y no la reforma financiera, las que han tardado mucho, demasiado, en aprobarse. Así por ejemplo la primera decisión de recortes de gastos y aumento de impuestos se produjo en mayo del año 2010 y el gobierno actual, que retrasó los presupuestos durante más de tres meses, solo adoptó medidas importantes en recortes y aumento de impuestos indirectos en junio del 2012. La reforma de pensiones no se produjo hasta la primavera del 2011. Y en lo que se refiere a la reforma del mercado laboral, la legislatura anterior inició la misma en septiembre del 2011 y el gobierno actual dio un paso adicional en la primavera del 2012. Todas estas reformas, que sugirió el Banco a principios de 2009, se retrasaron mucho más que la reforma financiera que, como he dicho, fue la primera que empezó a discutirse en abril del 2009.

carencias de que adolecía el marco regulador anterior: la creación de una institución/fondo -el FROB- que permitiera reestructurar obligada y ordenadamente las entidades sin posibilidades de pervivencia y que incentivase la integración de las que si las tenían; la regulación de los SIPs como instrumento para facilitar integraciones entre entidades de distintas regiones; la posibilidad de convertir las cajas de ahorros en bancos; la exigencia de nuevos requerimientos de capital para acelerar las reestructuraciones; la dotación de mayores poderes al Banco de España; la fusión de los fondos de garantía, etc. Impulsar todos estos cambios en plena crisis fue como hacer un doble trabajo en un buque accidentado: a la vez que se estaba ordenando la evacuación del pasaje, fue necesario reparar las propias barcas de salvamento.

Lo que fue muy positivo, es que esas leyes contaron, hasta finales de 2011, con el respaldo de los dos principales partidos del Parlamento. Quizá por ello estas reformas han mantenido todos estos años una serie de principios comunes: utilizar la menor cantidad posible de recursos públicos, concentrarse en sanear los balances de las entidades exigiendo provisiones adicionales, aumentar los requerimientos de capital, incentivar las integraciones, transformar las cajas de ahorro y mejorar su gobernanza, reducir la capacidad instalada, aumentar la eficiencia reforzando la escala de las entidades, utilizar la transparencia como medio de eliminar desconfianzas en a los mercados, hacer desaparecer las entidades peor gestionadas y minimizar el tiempo de presencia del Estado en las entidades en las que tuvo que participar.

Los avances en estos casi cuatro años en cuanto a saneamientos, aumento y mejora de calidad del capital, reducción de número de oficinas y empleados, desaparición de cajas sin viabilidad, renovación de gestores, etc., son muy importantes. Pero los resultados más interesantes de la reestructuración del sistema bancario español, iniciada el 2009, no son los cuantitativos sino los cualitativos. Por ejemplo, la transformación de, prácticamente, todas las cajas en bancos, con lo que este cambio aporta en términos de mejoras en la gestión,

disciplina de mercado, posibilidades de recapitalización, etc., transformación que debería ahorrar a los españoles en el futuro volver a sufrir las consecuencias de los excesos detectados en algunas cajas. Otro progreso cualitativo de gran importancia en el medio plazo ha sido el avance en la transparencia exigida a nuestras entidades, no sólo gracias a los stress test que, como se sabe, fue España el primer país europeo que propuso hacerlos, sino sobre todo por los sucesivos requerimientos de mayor información pública que durante estos años se han ido imponiendo.

La tarea de reestructuración fue complicada y laboriosa. La decisión por parte de las autoridades de minimizar el empleo de recursos públicos⁵ en la reconversión, complicó y dilató el trabajo de reestructuración. Piensen ustedes que hasta que el MoU exigió al Gobierno su creación, el supervisor español no pudo contar con un “banco malo” que comprara a los bancos sus activos dañados y le ayudara a resolver con más facilidad los problemas de las entidades, entre ellos también el de la liquidez.

Las críticas a la reestructuración financiera acordada entonces entre el Gobierno y el principal partido de la oposición, se suelen resumir diciendo que en los otros países la recapitalización fue temprana e instantánea mientras que en España se adoptó tardíamente y se ejecutó escalonadamente. Ya he explicado que fue igual de temprana que en otros países y las razones por las cuales fue distinta. Ahora intentaré mostrar por qué no fue instantánea, por qué ha habido que desarrollarla sin que nunca los mercados hayan aceptado que se ha hecho todo lo que se tenía que hacer.

Es verdad que la recapitalización de los demás países europeos, que afectó a sus grandes bancos, se hizo en un período relativamente corto de tiempo, aunque

⁵ Esto se puede entender porque los grandes bancos españoles no requerían ayuda y porque, dada la delicada situación de las finanzas públicas de nuestro país, el impacto en los mercados de un intenso y súbito aumento del déficit público podría haber exigido un rescate parcial o total de la economía española, como luego sucedió. Pero, esta estrategia de minimizar el uso de recursos públicos lógicamente dificultó la tarea del Supervisor.

también hayan tenido que volver a capitalizar entidades previamente recapitalizadas como algunos bancos holandeses o el importante banco franco belga Dexia. También es verdad que los saneamientos y recapitalización en España se han ido produciendo en distintas “oleadas”. La primera, derivada de la ley del FROB; la segunda, después de la crisis irlandesa con el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, y la tercera después de la segunda recesión de la economía española, que se llevó a cabo en el año 2012 con la hoja de ruta fijada en el MoU. Ahora, en este año 2013, las principales agencias de rating y analistas de mercados han vuelto a señalar las debilidades que aún mantiene la economía española y que, en su opinión, determinan que no se pueda descartar que España tenga que acometer en este mismo año, o en 2014, una cuarta ola de saneamientos y recapitalización, aunque de menor intensidad que las anteriores. A esa situación de fragilidad han respondido los recientes requerimientos y recomendaciones dirigidos por el Banco de España sobre refinanciaciones y sobre la cautela en la distribución de dividendos.

¿Por qué estos saneamientos y recapitalización en escalones han sido la norma en estas dos legislaturas?, ¿por qué no fueron suficientes la recapitalización del 2009, ni la del 2011 y ahora mismo, en 2013, se están adoptando nuevas medidas para aumentar los importantes saneamientos del 2012? Por una razón muy sencilla y es que el proceso de deterioro de activos y de los problemas de la banca española no ha sido instantáneo y derivado, como en otros países, de una mala regulación y de la súbita caída de precios de los valores que se soportaban en activos “tóxicos” al explotar la crisis financiera internacional, sino que se deriva fundamentalmente del deterioro de la economía real, del deterioro de la capacidad de pago de empresas y particulares y, hasta que éste no se detenga, no se detendrá la necesidad de seguir saneando y recapitalizando las entidades, puesto que el deterioro de activos no parará mientras siga cayendo el precio de la vivienda; la situación de rentabilidad no mejorará grandemente mientras siga

aumentando el paro y la morosidad; el negocio seguirá cayendo mientras caiga el crédito; etcétera.

Pero, aunque el proceso de saneamiento y reestructuración deba continuar mientras el deterioro de la economía no se detenga, sí se puede decir que gracias al trabajo de reestructuración bancaria realizado estos años, el sistema bancario español ya hoy mismo no se parece en nada al que había al estallar la crisis de Lehman Brothers y se compara favorablemente con el resto de los sistemas europeos.

6. ¿Considera acertado que el RDL 9/2009 exigiera operaciones corporativas para poder acceder a la recapitalización pública de las entidades?

Como ustedes y los máximos representantes de la Xunta conocen, el Real Decreto ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, fue aprobado por el Parlamento español con el apoyo explícito de los grupos mayoritarios, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, y su justificación está perfectamente explicada en la exposición de motivos de la citada norma.

Cabe recordar que los desequilibrios a los que se enfrentaban una parte relevante de las entidades de crédito españolas eran:

1. Deterioros paulatinos del valor y de la calidad crediticia de los activos bancarios, a consecuencia de la crisis económica global y española.
2. Excesos de capacidad operativa en un escenario de estrechamiento de márgenes y reducción del negocio y de la rentabilidad.
3. Desequilibrios en las estructuras de financiación, con excesiva dependencia de los mercados mayoristas de financiación y excesos de endeudamiento.
4. Necesidades de acceso a los mercados de capitales para reforzar su situación patrimonial ante la crisis.
5. Y lo que es el origen de los desequilibrios: el inadecuado gobierno corporativo en el caso de muchas cajas de ahorro, sometido en sus decisiones y nombramientos de los equipos de gestión a los intereses de los grupos de interés que las controlaban.

De los desequilibrios y deficiencias señalados, en tres de ellos: exceso de capacidad y ganancias de eficiencia, estructuras de financiación y gobierno

corporativo inadecuados, la vía más eficiente de mitigación es la de las operaciones corporativas, instrumento tradicionalmente usado en España y por la mayoría de los supervisores bancarios del mundo.

Y por ello, el mencionado Real Decreto-ley contemplaba medidas para:

- Reforzar los mecanismos de intervención de entidades no viables⁶.
- Adecuar el exceso de capacidad instalada del sector, tanto en número de sucursales como en servicios centrales y en gastos de transformación, considerando que la forma más eficiente para ello es a través de los correspondientes proyectos de integración de entidades viables. Por lo que incentivó estos proyectos que dependían de decisiones privadas.
- Generar entidades fuertes, saneadas, eficientes (tanto en su operativa como en sus capacidades de gestión y control de los riesgos), productivas y bien gestionadas a través de procesos de integración liderados por las entidades más fuertes y mejor administradas.
- Que ese modelo tuviera incentivos para su sostenibilidad en el tiempo, al someter la evaluación de los planes de negocio, de las organizaciones y de los equipos de las entidades resultantes a la disciplina del mercado.
- Que los mercados retornaran su confianza en las entidades españolas mediante la transparencia, elevada capitalización (tras realizar fuertes saneamientos) e incrementos del tamaño medio de las entidades resultantes que permitieran la especialización de los departamentos financieros en la venta del proyecto a los potenciales inversores, lo cual además redundaría razonablemente en la mejora de su capacidad de acceso a nuevas fuentes

⁶ La intervención de CCM y posterior adquisición por otra entidad, dejó en evidencia los instrumentos de intervención anteriores, a través del Fondo de Garantía de Cajas de Ahorro pues no se conseguía, en cajas de ahorro, el traspaso de la capacidad de decisión de las Asambleas Generales a los administradores designados para la intervención, máximo órgano de decisión de las cajas y equivalente a las Juntas de Accionistas en las Sociedades Anónimas, pues no se podían generar instrumentos de capital con derechos políticos.

de financiación para poder reconducir paulatinamente el exceso de endeudamiento.

Y todo ello, con la mejor utilización de los fondos públicos, haciendo recaer el ajuste en primer lugar sobre los “propietarios”, y administrando el bien escaso que suponía en ese momento la confianza en el sector.

- 7. A la vista de las palabras del entonces Subgobernador del Banco de España, Javier Aríztegui, relativas a la necesidad de implantación gradual del calendario de Basilea III, ya que en caso contrario “tendrían un elevado impacto en el sistema financiero y en la economía en general”, ¿cómo casan estas palabras y el calendario progresivo de Basilea III con las fuertes exigencias del RDL 2/2011 y cómo cree que pudo afectar esta elevada exigencia en la política crediticia de las entidades?**

Desde julio de 2009, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea fue aprobando una serie de medidas para mejorar el tratamiento del capital y la liquidez, y en 2010 acabó acordando un calendario de implantación gradual que se extendía hasta el año 2019. Se decidió exigir más nivel de capital, de mayor calidad, se revisó la definición de las bases de cálculo para las que no serían computables los “activos por impuestos diferidos”, y se incrementaron las penalizaciones a las participaciones industriales y financieras –ajenas al grupo económico- de las instituciones financieras. Como el acuerdo implicaba multiplicar por tres, en algún caso, el ratio de capital de máxima calidad exigible en términos equivalentes, previeron un periodo de adaptación relativamente prolongado para atenuar el impacto de estas medidas en el negocio bancario y, especialmente, en el crédito a la clientela. Por su parte, varios países que habían tenido problemas bancarios procedieron a establecer requisitos de capital más exigentes para restablecer la confianza en sus sistemas.

A comienzos del año 2010 la crisis económica internacional había entrado en una nueva fase dominada por los problemas de estabilidad del euro, con dificultades de los países del sur de Europa e interacción entre riesgo bancario y “riesgo soberano”. Los problemas se manifestaron en el primer trimestre de ese año con las dificultades de pagos en Grecia, se confirmaron en el mes de mayo con la reacción de los países del euro que se dotaron de un mecanismo de rescate por

750.000 millones de euros, continuaron en el otoño con el salvamento de la República de Irlanda y culminaron a finales del ejercicio 2010 con las dudas profundas de los mercados financieros respecto de Portugal.

Estos problemas afectaron al crédito y a la financiación del Reino de España y de los bancos españoles. En el mes de mayo de 2010, el Consejo Europeo decidió dar un giro radical a la política de ingresos y gastos públicos de los países del sur de Europa e inmediatamente el Gobierno español imprimió un cambio radical en el tono de la política fiscal. A lo largo del mes de junio, distintos grupos de cajas de ahorros acometieron procesos de integración (Bankia, Cívica, BMN, CX, NCG, Unnim, Base, Ceiss, etc.) y, a finales de julio, se publicaron los test de estrés de las entidades de crédito europeas que, en el caso español, fueron especialmente exigentes. No obstante, el rescate de Irlanda en el otoño y las profundas dudas sobre la estabilidad de Portugal, que se hicieron patentes al cierre de 2010, deterioraron el acceso del Reino de España a los mercados financieros, sugiriendo la necesidad de un impulso adicional al proceso de reestructuración del sistema bancario.

El Real Decreto-ley 2/2011, que convalidó el Parlamento español en el mes de febrero de 2011, materializó esta decisión. Se contemplaba, así, un incremento de los requerimientos de capital de máxima calidad hasta el 8% ó el 10%, en función de la capacidad de obtención de recursos propios de máxima calidad en los mercados y de la mayor necesidad de financiación mayorista de las distintas entidades. En este sentido, la norma, en atención a la intensa dependencia que tenía el Reino de España y sus instituciones bancarias de la financiación exterior, requería un mayor porcentaje de fondos propios de máxima calidad a las entidades con menor capacidad de obtención de capital y mayor vulnerabilidad potencial en el pasivo. Sin embargo, no se alteraron los calendarios de Basilea en relación a las inversiones industriales y al cómputo de los “activos fiscales diferidos”.

Como las demás entidades de crédito residentes en España, Novacaixagalicia (“NCG”) quedó afectada por esta nueva norma de rango legal, recibiendo un trato no discriminatorio en su aplicación. Como la mayoría de las cajas de ahorros (BFA-Bankia, Cívica, CX, BMN, Base, Ceiss, Unnim, etc.), NCG vino obligada a alcanzar un nivel de capital principal del 10%⁷ de los pasivos computables, que debía obtenerse al cierre del mes de septiembre de 2011 si el Banco de España, atendiendo a circunstancias excepcionales objetivas suficientemente motivadas, no otorgaba un periodo adicional. En el supuesto de que la institución no fuese capaz de allegar estos recursos en los mercados, el FROB los aportaría a través de la suscripción de acciones del banco en que debía transformarse la institución fruto de la integración de las dos cajas gallegas.

Al cierre del año 2010 la nueva entidad había realizado unas provisiones por insolvencias extraordinarias con cargo a su cuenta de resultados y, sobre todo, con cargo a las reservas que tenían constituidas y a las plusvalías que habían aflorado en el proceso de integración, al poner en “valor razonable” los balances de ambas entidades. A pesar de estas dotaciones, al cierre de 2010 NCG mantenía un nivel de provisiones (específicas más genéricas) en relación al saldo total de dudosos que le situaba en el tercio inferior de las 23 mayores entidades de crédito residentes, denotando que su esfuerzo de saneamiento, a pesar de haber sido relevante, era inferior al que habían realizado otras entidades de crédito. Por consiguiente, el incremento de capital que se requirió a la entidad gallega fue relativamente elevado porque partía de niveles bajos de capital principal, pero ello no se debía a unas dotaciones excesivas en relación a sus competidores, sino a una baja acumulación histórica de reservas en relación al tamaño de su balance.

En cuanto al impacto sobre el crédito, es razonable suponer que las medidas tomadas a lo largo de la crisis en todos los países del mundo como, por ejemplo,

⁷ Siempre que no consiguieran, por sus propios medios, capital en los mercados equivalente al 20% de los derechos de voto, en cuyo caso el nivel de capital requerido sería del 8%.

las normas de Basilea III, el Real Decreto-ley 2/2011 o la recapitalización acometida en 2012, tengan algún efecto en el corto plazo en el crédito. Pero cabe insistir en que todas estas medidas se han considerado necesarias para conseguir la confianza de los mercados y evitar que se cierren las fuentes mayoristas de financiación, y lo importante es que ninguna de estas medidas es “per se” discriminatoria, su aplicación, como se ha señalado en los párrafos anteriores, ha sido equivalente y, por tanto, el impacto de las mismas será semejante para todas las entidades que quedan sometidas a la misma.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta el impacto positivo que indirectamente tienen sobre el crédito este tipo de medidas que, como he dicho, han sido adoptadas también por otros países. En efecto se supone que, en la medida en que incrementan la solidez de las entidades de crédito, se facilita el acceso a la financiación y se reduce el coste de la misma, lo que, *ceteris paribus*, permite aumentar el crédito y reducir su coste. Concretamente el Real Decreto-ley 2/2011 ha sido, de todas las medidas financieras adoptadas, quizá la más efectiva en reducir la prima de riesgo del Reino de España- llegó a descender a unos 160 puntos básicos-, aunque también fue muy importante el hecho de que fuera acompañada de una de las reformas estructurales que más impacto positivo han tenido estos años en los mercados como fue la modificación del sistema de pensiones que se adoptó en el mismo tiempo que el Real Decreto-ley 2/2011.

8. La fuerte concentración de entidades crediticias habida como consecuencia del diseño de la reestructuración financiera, ¿no cree que puede llevar a problemas de reducción de la competencia oligopolio y exclusión financiera?

En lo que se refiere a los efectos que haya podido tener el conjunto de integraciones que se han producido a lo largo de estos años en España no parece preocupante si se compara con la existente en otros países. El Banco de España suministró puntual información de todas las concentraciones a la Comisión Nacional de Competencia (CNC) sobre las consecuencias que sobre la competencia podrían tener las mismas y la CNC decidió no oponerse a ninguna basándose en que no afectaban al “mercado relevante” que consideraba que era el mercado español.

Esto en lo que se refiere a la visión del proceso de concentración a nivel de España. En lo que se refiere a la fusión de las dos cajas gallegas, ciertamente no afectaba al mercado español, pero era negativa desde el punto de vista de la competencia en Galicia y este era un argumento más para no haberla impulsado, además del fundamental de la mayor solidez de otras alternativas que se barajaron a lo largo del proceso. Yo tuve ocasión de plantearle estos problemas de competencia al Presidente de la Xunta de Galicia en una entrevista en la que traté de convencerle – y es obvio que no pude – de que permitiera buscar soluciones más sólidas y mejores desde todos los puntos de vista económicos, incluido este, el de la mayor competencia.

Y es que la fusión de las dos cajas gallegas llevaba a controlar una cuota de mercado en Galicia del 50%, hecho que no se había producido en ninguna otra comunidad autónoma del Estado español. Las desventajas de la falta de competencia no sólo emergen desde el punto de vista de la menor capacidad de elección de familias y empresas gallegas y, por tanto, de la posibilidad de que la nueva entidad pudiera encarecer sus servicios o reducir la calidad de los mismos,

sino que, como así ha sucedido y sucede siempre en las fusiones que arrancan con una cuota de mercado excepcionalmente alta, es normal que esa cuota se reduzca posteriormente y se entorpezca la consecución de los objetivos marcados en los planes de negocio.

Otro problema de competencia importante que puede generar la reestructuración bancaria es el de que el Estado permanezca mucho tiempo como accionista de las entidades intervenidas o nacionalizadas. Aunque parezca que el coste pagado en algunas reprivatizaciones es muy importante, la política de deshacerse cuanto antes de las entidades nacionalizadas restablece rápidamente un marco igualitario de competencia entre todas las entidades, puesto que ya no caben posibles interferencias de los gobiernos por su condición de accionista en algunas de ellas. Por ello, la reciente decisión de retomar el programa de subasta de las entidades nacionalizadas en 2011 debe verse positivamente.

Pero es cierto que, si las concentraciones aumentan la eficiencia, es importante acompañarlas de políticas que consigan que dicha eficiencia no se traduzca en beneficios oligopolísticos, sino que se traslade a familias y empresas en forma de menores costes y mayor calidad de los servicios prestados.

A ello contribuirán los pasos que se den en avanzar en la Unión Bancaria en Europa. En la medida en que se pueda acabar superando la actual fragmentación por naciones del sistema bancario europeo y se avance en la integración en un solo mercado a nivel continental, las familias y, sobre todo, las empresas podrán disfrutar de una oferta suficientemente competitiva e incluso mejor que la que tenían al iniciarse la crisis, cuando había un mayor número de pequeñas entidades.

Pero también se podrían pasar pasos a nivel nacional. Así en la medida en que España retenga la facultad de autorizar nuevos bancos, se podría revisar la normativa de concesión de nuevas licencias bancarias con el objeto de eliminar aquellos

obstáculos a los nuevos entrantes que no estén justificados por razones prudenciales.

9. Dentro de las competencias que la normativa básica reserva al Banco de España se encuentran las de revisión de las políticas y prácticas de remuneración. ¿Qué consideración le merecen los contratos de alta dirección existentes en las cajas de ahorro gallegas y la elevación de las indemnizaciones previas a la fusión, que una vez conocidas han suscitado el rechazo unánime de la sociedad y el Parlamento gallegos y provocado la retirada de depósitos de la entidad?

Agradezco especialmente que se me formule esta pregunta porque me permitirá referirme a la distribución competencial existente en materia de remuneraciones entre el Banco de España y la Xunta de Galicia en el momento en que surgió el escándalo de las retribuciones de los directivos de las cajas gallegas. Aclarar esta cuestión es muy importante porque todavía los representantes de la Xunta de Galicia en esta Comisión han reiterado su punto de vista - ya manifestado en una carta que envió el Presidente de la Xunta al Gobernador-, de que el Banco de España era la autoridad competente en esta materia en ese momento temporal; lo que, como se explica enseguida, no concuerda con el marco normativo entonces vigente.

Para tratar de argumentar ese punto de vista algunos comparecientes en esta Comisión han leído la redacción actualmente vigente del artículo 10 bis de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros. Al hacerlo, omitieron que la redacción actual no es la que estuvo en vigor desde 1985 hasta 2011, período de 26 años en el que se suscribieron los contratos cuyas cláusulas indemnizatorias se activaron en septiembre de 2011. La redacción actual de ese artículo, a la que se ha dado lectura en esta Comisión, procede de las leyes 2/2011 y la 6/2011 y no estuvo en vigor hasta el año 2011. Pero, lo que es más importante, es que en esa interesada lectura también se descuidó otra circunstancia clave para entender el alcance de las competencias del Banco de España en esta materia y es que esta competencia se le atribuye exclusivamente

a los efectos de exigir que dichas políticas y prácticas de remuneración contemplen unos incentivos de asunción de riesgos que sean compatibles con una adecuada gestión del riesgo en las entidades.

Para entender correctamente esta cuestión, conviene distinguir dos aspectos de las políticas y prácticas en materia de remuneraciones.

Por una parte, las decisiones sobre políticas de remuneraciones y esquemas retributivos que, en la medida en que contengan incentivos a la asunción inadecuada de riesgos, pueden tener un impacto indeseado en la solvencia.

Y por otra parte, las decisiones concretas sobre fijación del importe de las remuneraciones que vayan a percibir los directivos. La magnitud de estas remuneraciones difícilmente puede comprometer la solvencia de una entidad, pues los gastos de este personal tienen un peso relativo reducido en la cuenta de resultados, sin embargo, y es algo a lo que normalmente no se presta atención aunque es muy importante para la Comunidad Autónoma, reduce el volumen de los recursos destinados a la obra social.

Veamos ahora con más detalle qué competencias tiene atribuidas el Banco de España respecto de estos dos aspectos y cuáles eran las posibilidades de actuación de la Xunta de Galicia.

Hasta la entrada en vigor de los cambios normativos ocurridos en 2011, las competencias clásicas del Banco de España en materia de remuneraciones de los directivos de las entidades de crédito se circunscribían a las propias de su condición de supervisor de la solvencia de las entidades de crédito. En este sentido, lo que se exigía era que las retribuciones libremente acordadas no tuvieran un impacto indeseado en la solvencia por comprometer la sostenibilidad futura de los resultados, lo que, en la práctica, difícilmente podía darse, como se ha dicho, habida cuenta del peso relativo de estos gastos. Adicionalmente, la labor del supervisor se concentró en que las entidades reconocieran y cubrieran

contablemente los riesgos incurridos en este ámbito (pensiones y, si la probabilidad de ocurrencia era elevada, indemnizaciones).

En España, las primeras medidas legislativas específicas en esta materia de retribuciones datan del año 2011 y se recogen en: (i) la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, (ii) la Ley 6/2011, de 11 de abril, por la que se modifican, entre otras, la Ley 13/1985 y el Real Decreto Legislativo 1298/1986, sobre adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas y (iii) el Real Decreto 771/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, que transponía a la legislación española la Directiva 2010/76/UE (CRD III), donde se faculta expresamente al Banco de España (más allá de sus competencias genéricas en materia de contabilidad y solvencia) para revisar las políticas de remuneración de las entidades de crédito y exigir que dichas políticas y prácticas sean coherentes con la promoción de una gestión del riesgo sólida.

El Banco de España desarrolló esa legislación mediante su Circular 4/2011, de 30 de noviembre, que modificó la Circular 3/2008 de recursos propios, incorporando los nuevos requerimientos legislativos e introduciendo requerimientos adicionales de transparencia pública (como por ejemplo, el informe de remuneraciones dentro del Informe de Relevancia Prudencial que debe ser objeto de publicación en la web página de las entidades) y de información reservada para la supervisión del cumplimiento de los principios que rigen la política de remuneraciones de las entidades de crédito. Asimismo, exigió a las entidades que hubieran recibido apoyo del FROB, que, con sujeción a la normativa sobre protección de datos de carácter personal, hicieran pública al cierre de 2011 la información individualizada y detallada de las retribuciones de todos los consejeros y de los directivos que formaran parte del comité de dirección u órgano equivalente.

Lo que pretende la nueva normativa es alinear las retribuciones de los administradores y directivos con los resultados a largo plazo de la entidad y promover una gestión adecuada del riesgo, para que los sistemas retributivos no constituyan un incentivo perverso en forma de “apetito desordenado” de riesgo, de búsqueda de resultados a corto plazo, que comprometa la viabilidad de la entidad. Así, por una parte, se exige la introducción de cláusulas de ajuste *ex post* que permitan tener en cuenta los efectos a largo plazo en la situación de la entidad de las decisiones adoptadas por sus administradores y directivos y se traduzcan en la posibilidad de minorar las retribuciones consecuentemente. Por otra, para que los titulares de la facultad de decidir sobre las retribuciones (los propietarios legítimos: accionistas, consejeros generales, patronos, etc.) puedan ejercerla adecuadamente, se incide en la gobernanza (la estructura orgánica y la forma en que se adoptan y se controlan estas decisiones) y en la transparencia (la información disponible).

En este punto he de recordarles que los contratos de alta dirección de las cajas gallegas que han sido motivo de escándalo, en todos los casos, son muy anteriores a la entrada en vigor en 2011 de la normativa señalada.

De lo anterior se colige que, respecto de los dos aspectos relevantes en materia de remuneraciones que se distinguieron anteriormente, el Banco de España únicamente tiene competencias sobre el primero: afectación a la solvencia. Y es que ni los principios y recomendaciones emitidos a nivel internacional a partir del acuerdo del G20 de noviembre del año 2008, ni las regulaciones dictadas siguiendo esos principios, han establecido límites cuantitativos sobre el monto de las retribuciones. Los montos se fijan con base en un acuerdo entre las partes con capacidad para ello, y el legislador nacional e internacional no puede imponer límites a la autonomía de las partes en una economía libre de mercado, siempre que no se ponga en riesgo la solvencia y estabilidad de la entidad.

A partir de 2012 –cuatro meses después de que surgiese el escándalo-, esos límites han terminado por introducirse en España (esencialmente, a través del Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero y del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral), pero se refieren exclusivamente a entidades que hayan recibido apoyo financiero público y se justifican en un título de intervención distinto: la necesidad de minimizar el aporte financiero público y de asegurar un reparto adecuado de los costes de la reestructuración o resolución de una entidad; lo que no hace sino corroborar cuanto se viene diciendo respecto del alcance de las competencias del Banco de España en esta materia.

Aclaradas las competencias del Banco de España, corresponde examinar las posibilidades de actuación que, en este ámbito, la naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros ofrecen a las comunidades autónomas. Hay que partir de constatar que todas las comunidades autónomas, sin excepción, – y por tanto, también la comunidad gallega- se han atribuido competencias en sus estatutos de autonomía sobre las cajas de ahorro con domicilio en sus respectivos territorios. Esas competencias se han hecho efectivas, en el plano legislativo, mediante la promulgación de disposiciones en las que se contiene el régimen jurídico general aplicable a las cajas, dentro de las bases dictadas por el Estado; el específico de sus órganos de gobierno; y las facultades de control y supervisión de la respectiva administración autonómica, plasmación de su función de protectorado público.

A lo anterior hay que unir las importantes posibilidades de actuación que se derivan de la presencia generalizada en los órganos de decisión de las cajas de ahorro de representantes elegidos por las propias comunidades autónomas. Y es que:

- la competencia para fijar las remuneraciones estaba atribuida, con carácter general, al órgano de administración, siendo así que, en el concreto caso de

las cajas gallegas, la Comunidad Autónoma estaba representada en sus consejos de administración; y

que, a su vez, otra comisión, la de control, revisaba todos los asuntos tratados en los órganos de administración debiendo velar porque los acuerdos adoptados se adecuaran a la finalidad social y al carácter no lucrativo de estas entidades, resultando que, la Xunta de Galicia, desde el año 2009, tenía un representante directo en dicha comisión de control.

Pues bien, teniendo en cuenta cuál era el régimen de adopción de acuerdos en materia de remuneraciones en las cajas de ahorros, es claro que las competencias, facultades y posibilidades de actuación que acaban de referirse hubieran permitido a la Comunidad Autónoma de Galicia, de haberse utilizado, obtener información puntual respecto de las remuneraciones pactadas con los administradores y directivos de las cajas gallegas y legislar, si se hubiera deseado, para sujetar esos acuerdos a un régimen de control administrativo que asegurase que la política de remuneraciones era compatible con el carácter social de las cajas de modo que no se detrajera indebidamente recursos que podrían destinarse a la obra benéfica social.

10. ¿Qué papel desempeñó el Banco de España en la emisión de participaciones preferentes por parte de las cajas de ahorro gallegas?

Las entidades de crédito españolas han venido emitiendo tradicionalmente participaciones preferentes y obligaciones subordinadas a los efectos de incrementar sus ratios de recursos propios.

Estos instrumentos tienen, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, la consideración de valores negociables y como tales están sometidos al marco regulador y supervisor de los mercados de valores. Se trata, en ambos casos, de productos considerados complejos por la normativa vigente, lo que tiene transcendencia en algunas de las normas aplicables. Por lo demás, su régimen de emisión, información, valoración de conveniencia e idoneidad, o gestión de conflictos de interés, es el aplicable con carácter general a los valores negociables, siendo la Comisión Nacional del Mercado de Valores el organismo responsable de su supervisión, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, por ejemplo en materia de autorización previa de publicidad realizada por cajas de ahorros que tenga contenido financiero (como ocurre en el concreto caso de las cajas de ahorro con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la Orden de 31 de mayo de 2006 de la Consejería de Economía y Hacienda de la Xunta de Galicia).

El papel del Banco de España en la emisión de participaciones preferentes y obligaciones subordinadas por las entidades de crédito se limita a la calificación de estos instrumentos financieros como recursos propios, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 14.5 del Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras. La actuación del Banco de España tiene por objeto verificar que los títulos emitidos satisfacen los requisitos establecidos en la normativa de solvencia aplicable para su

computabilidad como recursos propios y determinar la forma en que deben integrarse entre los mismos.

La calificación por Banco de España de una emisión como computable no prejuzga la calidad de los valores, ni su adecuación para su distribución entre los inversores, ya sean éstos cualificados o minoristas. Aún así, en el documento por el que se comunica el resultado de la verificación de la computabilidad de las participaciones preferentes como recursos propios, se incluye, desde hace algunos años, una mención en la que se exhorta a las entidades emisoras a que, en la comercialización de tales títulos entre la clientela minorista, sean extremadamente escrupulosas en el cumplimiento de las normas legales y de las mejores prácticas del mercado que resulten de aplicación, asegurándose en especial que los procedimientos aplicados conducen a que los clientes sean plenamente conscientes de los riesgos de la inversión que realizan.