

Resumen

En un futuro próximo la supervisión de las entidades de crédito con activos superiores a 30.000 millones de euros pasará a ser responsabilidad directa del Banco Central Europeo (BCE). Esto significa que previsiblemente más del 90 por 100 del sistema bancario español, por volumen de activos, pasará a ser supervisado directamente por el BCE. El cambio es considerable al suponer una nueva autoridad, un nuevo sistema de interlocución y un nuevo estilo supervisor. El SSM debe construirse de manera robusta, con el objeto de garantizar una transición fluida y evitar el riesgo de una discontinuidad en el ejercicio de la labor supervisora. El buen funcionamiento del SSM dependerá también en gran medida de la cooperación y la confianza mutua entre las autoridades nacionales y el BCE. La creación de una unión bancaria exige, además de la regulación y la supervisión, normas comunes de resolución de entidades no viables y un fondo común de resolución. De lo contrario, la coexistencia de una supervisión centralizada con una resolución nacional podría generar deficiencias y conflictos de interés importantes que mantendrían el riesgo de fragmentación financiera en la eurozona.

Palabras clave: Mecanismo Único de Supervisión, unión bancaria, sector bancario español, fragmentación financiera.

Abstract

In the near future, the supervision of credit institutions with assets over 30,000 million Euros will become the direct responsibility of the European Central Bank (ECB). This means it will be likely that more than 90% of the Spanish banking system, by means of total assets, will be supervised directly by the ECB. This will be a significant change as there will be a new authority, a new dialogue system, and a new supervisory style. The SSM must be built robustly, in order to ensure a smooth transition and to avoid the risk of discontinuity in the exercise of supervisory work. The performance of the SSM will also depend heavily on cooperation and mutual trust between national authorities and the ECB. Apart from common regulation and supervision, the creation of a banking union also requires common rules for the resolution of non-viable institutions and a resolution fund. If these requirements are not fulfilled, the coexistence of a centralized supervision and a resolution at a national level could generate significant deficiencies and conflicts of interest that would maintain financial fragmentation risk in the euro area.

Key words: Single Supervisory Mechanism, banking union, Spanish banking sector, financial fragmentation.

JEL classification: G18, G21, G28.

EL SECTOR BANCARIO ESPAÑOL EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN BANCARIA

Juan B. SERRANO GARCÍA (*)

Banco de España

I. INTRODUCCIÓN

EL Mecanismo Único de Supervisión (en adelante SSM de acuerdo con su nombre en inglés, *Single Supervisory Mechanism*) es uno de los componentes clave del proyecto de la unión bancaria anunciado por las autoridades políticas de la zona del euro en junio de 2012. Aspira a mejorar la calidad de la supervisión de la zona del euro, a promover la integración de los mercados financieros, a romper el círculo vicioso entre riesgo de los bancos y riesgo soberano y, en definitiva, a contribuir al fortalecimiento del Mercado Único Europeo. Además, pretende allanar el camino para la implicación directa del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en la recapitalización de los bancos.

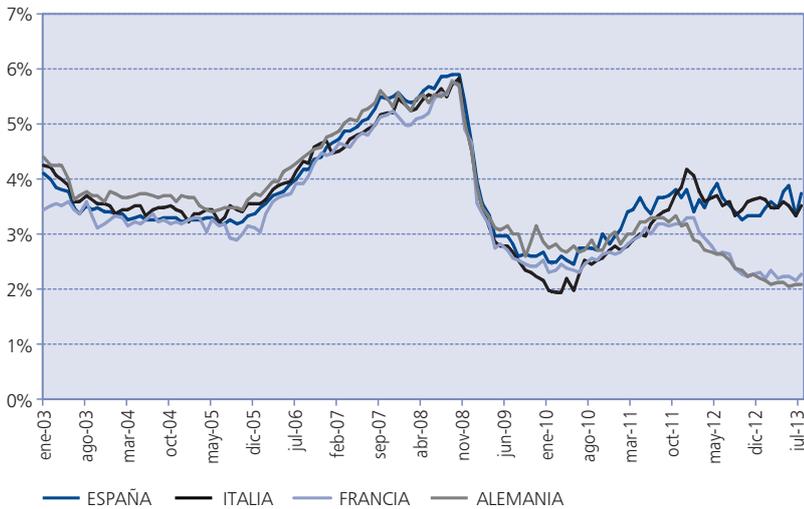
El SSM nace de la voluntad política de lograr una solución eficaz a la fragmentación de los mercados financieros dentro de la zona del euro y mejorar así las deficiencias relevantes en el diseño institucional de la Unión Económica y Monetaria (UEM) que se han evidenciado durante la presente crisis. El sistema bancario de la zona del euro ha experimentado en los últimos años una crisis sistémica sin precedentes, en el contexto de una doble recesión económica, con intensas tensiones en los sistemas bancarios y en los mercados de deuda soberana. Ante esta situación, la respuesta política de los países que pertenecen a la Unión ha sido contundente: la construcción en breve plazo de tiempo de

un nuevo sistema integrado de supervisión, como primer elemento de la futura unión bancaria.

La fragmentación de los mercados de la zona del euro tiene su origen en el bucle perverso entre la deuda soberana y la deuda bancaria, consecuencia de las debilidades institucionales de la UEM. A partir de la introducción del euro, a un inversor de la zona del euro le era indiferente que su contrapartida fuera un ahorrador español, italiano, francés o alemán. Si el banco en cuestión que canalizaba los fondos no tenía liquidez suficiente se podría financiar a través del mercado interbancario o de capitales europeo, en lugar de hacerlo necesariamente mediante el mercado interbancario nacional, como ocurría anteriormente. Esto es, el euro facilitó la transmisión del ahorro a la inversión en el conjunto de la unión monetaria. Ello, junto con la existencia de un único tipo de interés oficial del dinero —determinado por el Banco Central Europeo—, impulsó la convergencia de los tipos de interés para todos los agentes económicos de la unión: gobiernos, banca, empresas, familias y ahorradores.

Como se observa en el gráfico 1, los movimientos de los tipos de interés de los créditos a sociedades no financieras están altamente correlacionados en las cuatro principales economías de la zona del euro entre los años 2003 y 2011, si bien a partir de la primavera de ese año el diferencial de los tipos de interés de España e

GRÁFICO 1
TIPOS DE INTERÉS DE LOS CRÉDITOS A SOCIEDADES NO FINANCIERAS



Fuente: Banco de España.

deuda pública de los países menos afectados por la crisis. Dicho de otra manera, el tipo de interés libre de riesgo, entendido como el riesgo soberano de los países que forman la zona del euro, deja de existir como tal, en un contexto en el que el BCE no actúa como prestamista de última instancia.

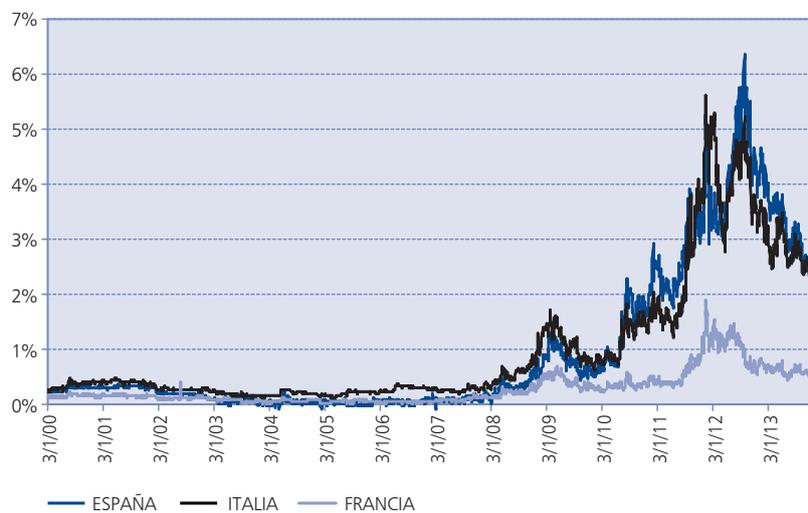
El gráfico 2 muestra la evolución del diferencial del tipo de interés de la deuda pública a 10 años española, italiana y francesa respecto de la deuda pública alemana, desde enero de 2000 hasta julio de 2013. Si bien hasta el año 2007 el coste de financiación de los tesoros nacionales de los cuatro países más grandes de la zona del euro es prácticamente el mismo, a partir del año 2008 este aumenta de forma considerable para el caso español e italiano. El aumento del riesgo soberano contamina de forma generalizada a los bancos españoles e italianos, independientemente de cuál sea su situación

Italia frente a Francia y Alemania aumenta de forma continua.

considerable y se sitúa muy por encima del tipo de interés de la

¿Qué explica este aumento de los diferenciales? En el año 2007 estalla la crisis financiera internacional, con origen en Estados Unidos, que termina impactando especialmente en los países del sur de Europa, que habían acumulado importantes desequilibrios en los años de bonanza. En un contexto económico recesivo, que afecta en particular al sistema bancario, los gobiernos apenas tienen margen de maniobra. El resultado de las medidas adoptadas (aumento del gasto público para estimular la economía) es el opuesto al buscado, porque los desequilibrios acumulados en los años anteriores aumentan todavía más. Y la incapacidad fiscal para apoyar al sistema bancario genera en los mercados una desconfianza generalizada hacia la deuda soberana de estos países. En consecuencia, el tipo de interés de su deuda pública aumenta de forma

GRÁFICO 2
DIFERENCIAL DEL TIPO DE INTERÉS DE LA DEUDA PÚBLICA A 10 AÑOS RESPECTO AL BUND ALEMÁN



Fuente: Banco de España.

particular, que ven cómo su coste de financiación se incrementa de forma paralela al del gobierno. Inevitablemente, los bancos transmiten ese mayor coste a los agentes económicos, ya sean empresas o familias. En definitiva, la crisis genera un círculo vicioso entre financiación pública y financiación bancaria que dispara el coste de ambas y termina afectando al coste de la financiación a la economía.

Esta situación motivó diversas actuaciones, entre las que destacan las llevadas a cabo por el BCE para garantizar la liquidez del sistema mediante las operaciones de refinanciación a largo plazo (los célebres LTRO). No obstante, la presente crisis ha dejado claro que solo mediante el establecimiento de una unión bancaria que garantice una supervisión y resolución única y centralizada del sistema bancario se puede romper el círculo vicioso entre deuda soberana y deuda bancaria. Por ello, en el verano pasado los distintos países de la zona del euro manifestaron su voluntad política de caminar hacia la unión bancaria. Como primer paso, el ECOFIN acordó en diciembre de 2012 un borrador de Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión que será aprobado en breve. El objetivo último de la reforma es lograr que el crédito fluya dentro de la UEM a tipos de interés similares para los distintos agentes económicos, como ocurrió entre los años 2000 y 2007. O, dicho de otra forma, que la política monetaria del BCE vuelva a tener el mismo efecto en todos los países de la UEM.

II. ¿EN QUÉ CONSISTE EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN?

El pasado 12 de septiembre el Parlamento Europeo aprobó el

Reglamento de funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión (1), que entrará en vigor tras su aprobación por el Consejo de la UE y su publicación en el Diario Oficial de la UE. La entrada en vigor del Reglamento habilitará al BCE para iniciar formalmente los preparativos que le permitirán asumir plenamente sus funciones supervisoras doce meses después, es decir previsiblemente a finales de 2014.

De acuerdo con su concepción legal, el Mecanismo Único de Supervisión (SSM) está integrado por el BCE y las autoridades supervisoras de los países que forman la zona del euro. Se podría entender que se trata de un sistema de coordinación reforzada de autoridades supervisoras, con un rol especial para el BCE. Esa no es la realidad. El SSM es una nueva autoridad, no un mero sistema de coordinación entre supervisores nacionales. El BCE, a través del nuevo Consejo de Supervisión (*Supervisory Board*), supervisará directamente a las llamadas entidades significativas —básicamente aquellas cuyos balances superen los 30.000 millones de euros (2)— y realizará la supervisión indirecta del resto de entidades de crédito de la zona del euro, así como de otros países de la Unión Europea que quieran quedar bajo el paraguas supervisor del BCE.

Al mismo tiempo, el papel de las autoridades nacionales competentes es muy relevante en el SSM. A ellas les corresponde llevar a cabo las verificaciones del día a día de las entidades de crédito, asumir las tareas de supervisión no atribuidas por el Reglamento al BCE (por ejemplo, buena parte de la supervisión macroprudencial del sistema financiero nacional, la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y financiación

del terrorismo, la protección de los consumidores, etc.), transmitir al BCE toda la información necesaria y asistirle en la preparación y ejecución de cualquier actuación relacionada con las tareas que este tiene encomendadas.

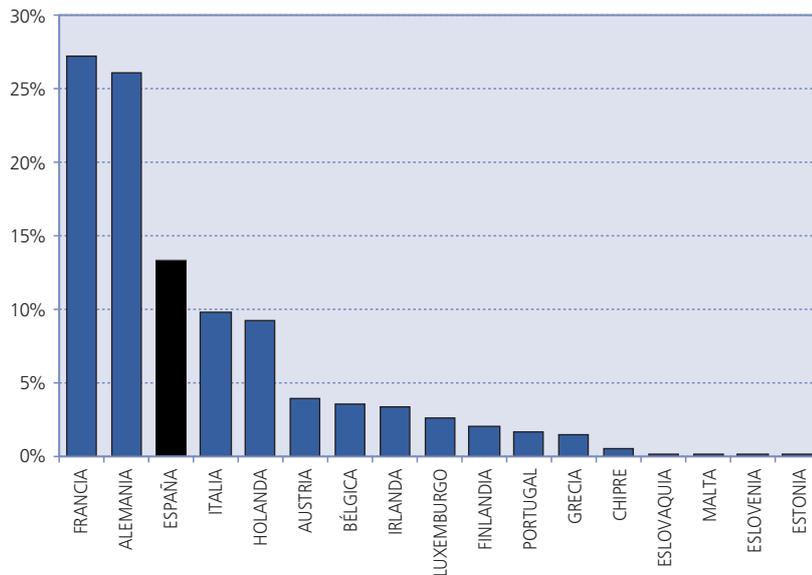
En definitiva, el SSM es una nueva autoridad cuyo poder de decisión, de planificación de los trabajos, de definición de procedimientos, de dirección de las tareas, residirá en gran medida en el BCE. Pero la participación de las autoridades nacionales será esencial. Su función será asistir y cooperar con el BCE y realizar los trabajos de supervisión *in situ*, en el marco de los equipos de supervisión conjuntos (los JST, de acuerdo con su nombre en inglés, *joint supervisory teams*) que se constituirán en el futuro próximo.

III. EL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL EN EL NACIMIENTO DEL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN

El sistema bancario español es el tercero en importancia de la zona del euro, por detrás de Alemania y de Francia, tal y como ilustra el gráfico 3 que muestra el porcentaje de los activos bancarios totales de la zona del euro en cada país.

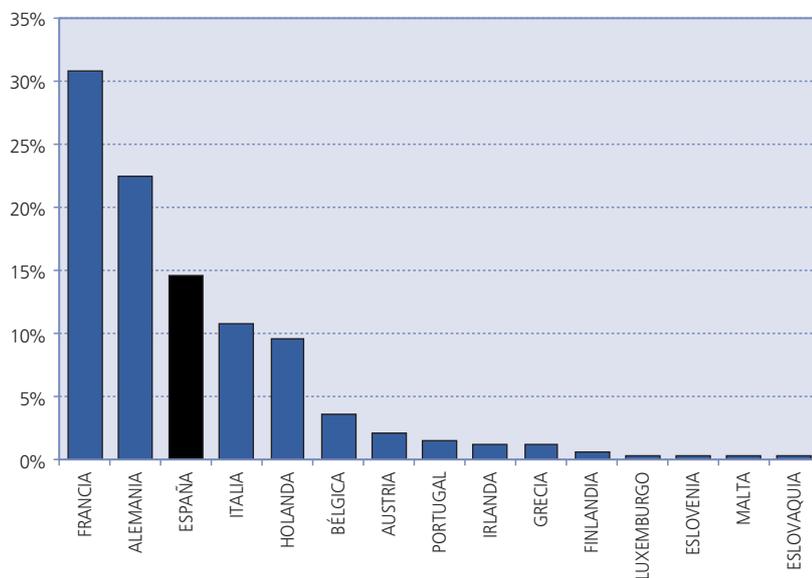
De acuerdo con los criterios establecidos, a finales de 2014 unas 16 entidades españolas, las de mayor tamaño, pasarán a ser supervisadas directamente por el BCE, dentro del Mecanismo Único de Supervisión. De este modo, alrededor del 15 por 100 de los activos supervisados por el BCE corresponderán a bancos españoles, como refleja el gráfico 4. En otras palabras, con los criterios establecidos, en un futuro próximo más del 90 por 100 de

GRÁFICO 3
PORCENTAJE DE LOS ACTIVOS BANCARIOS TOTALES DEL ÁREA EURO EN CADA PAÍS



Fuentes: Banco de España, BCE, *The Banker* y elaboración propia.

GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN POR PAÍSES DE LOS ACTIVOS BANCARIOS BAJO SUPERVISIÓN DIRECTA DEL BCE



Fuentes: Banco de España, BCE, *The Banker* y elaboración propia.

los activos totales del sector bancario español serán supervisados de forma directa por el BCE.

¿Cómo se encuentra el sistema bancario español en este momento, cuando está a punto de ponerse en marcha el Mecanismo Único de Supervisión? En los últimos cinco años, desde que se inició la crisis, se ha recorrido un arduo camino que ha transformado de forma notable el sistema bancario español. A continuación se revisan de forma breve las medidas públicas adoptadas para facilitar la reforma.

En el año 2008, ante la desconfianza de los mercados financieros sobre la situación de las entidades financieras, el Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, autoriza al gobierno español a apoyar la liquidez de las entidades de crédito mediante la compra de activos financieros de alta calidad, a través del Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF), y a prestar garantías públicas a las emisiones de deuda de los bancos. Cabe recordar que un mes antes, el 15 de septiembre, se dio a conocer la quiebra de Lehman Brothers, lo que paralizó de forma generalizada a los mercados de dinero.

Un año más tarde, el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio de 2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, crea el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), al que se le dota de una capacidad financiera de 99.000 millones de euros y se le asigna una doble función: a) ser el mecanismo de resolución de entidades no viables; y b) servir de apoyo a los procesos de integración de entidades viables, con el fin de aumentar su eficiencia y fortalecer su capital.

En el año 2010 se aprueba el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de reforma de la Ley de Cajas. El objetivo último de la reforma es que estas entidades de crédito alcancen una mayor profesionalización de su administración y dirección; y, sobre todo, permitirles el ejercicio de la actividad bancaria a través de sociedades anónimas (bancos), con el fin de facilitar su acceso a los mercados de capitales para su necesaria recapitalización y, al mismo tiempo, favorecer su transparencia.

En ese año se realiza el primer ejercicio de estrés de la EBA, que afecta al 90 por 100 del sistema bancario español. Fue un ejercicio severo y la publicación de sus resultados, con detalle exhaustivo por tipología de activos, evidenció la situación de solidez del sistema financiero español, mostrando que las entidades de crédito españolas, con muy pocas excepciones, se encontraban en ese momento en una buena posición.

En un contexto en el que las carteras de créditos seguían deteriorándose, la Circular 3/2010 del Banco de España reformó el anexo IX de la Circular 4/2004 y aceleró las coberturas de los créditos morosos. A partir de ese momento la parte del crédito no cubierto con el valor de la garantía debería provisionarse en el plazo de un año.

No obstante, las medidas anteriores no resultaron suficientes ante la intensificación de la crisis económica y financiera y la creciente desconfianza de los mercados, como evidenciaba el aumento de la prima de riesgo de la deuda soberana española. Por ello, poco después se aprobó el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, que buscaba: a) reforzar el nivel de sol-

vencia de todas las entidades de crédito, mediante el establecimiento de un nivel elevado de exigencia con relación al capital de máxima calidad, con objeto de disipar cualquier duda sobre la solvencia de las entidades españolas; y b) acelerar los procesos de reestructuración de las entidades con problemas. Con este objetivo se estableció un mínimo de capital principal, similar a la definición de capital de máxima calidad de Basilea III (*core Tier 1*), del 8 por 100 en general, y del 10 por 100 para aquellas entidades más dependientes de la financiación mayorista que no estuvieran sometidas a la disciplina del mercado. Por otra parte, se adapta el FROB como instrumento público de *back-stop* para asegurar la nueva capitalización exigida.

En ese mismo año se realiza un nuevo ejercicio de estrés de la EBA a nivel europeo. En el caso español participan el 100 por 100 de los bancos cotizados y todas las cajas de ahorro. Los resultados muestran que ninguna entidad española debe aumentar su capital a raíz de los mismos.

A pesar de todos estos esfuerzos, en el año 2012, cuatro años después del inicio de la crisis financiera internacional y en el contexto de una segunda recesión económica, los problemas de confianza en el sector financiero español persisten. Las medidas anteriores no han evitado el fuerte deterioro de los activos de las entidades de crédito, derivados del estallido de la burbuja inmobiliaria y de la negativa evolución de la economía española, ni sus dificultades de acceso a la financiación mayorista. Se evidencian entonces de forma notable las dudas generalizadas sobre el funcionamiento de la unión monetaria (a la que nos hemos

referido en la primera parte del presente artículo).

Los Reales Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sistema financiero, y 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, persiguen eliminar la incertidumbre que todavía permanece en relación al valor de los activos relacionados con el sector inmobiliario, en un entorno de graves tensiones macroeconómicas de la eurozona. El objetivo es incrementar tanto las provisiones específicas como las genéricas de la cartera de promotores y constructores, y separar los activos adjudicados o recibidos en pago de deudas de estas mismas carteras.

Los nuevos requerimientos de saneamientos ponen en una situación complicada a diversas entidades que no pueden hacer frente por sí solas a las necesidades de capital resultantes. Para facilitar esta nueva recapitalización, el 25 de junio de 2012 el gobierno español acuerda solicitar la asistencia financiera a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF). A raíz de esta petición, la Comisión Europea, en coordinación con el BCE, la Autoridad Bancaria Europea (EBA) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), realiza una valoración independiente de la idoneidad de España para recibir esa asistencia, cuyo resultado es positivo. En consecuencia, el 23 de julio de 2012 se firma el *Memorando de Entendimiento* (MoU) sobre las condiciones que debe cumplir España para recibir esta asistencia financiera, que se cuantifica en un máximo de 100.000 millones de euros.

Durante el verano de 2012 se determinan las necesidades de capital de cada uno de los 14 gru-

pos bancarios españoles más importantes, que en conjunto representan el 90 por 100 de nuestro sistema bancario, mediante un análisis individualizado, banco por banco, de la calidad de sus activos (AQR en terminología inglesa, *asset quality review*) y una posterior prueba de resistencia. Esta fue realizada por un consultor externo, Oliver Wyman, que se basó en el AQR realizado por cuatro firmas auditoras independientes. Finalmente se estimaron las necesidades de recapitalización de la banca española en 57.300 millones de euros.

Los resultados de la prueba de resistencia marcaron un punto de inflexión en la percepción del sistema bancario español y permitieron clasificar a los grandes bancos españoles en cuatro grupos. El Grupo 0 está formado por los bancos en los que no se detectó déficit de capital y no requirieron la adopción de ulteriores medidas (Santander, BBVA-UNNIM, la Caixa, Kutxa Bank-CajaSur, Sabadell-CAM, Bankinter y Unicaja-CEISS). Al Grupo 1 pertenecen los bancos que ya eran propiedad del FROB en ese momento (BFA/Bankia, Catalunya Bank, NCG Banco y Banco de Valencia), los cuales concentraron la mayor parte de las necesidades de capital. El Grupo 2 lo forman los bancos con déficit de capital según la prueba de resistencia, que no pudieron afrontar dicho déficit de forma privada y sin ayuda estatal (BMN, CEISS, Caja 3 y Liberbank). Por último, el Grupo 3 está integrado por los bancos con déficit de capital, según la prueba de resistencia, pero que fueron capaces de establecer planes fiables de recapitalización sin recurrir a la ayuda del Estado (Popular e Ibercaja).

El marco legal necesario para el proceso de recapitalización se

estableció mediante la aprobación de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, que permitió que antes de finales de 2012 se procediera a la recapitalización, la reestructuración o la resolución ordenada de los bancos no viables. En el primer trimestre de 2013 se formaliza la segregación de los activos vinculados al sector inmobiliario de los bancos que recibieron apoyo público y su transferencia a una entidad externa, la Sociedad de Gestión de Activos procedente de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

En el momento presente nos encontramos cerca del final del programa de asistencia financiera. El pasado 2 de septiembre (3) el Banco de España publicó la cuantía de las ayudas financieras públicas en el proceso de recapitalización del sistema bancario español desde que comenzó la crisis. En total, las ayudas financieras públicas, comprometidas en diversas formas de capital desde mayo de 2009, ascienden a 61.366 millones de euros. Todas estas ayudas han sido acordadas conforme a los criterios establecidos por la Comisión Europea en materia de ayudas de estado y sometidas a su necesaria aprobación.

La transformación del sector bancario español en los últimos años ha sido notable. Desde enero de 2008 hasta finales de 2012, el conjunto del sistema bancario español reconoció y asumió pérdidas en el valor de los activos por un importe aproximado de 160.000 millones de euros, equivalente al 16 por 100 del PIB español, mediante: a) la dotación de provisiones específicas netas, que lógicamente aminoraron sus resultados; b) la utilización de la provisión genérica anticíclica acumulada durante los años de bo-

nanza; y c) por reconocimiento de *valor razonable* contra reservas en los procesos de integración. Además, en ese mismo periodo, los bancos españoles han llevado a cabo recapitalizaciones por un importe aproximado de unos 30.000 millones de euros. En la actualidad, el nivel de solvencia del conjunto de nuestro sistema se encuentra en torno al 10,5 por 100, en términos de capital principal.

La crisis ha propiciado una importante concentración bancaria en España. En el año 2007, las 15 entidades mayores del sistema representaban el 75 por 100 del mismo. Actualmente, representan el 88 por 100. El proceso de concentración ha sido especialmente intenso en el sector de las cajas de ahorro, donde la mayoría se han integrado y transformado en entidades bancarias. En concreto, de las 45 cajas que existían en 2007, con un balance medio de 29 millones de euros, hoy solo quedan 12 y tienen un tamaño tres veces mayor.

Como puede observarse en el gráfico 5, la concentración bancaria en nuestro país ha supuesto una importante reducción del número de empleados y oficinas desde el pico alcanzado en el año 2008, necesaria para reducir el sobredimensionamiento del sector propiciado por un elevado crecimiento del crédito en España en los años anteriores a la crisis.

Por otro lado, como muestra el gráfico 6, desde finales de 2007 se observa un reequilibrio del sistema bancario español en lo que se refiere a la proporción de depósitos *versus* inversión crediticia. El gráfico refleja que durante los años previos a la crisis el porcentaje de la inversión crediticia financiada con depósitos minoristas disminuyó de manera

GRÁFICO 5
TOTAL ENTIDADES DE DEPÓSITO. NÚMERO DE EMPLEADOS
Y OFICINAS



Fuente: Banco de España.

progresiva, llegando al 70 por 100 al final del año 2007. Desde entonces, salvado el periodo duran-

te la crisis de confianza sobre la economía española que se produjo en el primer semestre del año

GRÁFICO 6
PORCENTAJE DE LOS DEPÓSITOS MINORISTAS RESPECTO AL CRÉDITO
AL SECTOR PRIVADO



Fuente: Banco de España.

pasado, este porcentaje no ha dejado de crecer y en la actualidad se sitúa en torno al 81 por 100, valor similar al del año 2003. Esta evolución es favorable pues muestra que la dependencia de la financiación mayorista es hoy muy inferior a la que tenían nuestros bancos cuando comenzó la crisis.

En resumen, puede afirmarse que la situación del sistema bancario español ha mejorado de forma muy significativa en los últimos años. A pesar de ello y tras la recapitalización, saneamiento y reestructuración del sector bancario, las entidades financieras requieren de un entorno de crecimiento económico positivo y estable que favorezca su rentabilidad y solvencia. Para ello, la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión resulta clave.

En 2014 las mayores entidades del país se someterán, esta vez junto al resto de entidades significativas de la zona del euro, a un nuevo ejercicio de valoración de activos (AQR) y a un posterior ejercicio de estrés. El objetivo es que todas las entidades significativas europeas accedan a la supervisión directa del BCE en una situación saneada. Existen todavía bastantes incertidumbres sobre los detalles prácticos de estos ejercicios. Respecto al AQR (que en la terminología del BCE se denominará *Balance Sheet Assessment*) parece lógico que se realice una revisión profunda de los activos de la cartera de negociación de tercer nivel (los activos de negociación valorados en función de modelos internos), pues estos activos están en el origen de la presente crisis. Por lo que se refiere al ejercicio de estrés, tiene sentido pensar que las referencias de capital se establecerán en relación a los requerimientos de

Basilea III, respetando todos los criterios establecidos en el calendario de adaptación.

IV. RETOS DE LA PUESTA EN MARCHA DEL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN

En su nacimiento, el SSM se enfrenta a importantes retos. En primer lugar, el periodo inicial de traspaso de tareas de los supervisores nacionales al BCE será crucial. Cuando se ponga en marcha el SSM, previsiblemente a finales de 2014, apenas habrán transcurrido dos años desde que se alcanzara el acuerdo político para su creación. Se trata de un tiempo récord, si consideramos la magnitud y complejidad del proyecto. Basta recordar que el diseño e implantación de la Unión Monetaria, un precedente comparable, requirió nueve años.

Para cumplir con este calendario tan exigente se ha creado una compleja estructura de trabajo, gobernada por un grupo de alto nivel (*High Level Group on Supervision*) que dirige el presidente del BCE, Mario Draghi, y en el que participan todas las autoridades nacionales. De este grupo depende un *project team*, de ámbito más reducido, en el que también participa el Banco de España, que sigue de cerca la evolución del proyecto, y una *task force* dividida en cinco grupos de trabajo que se ocupan de distintos aspectos del funcionamiento del SSM que se han identificado como esenciales: a) determinación de las entidades significativas que serán supervisadas directamente por el BCE; b) modelo de supervisión del SSM; c) organización, recursos y estructura del SSM; d) procedimientos de trabajo del SSM; e) definición de la estructura de reporte financiero al

SSM; y f) evaluación previa de la situación de solvencia en la que se encuentran las entidades que van a ser supervisadas de manera directa por el BCE.

Sin embargo, este enorme esfuerzo no puede evitar la realidad de que la supervisión bancaria es una tarea muy compleja. Los supervisores deben entender los riesgos específicos de cada banco, valorar su importancia relativa y organizar los trabajos concretos de supervisión en consecuencia. Si la supervisión bancaria es en sí misma una actividad compleja, la concentración de la supervisión de todos los bancos significativos de la zona del euro en un único organismo, el SSM, en el que cooperarán distintos supervisores nacionales con culturas y prácticas supervisoras diferentes, lo es todavía más. En la actualidad el conocimiento supervisor de cada una de las entidades que en el futuro pasarán a ser supervisadas directamente por el BCE reside en la correspondiente autoridad nacional. Es importante comprender esta situación para que el cambio hacia el SSM sea gradual, con objeto de evitar discontinuidades que deterioren la calidad y la eficacia de la labor supervisoras. En consecuencia, no es concebible construir el SSM desde cero, perdiendo el profundo conocimiento que las autoridades supervisoras nacionales tienen de los bancos. Bajo su supervisión, durante las primeras etapas de su funcionamiento el BCE debe apoyarse especialmente en ellas. Solo de esta manera la transición será fluida y se evitará el riesgo de una discontinuidad en el ejercicio de la labor supervisoras.

El segundo reto al que se enfrenta el SSM se refiere al papel que deben desempeñar en el mismo el BCE y las autoridades

nacionales competentes. Según establece el reglamento del SSM, los supervisores del BCE y de las autoridades nacionales trabajarán codo con codo en el seno de los equipos conjuntos de supervisión (JST), dirigidos por un coordinador que dependerá jerárquicamente del BCE. Los subcoordinadores nacionales jugarán un papel esencial dentro de los JST pues serán la correa de transmisión, hacia el BCE, de los trabajos *in situ* que realicen los equipos supervisores nacionales que permanecerán en cada país. Además, el coordinador y los subcoordinadores nacionales de los JST serán piezas clave en la necesaria relación y colaboración de las autoridades nacionales y las autoridades del BCE de mayor nivel.

Un adecuado engranaje de las autoridades nacionales en el Mecanismo Único de Supervisión exige encontrar el equilibrio entre las tareas encomendadas a estas y las realizadas por el propio BCE, de modo que se asegure la eficiencia y eficacia en la ejecución de los trabajos de supervisión y en la toma de decisiones. Sería malo quedarse corto en el papel atribuido a las autoridades nacionales porque la calidad de la supervisión del SSM dependerá en buena medida del conocimiento de los mercados locales, que solo pueden aportar los supervisores nacionales. Pero sería todavía peor atribuir a los supervisores nacionales un papel excesivo que cuestionara el funcionamiento del SSM como autoridad supervisoras única. El buen funcionamiento del SSM dependerá en gran medida de la cooperación y la confianza mutua entre las autoridades nacionales y el Banco Central Europeo, tanto en el seno de los JST como a más alto nivel. Esa cooperación y confianza se logrará si las reglas de funcionamiento del SSM son claras y adecuadas.

El tercer reto del SSM está relacionado con la convergencia en los procedimientos y prácticas supervisoras de los diferentes países que formarán la unión bancaria. La convergencia en las prácticas supervisoras es un objetivo que viene repitiéndose en Europa desde hace años. Es difícil encontrar en el pasado más o menos reciente un discurso de un máximo responsable nacional o internacional, de regulación o de supervisión en que no se mencione. Sin embargo, los avances en la armonización de prácticas supervisoras han sido hasta ahora moderados. La realidad es que el SSM tiene ante sí un abanico de prácticas nacionales ciertamente diversas.

Pero ahora, en la medida en que el SSM supervise de manera directa a las 150 entidades más importantes de la zona del euro, la convergencia en los procedimientos y prácticas supervisoras se vuelve una necesidad ineludible. El proceso de convergencia debe ser riguroso y exigente. Es importante que el SSM sea ambicioso en la selección de los procedimientos de trabajo que decida adoptar y apueste por los estándares más elevados. No debemos aspirar a que la calidad de la supervisión del SSM sea la calidad media de la supervisión actual en Europa. Debemos aprovechar la creación del Mecanismo Único de Supervisión para mejorar dichos estándares. En la actualidad estamos inmersos en esta tarea, por medio de la elaboración del manual de supervisión del SSM que establecerá dichos procedimientos. Dado que la Autoridad Bancaria Europea (EBA) mantiene sus competencias en esta materia, resultará fundamental una adecuada coordinación del BCE con la misma.

Dicho lo anterior, al mismo tiempo, es necesario ser pruden-

tes en la aproximación de las distintas prácticas supervisoras europeas. Como no puede ser de otra forma, la supervisión del SSM será de enfoque riesgo, pues este es el esquema utilizado por la totalidad de los supervisores europeos. Esto quiere decir que, en su trabajo diario, el objetivo del supervisor europeo será determinar y mantener actualizado el perfil de riesgos de las entidades así como tomar las medidas necesarias para reducirlo cuando lo considere necesario. Esta tarea es de una enorme complejidad. Precisamente por ello puede dar lugar a tratamientos discriminatorios si al final, ante situaciones de partida similares, se acuerdan decisiones supervisoras diferentes. La dificultad intrínseca de la determinación del perfil de riesgo de una entidad de crédito hace necesario que la aplicación por parte del SSM de una supervisión de enfoque riesgo requiera necesariamente un acercamiento progresivo de las distintas prácticas supervisoras nacionales. Necesitaremos tiempo para estar seguros de que todos hablamos el mismo lenguaje supervisor.

Finalmente, en otro orden de cosas, el SSM debe asegurar su independencia en el seno del BCE. Es importante que se establezca una estructura de organización y poder en el seno del BCE que evite los posibles conflictos de interés y al mismo tiempo aproveche las sinergias de la organización. Una de las preocupaciones en este ámbito es mitigar cualquier posible fricción entre los objetivos de la supervisión y las funciones de política monetaria del BCE. A tal efecto, como ya hemos señalado, el Reglamento del SSM establece un esquema organizativo cuya cabeza es el nuevo Consejo de Supervisión (*Supervisory Board*). Esta estructura debe facilitar que las decisio-

nes de política monetaria no se vean contaminadas por consideraciones supervisoras.

La contrapartida de la independencia, garantizada en este caso por el estatuto del BCE, debe ser la rendición de cuentas, tanto ante las autoridades legislativas como gubernamentales, teniendo en cuenta el posible efecto de las actuaciones supervisoras sobre las finanzas públicas. Dadas las implicaciones nacionales de la actividad del SSM, este habrá de tener una visibilidad mucho mayor ante los ciudadanos de los distintos países e interactuar con frecuencia con las autoridades, los parlamentos y los grupos de interés nacionales.

V. REGULACIÓN BANCARIA

El proyecto de unión bancaria es un proyecto global del que el Mecanismo Único de Supervisión es solo una parte. Una verdadera unión bancaria necesita de cuatro elementos, todos ellos esenciales: la regulación de las entidades de crédito, su supervisión, los mecanismos de resolución de entidades en crisis (incluidos los esquemas de garantía de depósitos) y la política monetaria común. En una genuina unión bancaria estos cuatro elementos deben ser comunes. O, dicho de otra forma, no habrá unión bancaria si la regulación afecta de manera diferente a los bancos en función de donde se localicen, si la supervisión es distinta para unos y otros, si los esquemas de resolución o de garantía de depósitos no son comparables o si la política monetaria no se transmite por igual en toda la Unión. En los apartados anteriores nos hemos referido al Mecanismo Único de Supervisión y a la importancia de una política monetaria común en la zona del euro, en entredicho en la actuali-

dad debido a la fragmentación del euro. Detengámonos brevemente en los dos elementos restantes que conforman la unión bancaria comenzando por la regulación bancaria.

El Mecanismo Único de Supervisión no tendrá competencias en materia de regulación bancaria. En Europa estas competencias corresponden a la Comisión Europea, que es quien adapta al ámbito europeo el marco de solvencia que establece el Comité de Basilea y el marco contable del *International Accounting Standards Board* (IASB). Es decir, al SSM le corresponderá vigilar que las entidades cumplen las normas aprobadas en otros ámbitos.

La regulación bancaria se ha complicado enormemente en los últimos veinte años. Para que nos hagamos una idea, el primer acuerdo de capitales, Basilea I, se plasmó en tan solo 28 páginas. El segundo acuerdo, Basilea II, necesitó 370 páginas. Basilea III, que recoge todas las mejoras necesarias a Basilea II, puestas de manifiesto por la crisis, ha necesitado otras 150 páginas adicionales. Con las normas contables ha pasado algo parecido. Su complejidad ha aumentado en igual o mayor proporción que la de las normas de solvencia.

Sin duda, los modelos regulatorios avanzados propiciados por Basilea II favorecen una mejor gestión de los riesgos por parte de los bancos. Es también seguro que las normas contables actuales ofrecen una imagen más fiel de los balances bancarios que las que teníamos hace años. Pero dicho esto, debemos ser conscientes de que la creciente complejidad de las normas a las que están sometidos los bancos dificulta enormemente su supervi-

sión. Como nueva autoridad supervisora europea, el SSM debería promover que los trabajos futuros en el ámbito de la regulación bancaria fueran en la línea de la simplificación. Al fin y al cabo, una regulación excesivamente compleja puede dar pie a que la supervisión pierda eficacia y también a que exista desigualdad de trato por parte del supervisor.

Los bancos europeos se enfrentan a un nuevo marco de solvencia en el futuro próximo, Basilea III, adaptado al ámbito europeo mediante la aprobación reciente de la nueva normativa sobre Capital (compuesta por la Directiva CRDIV y el Reglamento CRR). La implantación de Basilea III supondrá un aumento del nivel mínimo del capital de máxima categoría (*core capital*), que pasará del 2 al 4,5 por 100 y la creación de un colchón de conservación del 2,5 por 100. Por lo tanto, los bancos deberán mantener un nivel de *core capital* superior al 7 por 100 de los activos ponderados por riesgo. A ello se añade la introducción de un colchón de capital contracíclico de hasta el 2,5 por 100, con el que, por primera vez, se introduce un componente macroprudencial en la regulación bancaria, cuyo objetivo es frenar el crecimiento excesivo del crédito en los momentos álgidos del ciclo económico, otro colchón requerido a entidades sistémicas globales y posibles colchones adicionales establecidos por la regulación europea. A estos nuevos estándares, mucho más rigurosos que los presentes, deben añadirse los cambios en la definición de capital, que también se endurecen considerablemente, y requisitos de liquidez muy superiores a los actuales.

Dada la magnitud de la reforma, se ha establecido un largo

periodo transitorio de adaptación que comienza el año que viene y finaliza en 2019. Con ello se pretende evitar que el rápido refuerzo de la solvencia de las entidades, en un entorno económico desfavorable, se produzca a costa de una reducción de la financiación que los bancos proveen al conjunto de la economía. De este modo el necesario refuerzo de capital por parte de las entidades se realizará minimizando los costes y posibles distorsiones para el conjunto de la economía.

VI. MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN BANCARIA

La creación de una unión bancaria exige, además de una supervisión común, la existencia de un mecanismo único de resolución de entidades inviables. Para eliminar el problema de la fragmentación de los mercados financieros en la zona del euro no basta con asegurar una supervisión homogénea de las mismas. Al mismo tiempo es necesario asegurar que, en el supuesto de resolución de cualquier entidad, el tratamiento de los distintos acreedores es similar en todas las jurisdicciones y que, además, esté previsto el mecanismo de *back-stop* correspondiente.

La propuesta de Directiva de Resolución, presentada el pasado mes de julio por la Comisión Europea, contiene un marco normativo común que, entre otros elementos, impone un régimen de asunción concreta de costes por parte de los distintos acreedores. Gracias a esta normativa, los inversores deberán soportar las consecuencias de los riesgos asumidos en caso de resolución de un banco, con un orden claro de prelación de los distintos instrumentos de pasivo.

En todo caso, no es suficiente con disponer de un conjunto de normas de resolución comunes, también es necesario contar con una autoridad central de resolución que garantice que se aplican los criterios de forma similar en todas las jurisdicciones. Asimismo, el mecanismo único debe incorporar un fondo común de resolución que asegure la disponibilidad del apoyo financiero público requerido para evitar la liquidación desordenada de entidades no viables en caso de que esta fuera necesaria. En otras palabras, no parece sensato defender la coexistencia de una supervisión común con esquemas de resolución nacionales. Ello podría generar problemas en el caso de que Estados nacionales tuvieran que asumir las consecuencias de posibles deficiencias en una supervisión que estaría fuera de su ámbito de control.

La reciente propuesta de la Comisión va en la buena dirección, en la medida en que plantea la creación de una agencia o autoridad única de resolución, que gestionaría un fondo común abastecido por aportaciones de los bancos, y que dependería en última instancia de la propia Comisión Europea. Existen algunos elementos que están actualmente bajo discusión, como el protagonismo que se otorga a la propia Comisión en los procesos de resolución. Es importante que se alcance un acuerdo para la creación de un Mecanismo Único de Resolución efectivo que entre en funcionamiento al mismo tiempo que empiece a operar el SSM.

VII. CONCLUSIONES

Los Estados europeos hicieron una cesión de soberanía sin precedentes a la Unión Económica y monetaria en el momento del na-

cimiento del euro. Sin embargo, ello no fue suficiente y las deficiencias en el diseño institucional de la moneda única han tenido un papel muy relevante en la caracterización de la reciente crisis financiera. Con objeto de solventar estos problemas, los Estados miembros han acordado ir un paso más allá, centralizando también la supervisión del sistema financiero. El objetivo de esta nueva cesión de soberanía es claro: lograr una verdadera unión bancaria en la que los mecanismos de transmisión de la política monetaria funcionen de manera adecuada y, en el futuro, se eviten episodios de fragmentación de los mercados financieros en el seno de la zona del euro como los que estamos viviendo.

En breve la supervisión de las entidades de crédito con activos superiores a 30.000 millones será responsabilidad directa del Banco Central Europeo, en el marco del Mecanismo Único de Supervisión. Esto significa que previsiblemente más del 90 por 100 del sistema bancario español, por volumen de activos, pasará a ser supervisado directamente por el BCE. Sin perjuicio del importante papel que las autoridades nacionales seguirán desempeñando en el SSM, el cambio es profundo: una nueva autoridad, un nuevo sistema de interlocución y un nuevo estilo supervisor. Es necesario que los supervisores nacionales y las entidades bajo supervisión sean conscientes de las profundas implicaciones de este cambio, y que, en función del papel que a cada uno corresponde, faciliten una transición sin sobresaltos al Mecanismo Único de Supervisión.

El SSM debe construirse de manera robusta. Para ello, en el momento inicial el BCE debe apoyarse especialmente en los supervisores nacionales. Solo de esta

manera la transición será fluida y se evitará el riesgo de una discontinuidad en el ejercicio de la labor supervisora. Además, el buen funcionamiento del SSM dependerá en gran medida de la cooperación y la confianza mutua entre las autoridades nacionales y el Banco Central Europeo. Esa cooperación y confianza se logrará si las reglas de funcionamiento del SSM son claras y adecuadas. Finalmente, es importante que el SSM sea ambicioso en la selección de los procedimientos de trabajo que decida adoptar y apueste por los estándares más elevados.

El Mecanismo Único de Supervisión es solo una parte del proyecto de la unión bancaria, en proceso de construcción en este momento. La creación de una unión bancaria exige además unas normas comunes de resolución de entidades no viables y un fondo común de resolución. En caso contrario, la coexistencia de una supervisión centralizada con una resolución nacional podría generar disfuncionalidades y conflictos de interés importantes que mantendrían el riesgo de fragmentación financiera en la eurozona.

NOTAS

(*) Juan B. Serrano García pertenece a la Dirección General de Supervisión del Banco de España. Este artículo es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente la opinión del Banco de España o la del Eurosistema. El autor agradece especialmente las valiosas aportaciones y comentarios recibidos de Montserrat Martínez Parera.

(1) Véase «Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions», European Commission, 2012/0242.

(2) Los criterios seguidos para determinar si una entidad es significativa han sido los siguientes: a) activos totales > 30.000 m€; b) activo total > 20 por 100 PIB salvo que < 5.000 m€; c) tres EC más significativas de cada Estado miembro; d) EC significativas a nivel local a solicitud del supervisor nacional y tras confirma-

<p>ción del BCE, EC con filiales en más de un Estado miembro con activos o pasivos transfronterizos significativos; e) Ayuda financiera directa del EFSF o ESM.</p> <p>(3) Véase «Nota informativa sobre las ayudas financieras públicas en el proceso de recapitalización del sistema bancario español (2009-2013)». Disponible en: www.bde.es</p> <p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>BANCO DE ESPAÑA, <i>Reestructuración del sistema financiero</i>, en www.bde.es</p>	<p>— (2013), <i>Nota informativa de 2 de septiembre de 2013 sobre las ayudas financieras públicas en el proceso de recapitalización del sistema bancario español (2009-2013)</i>, en www.bde.es</p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2012), <i>A roadmap towards a Banking Union</i>. 2012/0510 final.</p> <p>— (2012), <i>Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions</i>. 2012/0242.</p> <p>— (2013), <i>Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council</i></p>	<p><i>establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution</i>. 2013/0253.</p> <p>FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2013), <i>IMF Discussion Note A Banking Union for the Euro Area</i>, febrero 2013 (SDN/13/01).</p> <p>MAUDOS, J. (2013), «La fragmentación del mercado financiero europeo y el coste de la financiación bancaria», <i>Cuadernos de información Económica</i>, mayo/junio 2013.</p>
--	--	--