

## CARTA DE PRESENTACIÓN DEL GOBERNADOR



El año 2015 ha venido marcado, en el ámbito de la supervisión bancaria, por la consolidación de la actividad del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), primer pilar de la Unión Bancaria europea y nuevo marco en el que se desarrollan las tareas de supervisión de las entidades de crédito europeas.

Tras su primer ejercicio completo de actividad, podemos afirmar que el MUS ha superado los difíciles retos de establecer un sistema de supervisión común en los países participantes, así como de hacer operativo su sistema de dirección, liderado por el Banco Central Europeo (en adelante BCE) en colaboración con las autoridades supervisoras de cada país.

En este nuevo marco, el Banco de España está participando muy intensamente en la supervisión de las entidades españolas significativas y está dirigiendo de forma directa la supervisión de las entidades españolas menos significativas. Además, el Banco de España toma parte, a través del Consejo de Supervisión del MUS, en las decisiones supervisoras sobre entidades significativas del resto de países participantes.

Los buenos resultados obtenidos en este primer ejercicio completo de actividad no deben, sin embargo, llevarnos a relajar los esfuerzos por fomentar una supervisión bancaria eficiente, homogénea y guiada por las mejores prácticas. En este sentido, es preciso tomar en consideración la conveniencia de avanzar en la homogeneización del papel del supervisor en la revisión de la calidad de la información financiera de las entidades; en concreto, el enfoque y profundidad de las inspecciones *in situ* de riesgo de crédito y de las actuaciones supervisoras resultantes de estas revisiones.

Otro reto relevante para el MUS es continuar avanzando en la integración de sus componentes, aprovechando sinergias y fomentando la contribución de todos sus miembros, con independencia de la autoridad a la que pertenezcan.

Finalmente, cabe destacar en la actividad supervisora durante 2015 la primera aplicación de las herramientas macroprudenciales previstas en la normativa de solvencia y la normativa europea sobre recuperación y resolución de entidades de crédito. Esta última ha venido a encomendar nuevas tareas al Banco de España como supervisor.

En conclusión, si bien el balance de la actividad supervisora en el ejercicio 2015 ha sido positivo, el Banco de España continuará promoviendo los esfuerzos necesarios para superar los retos pendientes, con el objetivo de conseguir una supervisión más eficiente y eficaz.



## CARTA DE PRESENTACIÓN DEL SUBGOBERNADOR



El año 2015 ha sido el primer ejercicio completo en el que el Banco de España ha desarrollado su actividad supervisora en el marco del MUS. Desde que este entró oficialmente en funcionamiento, el 4 de noviembre de 2014, el BCE ha asumido tareas de supervisión prudencial bancaria en el conjunto de la Unión Monetaria, con la participación y el apoyo de las autoridades nacionales, que aportan su experiencia supervisora y el conocimiento de los sistemas bancarios nacionales.

El MUS, fraguado a partir de la grave crisis financiera que comenzó en 2008, se ha creado con los objetivos de mejorar la calidad y la homogeneidad de la supervisión de las entidades de crédito, favorecer la integración de los mercados y romper el vínculo negativo entre el sector bancario y la deuda soberana. Se configura, por tanto, como una herramienta de prevención y constituye el primer pilar de la unión bancaria, que se está construyendo en Europa para la salvaguarda de la estabilidad financiera y la reducción al mínimo del coste de las crisis bancarias.

El primer año de funcionamiento del MUS se ha cimentado en el ejercicio de «evaluación global» de todos los grupos bancarios significativos de los países de la zona del euro, llevado a cabo en 2014. Esta evaluación, que incluía una revisión de la calidad de los activos y una prueba de resistencia, permitió mejorar la información y el diagnóstico sobre la situación real de los bancos europeos. Como resultado, además de incrementarse la transparencia y la confianza de los inversores, se adoptaron medidas correctoras, que contribuyeron a reforzar la solvencia de los bancos analizados.

Sin embargo, el primer año de funcionamiento del MUS no ha estado exento de retos. El primero de ellos ha sido avanzar en el establecimiento de un marco de actuación verdaderamente común para las distintas «culturas supervisoras» que coexisten en los países participantes. Para ello, el Banco de España ha aportado su conocimiento y experiencia en supervisión, participando en el desarrollo de procedimientos de actuación y metodologías operativas recogidas en el *Manual de Supervisión*, un documento vivo que necesita de una actualización periódica para incorporar las lecciones aprendidas de la experiencia acumulada. La aplicación homogénea de las metodologías descritas en el Manual es fundamental para completar la convergencia hacia las mejores prácticas supervisoras.

En la misma línea, para contribuir a la consecución de un marco de actuación común, durante 2015 el Banco de España ha colaborado estrechamente en la revisión exhaustiva de las discrecionalidades nacionales, previstas en la normativa europea de solvencia y ejercida por los supervisores nacionales, en determinados aspectos como los calendarios para la adopción progresiva de los nuevos estándares o la concesión de excepciones al cumplimiento de ciertos requisitos prudenciales. Estas discrecionalidades, al haber sido ejercidas de forma diferente por cada uno de los supervisores nacionales, han dado lugar a un tratamiento diferente en función de su país de origen. Esta situación dificulta la actuación supervisora e impide el tratamiento homogéneo de las entidades a escala europea. El resultado de este proceso de revisión abordado en el marco del MUS ha sido un acuerdo que permite adoptar un enfoque común en la aplicación de las opciones y discrecionalidades

nacionales, reduciendo su flexibilidad. El acuerdo alcanzado para armonizar la aplicación de la normativa de solvencia puede considerarse muy positivo, si bien persisten algunas divergencias en las prácticas supervisoras dentro del MUS, como comentaré al final de esta presentación.

Otro de los retos fundamentales a los que se ha enfrentado el MUS durante su primer año de actividad ha sido conseguir que su estructura de gobernanza, caracterizada por su elevada complejidad, sea operativa. Esta complejidad se deriva, por un lado, de la necesidad de asegurar la separación entre las funciones de política monetaria y de supervisión prudencial atribuidas al BCE y, por otro lado, de la necesidad de garantizar una adecuada interacción entre las autoridades supervisoras nacionales y el BCE, de forma que las primeras sean parte relevante en la toma de decisiones en el seno del MUS, bajo el liderazgo del BCE. En efecto, durante 2015 la estructura de gobernanza del MUS ha demostrado ser capaz de lograr todos estos objetivos, permitiendo el correcto funcionamiento del mecanismo y facilitando la activa participación del Banco de España y del resto de supervisores nacionales de la zona del euro.

En este sentido, el primer año de actividad del MUS ha puesto a prueba no solo a sus propios órganos de dirección, sino también a las organizaciones internas del BCE y de los supervisores nacionales. En el caso del Banco de España, ya en 2014 se reorganizaron los departamentos de la Dirección General de Supervisión, adoptando una estructura espejo a la del BCE para facilitar la relación entre ambas instituciones. Además, se creó una unidad especializada en la coordinación de la participación del Banco de España en los órganos de decisión del MUS. Durante 2015 se ha podido comprobar cómo esta nueva estructura ha facilitado la interacción con el BCE en las diferentes labores de supervisión.

En 2015 se ha desarrollado plenamente la actividad de los equipos conjuntos de supervisión, integrados por personal del BCE y de las autoridades nacionales, que son los responsables de la supervisión diaria de las entidades significativas. Estos equipos son coordinados por un miembro del BCE con el apoyo de un subcoordinador de cada autoridad nacional implicada, que contribuye a la organización del trabajo y a la gestión de los equipos locales. Se trata de un modelo novedoso que responde a la necesidad de combinar una dirección centralizada con el aprovechamiento de la mayor proximidad al sistema financiero local que aportan los supervisores nacionales. Cabe destacar que el Banco de España aporta en torno al 70% del personal de los equipos conjuntos de supervisión de las entidades significativas españolas.

Junto a los equipos conjuntos de supervisión, el MUS cuenta con una serie de grupos horizontales que desarrollan tareas especializadas que afectan a la supervisión de todas las entidades. Para el desarrollo de estas funciones horizontales se han creado numerosos grupos de trabajo de expertos, en los que el Banco de España viene participando activamente.

La contribución del Banco de España se extiende a dos campos más. Por un lado, las inspecciones *in situ* llevadas a cabo en España a entidades significativas se realizan con personal perteneciente al Banco de España en un altísimo porcentaje; dicho personal, por lo general, se encarga de liderar estas inspecciones. Y, por otro, el Banco de España sigue siendo responsable de la vigilancia directa de las entidades menos significativas.

En definitiva, tras la entrada en funcionamiento del MUS la actividad supervisora del Banco de España sigue siendo tan intensa y exigente en recursos como antes. Además, se ha

tenido que hacer frente al reto de afrontar estos esfuerzos de adaptación y participación en la puesta en funcionamiento del nuevo mecanismo, en un contexto de pérdida considerable de recursos humanos, que han sido transferidos al BCE. Hasta el momento, se han incorporado a la nueva estructura del MUS cerca de 100 profesionales provenientes del Banco de España (en torno a 80 de ellos de la Dirección General de Supervisión), incluyendo un director general y tres subdirectores generales, lo que ha supuesto la salida de aproximadamente una cuarta parte del personal supervisor.

Por otra parte, cabe recordar que la puesta en marcha del MUS no ha afectado a la supervisión de otras entidades distintas de las de crédito. De esta manera, el Banco de España mantiene íntegramente sus competencias supervisoras, dentro del alcance fijado por la legislación española, en relación con establecimientos financieros de crédito, sociedades de garantía recíproca, sociedades de reafianzamiento, sociedades de tasación, entidades de pago, entidades de dinero electrónico, establecimientos de cambio de moneda, fundaciones bancarias y la Sareb.

También se mantiene en el Banco de España, al no haber sido transmitida al MUS, la supervisión de la conducta de mercado de todas las entidades bajo su control, incluidas las de crédito. En este ámbito, el Banco de España concede la máxima importancia a la transparencia bancaria, a la protección a la clientela y al adecuado funcionamiento de los mecanismos de atención y resolución de conflictos con dicha clientela, en línea con una generalizada toma de conciencia en el ámbito internacional sobre la importancia de garantizar la adecuada conducta de los agentes financieros. El de 2015 ha sido el primer ejercicio completo en el que esta labor supervisora ha sido desarrollada por el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones, orgánica y funcionalmente independiente de la Dirección General de Supervisión. Durante 2015, además de diseñar sus propios procedimientos, la supervisión de conducta se ha centrado fundamentalmente en la revisión de la comercialización y liquidación de las operaciones con garantía hipotecaria, la comprobación de la aplicación de las medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, la utilización de las cláusulas suelo y las estrategias de reacción de las entidades ante las reclamaciones de sus clientes en relación con dichas cláusulas.

En el año 2015 se han introducido algunas novedades regulatorias relativas a herramientas de supervisión de las entidades de crédito que merece la pena destacar, como son las relativas al control del riesgo de liquidez y a la supervisión macroprudencial.

En octubre de 2015 entró en vigor el requisito formal de una ratio de cobertura de liquidez a corto plazo, que establece unos requerimientos cuantitativos de activos líquidos que deben mantener las entidades para cubrir las salidas netas de efectivo en situaciones de tensión durante un período de treinta días. Este ha sido el primer paso en la estandarización de los requisitos para mitigar el riesgo de liquidez, que se completará en los próximos años con la obligación de cumplir una ratio de financiación estable.

Otra novedad regulatoria que ha incorporado la normativa de solvencia europea son las herramientas macroprudenciales. En concreto, destaca la introducción de colchones de capital para las entidades de importancia sistémica y de un colchón de capital anticíclico aplicable a las exposiciones crediticias en España. Durante 2015 el Banco de España ha acometido por primera vez los trabajos para determinar los niveles en que deben situarse dichos colchones. A finales de 2015 se han comunicado los niveles necesarios para el ejercicio 2016.

El año 2015 ha sido también el del inicio de la andadura del Mecanismo Único de Resolución (MUR), el segundo pilar básico de la Unión Bancaria europea. El MUR, plenamente operativo desde el 1 de enero de 2016, tiene como objetivo posibilitar la gestión de situaciones de inviabilidad, minimizando la necesidad de aportar recursos públicos, protegiendo a los depositantes y asegurando la continuidad de las funciones críticas de las entidades en cuestión.

En el ámbito nacional, las competencias en materia de resolución preventiva corresponden al Banco de España, mientras que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) tiene atribuidas las funciones de resolución ejecutiva. Este esquema de reparto de funciones, si bien difiere del adoptado con carácter general en Europa, permite aprovechar la experiencia adquirida por el FROB en los últimos años y, al mismo tiempo, reforzar la coordinación con la actuación del supervisor prudencial.

Las responsabilidades del Banco de España como autoridad de resolución preventiva son ejercidas de forma separada a la supervisión de las entidades, en aras de la necesaria independencia que la normativa europea exige a estas actividades. Entre dichas tareas, considerando en todo caso el marco del reparto de competencias en el seno del MUR, cabe destacar: i) el diseño de los planes de resolución de las entidades, y ii) la determinación del requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) exigible a cada entidad, con el fin de garantizar que dispone de instrumentos suficientes para absorber pérdidas y recapitalizarse.

En cuanto a las tareas que la normativa de recuperación y resolución encomienda al Banco de España como supervisor, cabe destacar: i) la revisión de los planes de recuperación elaborados por las entidades; ii) la adopción de medidas de actuación temprana, como complemento de las medidas supervisoras tradicionales, para actuar sobre entidades que empiezan a debilitarse pero aún son viables, y iii) la determinación de la inviabilidad de la entidad como paso previo a su eventual resolución o liquidación.

Para finalizar, una referencia a cuatro de los principales retos a los que se enfrenta el Banco de España en el desarrollo de sus funciones supervisoras, en el marco del MUS, en los próximos años.

En primer lugar, la necesidad de continuar vigilando cómo las entidades de crédito ajustan su modelo de negocio para mantener niveles adecuados de rentabilidad, en un momento en el que los tipos de interés siguen en niveles históricamente reducidos y la actividad económica todavía no ha alcanzado el dinamismo necesario. El citado proceso de ajuste debería redundar en la obtención de resultados recurrentes de manera sostenible, respetando el apetito de riesgo de la entidad y evitando que la búsqueda de rentabilidad lleve a la asunción de riesgos excesivos.

En segundo lugar, la frecuencia y relevancia de los cambios en el marco regulatorio de las entidades de crédito durante los últimos años, que implican un importante esfuerzo tanto para las propias entidades como para los supervisores. En grandes líneas, las entidades deben cumplir con nuevas ratios de liquidez y apalancamiento, mayores requerimientos de capital y nuevas exigencias en materia de resolución, que previsiblemente provocarán cambios en la estructura de su balance. La necesidad de reforzar los recursos propios y los pasivos susceptibles de absorber pérdidas puede dar lugar a una intensa competencia en la apelación a los mercados de capitales. Los supervisores deben hacer cumplir este nuevo marco regulatorio de forma coherente y comprobar que en la práctica los resultados

de su aplicación contribuyen a reforzar la solidez de las entidades y la estabilidad financiera. Para ello sería deseable un período de cierta estabilidad regulatoria, durante el cual los posibles cambios se encaminasen fundamentalmente a simplificar y facilitar la aplicación homogénea de la regulación.

Un tercer reto es el fortalecimiento de la confianza de los clientes bancarios en las entidades de crédito, tras los evidentes daños reputacionales ocasionados por recientes casos de inobservancia o aplicación inadecuada de normas de conducta, sobre todo en materia de comercialización de productos financieros. El Banco de España promueve la aplicación de las mejores prácticas internacionales en este campo.

En cuarto y último lugar, la necesidad de avanzar en la armonización de las prácticas supervisoras dentro de MUS. A pesar de los esfuerzos realizados durante 2015, aún es preciso continuar fomentando la aplicación de los más elevados estándares de calidad en el ejercicio supervisor, evitando que la convergencia se realice *de facto* hacia los estándares supervisores menos rigurosos. En este sentido, cabe destacar dos campos en los que es preciso avanzar hacia una mayor convergencia: la revisión de los modelos internos de capital y la revisión de la información financiera.

La revisión supervisora de los modelos internos de capital debe converger hacia las mejores prácticas, con el fin de aumentar su credibilidad, garantizar la coherencia en el cálculo de las ratios de capital y aplicar un mismo nivel de exigencia supervisora para todas las entidades de crédito. Precisamente para iniciar esta tarea, el MUS ha diseñado un plan que permitirá profundizar durante los próximos años en los trabajos de análisis de los modelos internos de capital.

La revisión de los estados financieros es una tarea básica que los supervisores deben abordar para obtener su propio diagnóstico sobre la situación financiera y la solvencia de las entidades, con independencia de que tengan o no competencias en materia de regulación contable. La convergencia hacia una revisión rigurosa por parte del supervisor de esta materia en las inspecciones de riesgo de crédito, mediante la revisión de expedientes de riesgo de las operaciones concedidas, es fundamental para contribuir a un adecuado reflejo contable de la calidad de los activos, y garantizar así la fiabilidad de las ratios de capital, cuya materia prima son los datos contables. En este sentido, las lecciones en materia de políticas de provisiones y la identificación de mejores prácticas supervisoras a escala internacional aprendidas durante la revisión de la calidad de los activos previa al arranque del MUS, donde ya se siguió este enfoque de revisión de expedientes de riesgos de operaciones concretas, son puntos de partida relevantes para definir metodologías comunes.

Como conclusión, durante 2015 el Banco de España ha contribuido de forma intensa en los grandes avances hacia la construcción de la supervisión europea en el marco del MUS. Dichos avances han puesto de manifiesto importantes retos, que debemos abordar con presteza en los años venideros para profundizar en una supervisión, coherente y rigurosa, que cumpla con el objetivo último de fortalecer la estabilidad financiera del sistema bancario europeo.