
13.12.2023

**Regulación y supervisión desde la Gran Crisis Financiera: evolución
y retos futuros**

Clausura de la presentación del libro “Regulación y crisis bancarias recientes”
CUNEF Universidad/Madrid

Margarita Delgado
Subgobernadora

Buenas tardes:

Quisiera agradecer a CUNEF Universidad su invitación a la presentación del libro de Francisco Uría “Regulación y crisis bancarias recientes. Reflexiones y retos futuros”. Las crisis concatenadas vividas estos años han supuesto la primera gran prueba de estrés para el sistema financiero global tras la Gran Crisis Financiera.

Todos los progresos regulatorios, supervisores y, sobre todo, los cambios en la cultura de gestión de riesgos que aquella crisis provocó, han situado a nuestro sistema financiero en una posición más sólida.

Por ello, en mi discurso de hoy, haré un breve repaso a los avances en materia regulatoria en estos años, dibujando un paralelismo con las lecciones aprendidas de las crisis ocurridas este año. También revisaré los progresos logrados a nivel europeo a través de la Unión Bancaria y, por último, haré una mención a los retos del futuro, dado que los hechos recientes nos muestran la necesidad de seguir asegurando un enfoque proactivo desde la perspectiva regulatoria y supervisora.

Reformas a raíz de la GCF y paralelismos con las crisis recientes

Tal y como se describe en el libro, la Gran Crisis Financiera trajo consigo la necesidad de reformular el marco regulatorio y supervisor a nivel internacional. Las deficiencias identificadas demostraban que los problemas observados se podrían haber abordado a través de una regulación reforzada, una supervisión más efectiva y una mejor gobernanza y gestión del riesgo por parte de las entidades. Las reformas se centraron en cuatro ámbitos, que pasaban por 1) aumentar la resistencia de las entidades financieras, reforzando la medición control y gestión de riesgos, 2) abordar los problemas de las entidades demasiado grandes para caer, 3) reforzar los mercados de derivados y 4) actuar sobre el sector bancario en la sombra (ahora más conocido como NBF1 en sus siglas en inglés)

Centrándome en el primer punto, el paquete de reformas de Basilea III¹ logró un importante progreso en la homogeneización de la regulación a nivel internacional. Estas reformas conllevaron un incremento de los requerimientos de capital mínimos, mejorando el diseño y definición del numerador de la ratio de capital y aumentando el peso del capital de mayor calidad. El objetivo perseguido era mejorar la capacidad de absorción de pérdidas mientras la entidad es viable. Además, se revisó el cálculo del denominador de la ratio, los activos ponderados por riesgo, para mejorar la comparabilidad y la medición de riesgos. Pero además de las mejoras introducidas en la ratio de solvencia, se acordó la introducción de una serie de requerimientos adicionales para abordar otros problemas. Por ejemplo, la inclusión de la ratio de apalancamiento internacionalmente armonizada; un estándar de liquidez a corto plazo y otro a largo plazo; el establecimiento de límites para grandes riesgos; y la introducción de la dimensión macroprudencial. Por último, el Comité de Basilea emitió numerosas guías y principios supervisores.

Aunque los cambios que trajo Basilea III son conocidos, me gustaría repasar algunos de ellos ya que nos permitirán reflexionar sobre cómo están ya disponibles las herramientas

¹ Pablo Hernández de Cos, “[La reforma de la regulación bancaria internacional y los retos actuales y de futuro](#)”. Noviembre 2019.

para abordar problemas que afectan al sector bancario, algunos de ellos muy relacionados con las crisis bancarias recientes.

En primer lugar, me gustaría comenzar por los temas relativos a **gobernanza**. Tal vez la primera conclusión clave de las crisis vividas este año es que la primera y más importante fuente de resiliencia financiera y operativa de las entidades bancarias proviene de sus propias prácticas de gestión de riesgos y sus marcos de gobernanza. Los hechos observados ponen de relieve fallos importantes en la gestión de los riesgos bancarios tradicionales como el riesgo de tipo de interés y el riesgo de liquidez; un elevado riesgo de riesgo de concentración; modelos de negocios inadecuados e insostenibles; una cultura de riesgo inapropiada, así como una supervisión ineficaz de la alta dirección y del consejo de administración. Finalmente, se apreció una falta de respuesta adecuada a los comentarios y recomendaciones de los supervisores.²

Estos hechos han tenido lugar a pesar de los importantes avances que se hicieron a nivel internacional tras la Gran Crisis Financiera. Por ejemplo, el Comité de Basilea ya acordó en 2012³ los Principios de Supervisión Bancaria, que ofrecían un marco para asegurar una gestión del riesgo y una toma de decisiones robusta y transparente por parte de los bancos. Al mismo tiempo, se reconocía la necesidad de tener en cuenta que la aplicación de estos principios debía realizarse de forma acorde con el tamaño, complejidad, estructura, significatividad económica, perfil de riesgo y modelo de negocio del banco y el grupo al que pertenece, en su caso. Esto daba margen para aplicar cierto grado de proporcionalidad a la hora de adoptar estos principios.

De entre los principios de gobierno corporativo⁴ publicados en 2015 me gustaría destacar el séptimo. Este principio establece que el marco interno de gobierno de la gestión de riesgos debe incluir políticas que se apoyen en procedimientos y procesos de control adecuados, diseñados para garantizar que las capacidades de identificación, agregación, mitigación y seguimiento de los riesgos son acordes al tamaño, complejidad y perfil de la entidad. Este marco de control debe abordar todos y cada uno de los riesgos materiales para el banco y con una perspectiva de grupo, cartera y línea de negocio. Además, establece que las entidades deben hacer uso de pruebas de resistencia y análisis de escenarios para entender mejor sus exposiciones al riesgo bajo distintas circunstancias. Por último, se debe dedicar una especial atención a la calidad de los datos usados para la toma de decisiones. Una de las principales lecciones de la Gran Crisis Financiera fue que la inadecuación de las tecnologías de la información y las arquitecturas de datos de los bancos impidió realizar una gestión integral de los riesgos financieros. Por eso en 2015 se publicaron los Principios para una eficaz agregación de datos sobre riesgos y presentación de informes de riesgos.

En resumen, una lectura de este principio nos recuerda cómo los bancos deben abordar y asegurar una apropiada gestión del riesgo teniendo en cuenta distintos escenarios de forma prospectiva. Las entidades que han quebrado este año no gestionaron los desequilibrios de sus balances, en un contexto donde las vulnerabilidades acumuladas se agravaron debido al rápido aumento de los tipos de interés. Las redes sociales no fueron el origen de

² Comité de Basilea, "Report on the 2023 banking turmoil". Octubre 2023.

³ https://www.bis.org/publ/bcbs230_es.pdf

⁴ https://www.bis.org/bcbs/publ/d328_es.pdf

los problemas, si no que contribuyeron a exacerbar las vulnerabilidades de los modelos de negocio y deficiente gestión de riesgos.

En segundo lugar, me centraré en el **ámbito de aplicación del marco de Basilea III**. Los estándares actuales se acuerdan con el fin de establecer unos requerimientos a nivel global para bancos internacionalmente activos. Sin embargo, no existe una definición de banco internacionalmente activo y, por tanto, las jurisdicciones tienen flexibilidad para decidir el ámbito de aplicación de los estándares de Basilea. De este modo, se puede optar por la vía de aplicar los estándares a todo el sector bancario, como hacemos en Europa, o limitarlo a un subgrupo de entidades. Más allá del enfoque adoptado, los Principios de Supervisión Bancaria de Basilea establecen como regla general que las entidades bancarias deben estar sujetas a una supervisión acorde a su perfil de riesgo y huella sistémica.

De nuevo, como muestran los eventos recientes, la quiebra de una entidad puede tener consecuencias a nivel sistémico por múltiples canales. Así, una crisis que afecte a una entidad no considerada como internacionalmente activa y, por tanto, no sujeta a Basilea III, puede desembocar en una crisis más amplia simplemente por los efectos “contagio” derivados, por ejemplo, de una crisis de liquidez y desconfianza en los mercados financieros.

En tercer lugar, y unido a este punto, me centraré en los **requerimientos de liquidez** que trajo Basilea III tras la Gran Crisis Financiera. En 2008 el Comité publicó los Principios sobre Gestión y Supervisión del Riesgo de Liquidez para las entidades bancarias. Además de ello, se añadieron dos requerimientos mínimos con dos objetivos separados pero complementarios. El primero es promover la resiliencia de las entidades bancarias frente a shocks de liquidez a 30 días, que, como sabemos, se abordó a través de la ratio de liquidez a corto plazo (LCR por sus siglas en inglés). El segundo es promover la resiliencia en un período de tiempo más amplio, en concreto un año, para crear incentivos adicionales en favor de una financiación más estable (NSFR por sus siglas en inglés).

Y, aunque algunos de los eventos observados este año no han servido para probar la efectividad de estas ratios, en la medida en que no eran de aplicación en la mayoría de los casos de las entidades quebradas.

Esto nos recuerda la necesidad de reflexionar sobre el ámbito de aplicación de los estándares internacionales. No obstante, estos hechos sí nos han proporcionado información relevante para poder contrastar tanto el diseño como la calibración frente a casos reales. Por ejemplo, en lo referido a la calibración de las tasas de salida de depósitos observadas -mayores de las estimadas- debido a la influencia de las redes sociales, a la digitalización y a la concentración.

Por último, en el caso de Credit Suisse, los requerimientos de liquidez sí eran de aplicación. Según el informe publicado por el Comité de Basilea, la entidad veía el uso del colchón de liquidez a corto plazo como un incumplimiento de Pilar 1 o de los requerimientos de Pilar 2, que debía ser informado a los mercados, lo que pudo afectar a su incentivo a no usar este buffer tal como estaba previsto en el marco de Basilea III. En estos momentos, en el seno del BCBS se está analizando el funcionamiento de los estándares de liquidez para valorar, entre otros aspectos, si sería necesario hacer algún ajuste futuro en el cálculo del LCR para recoger la situación de liquidez en el corto plazo.

El último punto que querría abordar es el **marco de riesgo de tipo de interés en la cartera de inversión** de las entidades bancarias. Tras la Gran Crisis Financiera, el Comité acordó

la revisión de los principios para la gestión del riesgo de tipo de interés para reflejar las prácticas existentes. De nuevo, este estándar de Pilar 2 no era de aplicación en el caso de las entidades americanas que cayeron este año, si bien se observó que existía una concentración de este riesgo en dichos bancos. Ello nos lleva a reflexionar de nuevo sobre el ámbito de aplicación, pero también existen debates, como la idoneidad del uso del Pilar 2 frente a la homogeneización que se podría lograr a través del Pilar 1, algo que se valoró en 2015 y para lo que no hubo acuerdo.

Con esta enumeración he querido resaltar cómo los estándares internacionales acordados son robustos desde múltiples ángulos. Aunque el proceso de evaluación del marco regulatorio y supervisor es siempre necesario para poder identificar consecuencias no deseadas, las crisis observadas y sus **lecciones no apuntan a la necesidad de un cambio radical de nuestro marco regulatorio actual**. En su lugar, el Comité de Basilea se centrará en el futuro en cómo reforzar la eficacia de la supervisión, identificando posibles áreas donde pueda ser necesario desarrollar guías adicionales a nivel internacional.

Además, se hará más trabajo analítico basado en evidencia empírica para evaluar el funcionamiento del marco de Basilea y valorar si es necesario algún ajuste a medio plazo.

Es importante resaltar que este trabajo futuro está completamente alineado con la importancia de asegurar la implementación plena, consistente y lo antes posible de los estándares internacionales para salvaguardar la estabilidad financiera a nivel global.

En Europa los cambios fueron profundos, a través de la creación de la Unión Bancaria...

En este segundo bloque querría hacer referencia a los profundos cambios que se implementaron en el marco de supervisión europea. Con ello me refiero a la Unión Bancaria, cuyos principales elementos son: un marco normativo armonizado, el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y el Esquema Europeo de Garantía de Depósitos.⁵

El **marco normativo armonizado** incluye la transposición de Basilea III a nivel europeo, con los requisitos de capital, liquidez y gobernanza de los bancos, además de la protección de los depositantes y la regulación para prevenir y gestionar quiebras bancarias. Este conjunto de normas y guías se aplican de manera efectiva y homogénea en la eurozona y permiten mejorar la transparencia, resistencia y eficiencia de los bancos.

El **Mecanismo Único de Supervisión** es la autoridad bancaria supervisora europea, formada por el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales encargadas de supervisar los 110 bancos de mayor tamaño de la zona euro. El MUS verifica el cumplimiento de la regulación y aplica de manera homogénea los criterios y metodologías de supervisión. El enfoque supervisor está basado en riesgos, es decir, se pone el foco en los riesgos específicos de cada entidad, pero partiendo de un marco general de vulnerabilidades y riesgos a los que se enfrenta el sector en su conjunto. Además, se tiene en cuenta el entorno macroeconómico en el que los bancos operan. Para valorarlos, se fijan unas prioridades y las correspondientes actividades supervisoras con el fin de valorar los

⁵ Margarita Delgado, "[La Unión Bancaria: en qué consiste y en qué nos beneficia](#)". Blog del Banco de España, 15/11/2023.

principales riesgos a los que están expuestas las entidades, analizar cómo están gestionados, y en su caso, imponer medidas para remediar las deficiencias detectadas.

El **Mecanismo Único de Resolución**, compuesto por la Junta Única de Resolución (JUR) y el Fondo Único de Resolución (FUR), proporciona un marco común para resolver los bancos en crisis. El FUR, nutrido con las aportaciones de los bancos, está destinado a ayudar a recapitalizar o liquidar bancos en dificultades, mitigando así el impacto negativo para los contribuyentes.

La tarea pendiente es la referida al último pilar, el Esquema Europeo de Garantía de Depósitos, para garantizar los depósitos de los europeos con independencia de la jurisdicción donde se encuentren. Aunque los ciudadanos cuenten actualmente con unos sistemas de garantías de depósitos reforzados, es necesario seguir trabajando para crear ese esquema unificado. Este último eslabón es el que falta para completar la Unión Bancaria.

El futuro no está exento de riesgos que debemos seguir monitorizando y abordando...

En todo caso, Europa cuenta ahora con una banca más fuerte que nos permite afrontar desde una posición más sólida los retos actuales, como canalizar financiación hacia una economía más sostenible y digital. En este sentido, es importante que la perspectiva regulatoria y supervisora mantengan un enfoque prospectivo de estos retos futuros, que ya comienzan a tener consecuencias en el presente. Este enfoque prospectivo es de especial importancia no solo para la evaluación de la situación solvencia o liquidez del sector bancario, sino también para analizar cómo los modelos de negocio de las entidades se adaptan a los nuevos entornos inciertos y cambiantes. Esto es, si cabe, más relevante aún en la circunstancia actual en la que nuevos actores, productos y tecnologías están irrumpiendo de forma abrupta en el ecosistema financiero. Los reguladores y supervisores tendremos que incorporar la suficiente flexibilidad y rápida capacidad de reacción en nuestros respectivos ámbitos de competencias para dar debido cumplimiento a los objetivos que tenemos encomendados. El uso de herramientas como el análisis de escenarios y pruebas de resistencia son muy importantes, ya que permiten adaptarse a distintos riesgos, tanto estructurales como coyunturales, y a diversos horizontes temporales.

Actualmente vivimos tiempos en los que las condiciones y entornos están cambiando de manera rápida y poco predecible. En este contexto, tanto las entidades como los supervisores y reguladores tienen que operar con agilidad para adaptarse a las nuevas circunstancias. Por una parte, las entidades deben analizar y ajustar sus modelos de negocio, gestionando de manera adecuada tanto los riesgos tradicionales como los nuevos que surgen para garantizar su propia existencia. Por otra parte, las autoridades también tendrán que revisar sus criterios, metodologías y procedimientos para atender las nuevas necesidades supervisoras y reguladoras con la agilidad y flexibilidad que los nuevos tiempos requieren. En concreto, en lo que se refiere a la supervisión, esta debe focalizarse principalmente en los riesgos específicos a los que están sujetas las entidades y, por supuesto, los supervisores deberán contar con herramientas eficaces para imponer medidas correctoras adaptadas y proporcionadas a la gravedad de las debilidades detectadas con el fin de mitigarlas y corregirlas.

Conclusión

Como ven, la regulación y supervisión se ha ido adaptando y ajustando a lo largo de los años en función de las necesidades y deficiencias detectadas en las sucesivas crisis. Es importante que todos reflexionemos y saquemos conclusiones de los episodios vividos para reforzar el marco en el que opera el sistema financiero, clave para el buen funcionamiento de la economía real y por lo tanto del crecimiento. Asimismo, tenemos que estar vigilantes ante todos los cambios que se están produciendo en nuestro entorno para conseguir que todo el engranaje formado por las entidades financieras tradicionales, los nuevos ecosistemas tecnológicos, los reguladores y supervisores, funcione de manera eficiente y garantice la necesaria estabilidad financiera, que es nuestro objetivo último.