

UN ESQUEMA DE RESOLUCIÓN MÚLTIPLE PARA LOS GRUPOS BANCARIOS
ESPAÑOLES GLOBALMENTE SISTÉMICOS

Sonsoles Eirea Álvarez y Manuel Ordás Fernández ^(*)

(*) Sonsoles Eirea pertenece a la Dirección General de Supervisión del Banco de España y Manuel Ordás a la DG *Micro-Prudential Supervision 1* del Banco Central Europeo. Los autores agradecen especialmente los valiosos comentarios y sugerencias aportados por Francisco Sotelo Recio (Banco de España).

Este artículo es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión del Banco de España o del Eurosistema.

UN ESQUEMA DE RESOLUCIÓN MÚLTIPLE PARA LOS GRUPOS BANCARIOS ESPAÑOLES GLOBALMENTE SISTÉMICOS

1 Introducción

La crisis financiera global iniciada en 2007 y los sucesivos rescates bancarios en los distintos países afectados han puesto de manifiesto la necesidad de contar con esquemas de resolución eficaces que, salvaguardando la estabilidad financiera, desplazaran la carga de los saneamientos bancarios desde los contribuyentes hacia los accionistas y acreedores que proveen financiación a las entidades.

Con este objetivo, para evitar el «riesgo moral» que plantean las instituciones financieras globalmente sistémicas (G-SIFI, por sus siglas en inglés), los jefes de Estado y de Gobierno del G-20 han venido respaldando las iniciativas del Consejo de Estabilidad Financiera (*Financial Stability Board*, FSB) orientadas a solventar el problema de los bancos demasiado grandes para quebrar (*Too big to fail*, TBTF), mediante la promoción de regímenes de resolución efectivos y homogeneizados en las distintas jurisdicciones nacionales.

A escala europea, estas iniciativas se han concretado en la Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria (BRRD¹, por sus siglas en inglés) (véase el recuadro 1 para un mayor detalle). En España, el programa de apoyo y saneamiento a la banca española requirió la promulgación de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

En julio de 2013, el FSB publicó una guía sobre el desarrollo de estrategias de resolución efectivas en la que se perfilan dos enfoques no excluyentes para la elección de la estrategia preferida, y que se han denominado «resolución por un único punto de entrada» (*Single Point of Entry resolution*, SPE) y «resolución por múltiples puntos de entrada» (*Multiple Point of Entry resolution*, MPE). La elección entre ambos enfoques vendrá determinada por la estructura, el modelo de negocio y las características específicas de cada G-SIFI.

En España, los dos grandes grupos bancarios con presencia internacional han sido calificados como globalmente sistémicos (G-SIB, por sus siglas en inglés) siguiendo la metodología del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés).

En este contexto, de acuerdo con las características principales de los modelos de negocio desarrollados por la banca española internacional, así como con el modo en que han materializado su expansión, se identifican los elementos que conformarían una estrategia adecuada para la resolución ordenada de estas instituciones, teniendo en cuenta las recomendaciones, guías regulatorias y los contenidos previstos de la futura regulación sobre la materia, así como otros pronunciamientos anteriores del Banco de España, sobre buenas prácticas para la actividad internacional de las entidades españolas.

Del análisis se puede concluir que la estrategia preferida para los grupos multinacionales españoles es la resolución a través de múltiples puntos de entrada (estrategia MPE), por la cual las herramientas de resolución son aplicadas a las diferentes partes del grupo por una o más autoridades de resolución actuando coordinadamente.

¹ Directiva 2014/59/EU, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, estableciendo un marco para la recuperación y la resolución de instituciones de crédito y firmas de inversión, y que deberá ser transpuesta por los Estados miembros antes del 31 de diciembre de 2014.

Numerosos temas de envergadura quedan aún pendientes en materia de resolución. Se citan aquí los más relevantes sobre los que ya está trabajando el FSB: el reconocimiento legal local de las acciones de resolución tomadas por autoridades foráneas², la efectividad de la absorción de pérdidas en resolución³, la efectiva valoración de activos en el balance bancario en resolución y el mantenimiento del soporte operativo a las entidades en resolución.

- 2 El 29 de septiembre, el FSB publicó para consulta el documento *Cross-border Recognition of Resolution Action*, que propone como solución inicial un enfoque contractual para asegurar el reconocimiento transfronterizo de las medidas de resolución (a través de un protocolo en el caso de derivados y de la inclusión de determinadas cláusulas en las emisiones de deuda); y como solución a largo plazo, el desarrollo de mecanismos normativos.
- 3 El 10 de noviembre, el FSB publicó para consulta el documento *Adequacy of loss-absorbing capacity of global systemically important banks in resolution*, que propone un estándar internacional común de capacidad de absorción de pérdidas para las G-SIB.

La BRRD establece que los objetivos de la resolución son mantener la continuidad de las funciones esenciales, evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera, proteger los fondos públicos minimizando la dependencia de ayudas financieras públicas extraordinarias y proteger a los depositantes e inversores cubiertos con fondos de garantía. Para evitar llegar a esta situación, la Directiva establece diversas medidas preventivas y otorga facultades a las autoridades de resolución para reducir su posible impacto.

Planificación y actuación temprana

En primer lugar, las entidades deben planificar las medidas de recuperación —Plan de Recuperación— que podrían tomar para afrontar un deterioro sustancial de su situación financiera, en capital y en liquidez, derivado de causas propias, sistémicas o de una combinación de ambas. Estos planes son valorados por las autoridades supervisoras y, en caso de no ser satisfactorios, se prevén una serie de medidas mitigadoras, que van desde la simple solicitud de cambios y mejoras en el plan hasta medidas intrusivas, como recapitalización, revisiones de estrategia o cambios en la gobernanza de la institución.

Si el deterioro financiero se materializa y la entidad no ha activado las medidas de recuperación, o estas se consideran insuficientes, las autoridades pueden activar las medidas de «intervención temprana», que son altamente intrusivas, llegando incluso a la remoción de los administradores y/o al nombramiento de un administrador temporal.

En materia de resolución, la Directiva requiere igualmente una planificación previa —el Plan de Resolución—, que ha de ser redactado por las autoridades de resolución, con la colaboración de las autoridades supervisoras. Este plan ha de ser valorado por las autoridades en su efectividad y, en caso de identificarse barreras materiales para una resolución ordenada de la entidad o grupo financiero, las autoridades tienen poder para imponer medidas organizativas, de disminución de los niveles de riesgo y/o

de recapitalización, entre otras, que subsanen esas barreras a la resolución.

Herramientas de resolución

Mención aparte tiene la atribución a las autoridades de resolución de la capacidad de activar poderes y herramientas de resolución, con el fin de conseguir una resolución ordenada de cualquier entidad bancaria que haya caído o esté a punto de hacerlo, para la que no se haya encontrado solución financiada por el sector privado y cuya caída pueda provocar un riesgo de desestabilización del sistema financiero. Las herramientas de resolución atribuidas a las autoridades son: la venta separada de negocios, la creación de un banco puente, la separación de activos en un vehículo de gestión, y la absorción de pérdidas y recapitalización (*bail-in*) por acreedores ordinarios.

Es de destacar que, para la efectividad de esta última herramienta —el *bail-in*—, la Directiva establece un requerimiento mínimo de recursos propios y pasivos elegibles (MREL), por el que las entidades, en función de sus características e impacto sistémico, habrán de mantener un porcentaje sobre pasivos totales bajo la forma de recursos propios computables y acreedores *senior* que han de cumplir unos requerimientos cualificados en cuanto a elegibilidad tendentes a asegurar que podrán ser capaces de absorber pérdidas y convertirse en capital de forma efectiva y creíble.

Modificación de la prelación de acreedores

Por último, otro aspecto relevante es que, en materia de resolución e insolvencia, la Directiva modifica significativamente el régimen de prelación de acreedores, atribuyendo una superpreferencia, dentro de lo que hasta ahora eran considerados acreedores ordinarios, a los depósitos cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), y una preferencia respecto al resto de acreedores ordinarios a los depósitos de personas físicas, pequeños negocios y pequeñas y medianas empresas que exceden el límite de cobertura de los FGD.

2 Las instituciones financieras globalmente sistémicas	<p>La crisis financiera 2007-2011, con su impacto en las grandes entidades financieras internacionales, puso de manifiesto el riesgo que estas suponen debido a su capacidad para desestabilizar las economías reales de los países en los que operan. Los efectos, no obstante, no son solo locales, sino que, a causa de la globalización y la interconexión entre entidades y mercados financieros, así como por las interdependencias entre las distintas economías nacionales, se propagan de unos países a otros, razón por la cual la crisis financiera se convirtió en la «Gran Recesión».</p>
2.1 RIESGO PARA LA ESTABILIDAD FINANCIERA. <i>TOO BIG TO FAIL</i>	<p>Estos efectos negativos sobre la economía y sus potenciales consecuencias llevaron a las autoridades a destinar cantidades ingentes de fondos con el fin de rescatar a dichas entidades de la quiebra. Así, las intervenciones en Estados Unidos (canalizadas fundamentalmente a través del TARP) y en Europa (a través de los programas de asistencia establecidos por los distintos Gobiernos nacionales) supusieron destinar importantes recursos de los presupuestos públicos a apuntalar los respectivos sistemas financieros.</p>
	<p>Con ser estas consecuencias las más visibles y mejor cuantificables, la incertidumbre provocada en los mercados financieros, donde crecieron exponencialmente las dudas sobre la solvencia de los bancos, se materializó en forma de una crisis de liquidez sin precedentes, en la que las entidades cerraron todo canal de provisión de fondos entre sí. Ello dio lugar a la necesidad de ventas a precio de saldo de activos y carteras, agravando aún más la solvencia de las entidades, y a una paralización en la concesión de crédito a la economía real, afectando significativamente sus posibilidades de crecimiento.</p>
	<p>La caída de la actividad económica impactó negativamente en los ingresos fiscales de los Gobiernos y, junto con el coste mismo de los rescates, puso en severa tensión la credibilidad en la sostenibilidad de las balanzas públicas de los países. Ello dio lugar, en los países con economías y finanzas públicas más débiles, a la denominada «crisis de riesgo soberano». La ronda de ajustes y recortes en el gasto e inversión públicos que siguió, para recuperar la confianza perdida, no hizo sino ahondar más en las consecuencias de la crisis.</p>
	<p>Las entidades sistémicas —aquellas que por su tamaño y características desempeñan un papel relevante en el sistema financiero internacional— plantean, en este contexto, problemas especiales. La percepción por parte del público en general (clientes, inversores...) es que, debido al impacto sistémico que su caída podría causar, siempre contarán con el apoyo de los Gobiernos y, por tanto, son «demasiado grandes para caer». Ello les da ventajas competitivas frente a entidades más pequeñas, sobre todo en materia de coste de financiación, que autoalimenta su crecimiento. Afrontar esta distorsión competitiva ha sido uno de los objetivos del programa del FSB para acotar los problemas planteados por aquellas entidades que son demasiado grandes para quebrar (<i>Too big to fail</i>, TBTF). Las autoridades políticas y económicas de los países representados en el G-20 han venido dando su apoyo a dichas iniciativas, que se analizan en el siguiente punto.</p>
2.2 RESPUESTA REGULATORIA AL RETO TBTF⁴	<p>La cumbre del G-20 de abril de 2009 (Londres) convirtió el hasta entonces órgano consultivo Financial Stability Forum en un órgano asesor de los jefes de Estado y de Gobierno allí representados, el Financial Stability Board (FSB). Asimismo, con el fin de dotar a las autoridades de mejores instrumentos para afrontar el reto que las entidades TBTF plantean, otorgó mandato al FSB para la elaboración de un programa de reformas, a fin de que las futuras crisis no fueran resueltas a costa de los contribuyentes.</p>

⁴ Para una discusión en detalle del debate internacional sobre crisis financiera y entidades sistémicas y los procesos de cambios regulatorios internacionales, véanse Iglesias-Sarria y Vargas (2010 y 2012).

Fruto de ello, el FSB propuso en 2010 una serie de recomendaciones, adoptadas en la cumbre de Seúl, y que se recogen en el documento *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions* [véase FSB (2010)], que se articulan en torno a cuatro grandes áreas:

- Refuerzo de la capacidad de absorción de pérdidas de las entidades, en general, y de las G-SIFI en particular. En el ámbito bancario, ello se ha materializado en los nuevos requisitos establecidos por el BCBS y que se conocen como «Basilea III», que en la Unión Europea se han concretado en el recientemente aprobado paquete de CRD IV-CRR⁵. Dichos paquetes regulatorios incluyen, además de un reforzamiento general de los recursos propios de los bancos, un esquema de recargos para las entidades denominadas «sistémicas» (G-SIB), en función del nivel de riesgo sistémico que se les aprecia y que permite, por un lado, compensar la ventaja competitiva que se menciona en el apartado 2.1 y, por otro, hacer más remota la posibilidad de insolvencia.
- Reforzamiento de los mecanismos de supervisión en las distintas jurisdicciones, haciéndolos más intensos e intrusivos. La revisión en 2012 de los *Core Principles* del BCBS es parte de esta respuesta, que se ha acompañado de iniciativas propias en las distintas jurisdicciones que han contribuido a este objetivo. Así, en Estados Unidos se ha promulgado la Ley *Dodd-Frank* y en la Unión Europea se ha centralizado la regulación bancaria en la *European Banking Authority* (EBA); y en la Eurozona, la supervisión en el Banco Central Europeo a través del Mecanismo Único de Supervisión (*Single Supervisory Mechanism* —MUS—), con el fin de homogeneizar la regulación y las prácticas supervisoras.
- Identificación y propuesta de cambios legales que se han de introducir en las distintas jurisdicciones para la implantación de regímenes de resolución de entidades en crisis más efectivos y eficaces que permitan la resolución ordenada de entidades sistémicas al margen de los regímenes ordinarios de insolvencias. Se habilita la capacidad de las autoridades para tomar el control de las entidades y asignar pérdidas por procedimientos administrativos; se establece una planificación *ex ante* efectiva de las respuestas a las situaciones de crisis, con los planes de recuperación, elaborados por las entidades, y los planes de resolución, elaborados por las autoridades; y se introduce la herramienta del *bail-in*. Todos estos aspectos se desarrollan en la BRRD europea⁶.
- Finalmente, un reforzamiento de las infraestructuras de mercado con la potenciación de cámaras de contrapartida centralizadas que permitan reducir el potencial riesgo de contagio derivado de la elevada interconexión directa entre entidades y la falta de claridad y transparencia en los niveles de riesgo de contrapartida derivados de las relaciones financieras complejas entre entidades.

5 Directiva 2013/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión; y Reglamento (UE) 575/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión.

6 En el marco de la BRRD se han concretado, también, las condiciones para la creación de acuerdos de financiación de la resolución comunes para la Unión Europea. Asimismo, el Reglamento EU 806/2014, de 15 de julio, ha puesto en pie el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y un fondo común de resolución para la zona del euro.

2.3 ESTRATEGIAS
DE RESOLUCIÓN BAJO
EL ESQUEMA DEL FSB

El documento del FSB *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*⁷ [véase FSB (2014)] (en adelante, los *Key Attributes*) establece los elementos básicos para la implantación de regímenes de resolución efectivos. Su objetivo es promover un marco legal y operativo que facilite a las autoridades la reestructuración o resolución de entidades financieras de una manera ordenada, sin exponer al contribuyente a la asunción de pérdidas derivadas de las medidas de apoyo, y asegurando la continuidad de las funciones económicas esenciales de la entidad.

Los *Key Attributes* están enfocados a la resolución transfronteriza de entidades sistémicas globales, siendo, pues, un pilar básico la necesaria cooperación entre autoridades a la hora de implantar una planificación efectiva de la recuperación y la resolución. Los *Key Attributes* 8, 9 y 11 están dirigidos expresamente al establecimiento de Grupos de Gestión de Crisis⁸ (*Crisis Management Group*, CMG), a identificar los elementos que conforman un adecuado Acuerdo Transfronterizo de Cooperación (*Cross-border Cooperation Agreement*, CoAg) y a la elaboración de Planes de Recuperación (*Recovery Plan*, RecPlan) y de Planes de Resolución (*Resolution Plan*, ResPlan).

Por lo que respecta a la planificación de la resolución, esta se articula en torno a un proceso de periodicidad anual, con los siguientes elementos:

- La identificación de una Estrategia de Resolución de Alto Nivel (*High Level Resolution Strategy*, HLRS) que requiere el acuerdo de las autoridades presentes en el CMG respecto a las grandes líneas de actuación para abordar la resolución de una entidad TBTF en caso de crisis.
- Dicha estrategia inspira los acuerdos entre autoridades a tal fin, que se plasman en el Acuerdo Transfronterizo de Cooperación.
- Sobre la base de estos dos acuerdos —Estrategia de Resolución y Acuerdo Transfronterizo de Cooperación—, las autoridades deberán ser capaces de elaborar los Planes Operativos de Resolución.
- Por último, las autoridades del CMG deberán juzgar, tanto en su factibilidad («puede hacerse») como en su credibilidad («será hecho»), el Plan de Resolución dentro de un ejercicio de Valoración de la Resolución (*Resolvability Assessment*, ResAss). Su objetivo principal es identificar las potenciales barreras a una resolución ordenada que pudieran existir y que exigirán de las autoridades supervisoras y de resolución una acción eficaz para su eliminación y/o mitigación, requiriendo cambios tanto en los marcos legales como en las estructuras organizativas, de negocios o en los niveles de riesgos de las entidades sistémicas.

La Estrategia de Resolución de Alto Nivel trata de identificar las grandes líneas de actuación de las autoridades en la aplicación de las herramientas de resolución a su disposición. La elección debe realizarse de acuerdo con las características específicas de las propias

⁷ El documento fue publicado en noviembre de 2011 y ha sido actualizado en octubre de 2014 para incorporar nuevos anexos sectoriales, sin que se hayan introducido cambios en los doce principios generales.

⁸ Los Grupos de Gestión de Crisis están constituidos por las autoridades del país de la matriz del grupo y por las autoridades de los países donde el grupo tiene actividades relevantes. Su objetivo es promover la preparación y facilitar la gestión y la resolución de una crisis trasfronteriza en una entidad. Pueden formar parte de los CMG los supervisores, los bancos centrales, las autoridades de resolución, los ministerios de finanzas y los fondos de garantía de depósitos. Los CMG se podrán homologar a los Colegios de Resolución que establece la BRRD.

entidades; entre otras: sus estrategias de negocio, su distribución geográfica, el grado de centralización en la gestión, la organización del soporte operativo de los negocios, y la distribución del capital y de la liquidez entre las distintas unidades del grupo.

En el marco de los análisis y trabajos del FSB, estas Estrategias de Resolución de Alto Nivel se han categorizado como estrategias de Punto de Entrada Único (SPE) o de Punto de Entrada Múltiple (MPE) [véase FSB (2013)].

Bajo un enfoque SPE, las autoridades de resolución habrían alcanzado acuerdos para que las decisiones de resolución sean ejecutadas por la autoridad consolidada desde su jurisdicción, y extenderían los efectos de las medidas de resolución, mediante los oportunos mecanismos, a las distintas partes del grupo que lo necesitaran. En un primer análisis, este tipo de estrategias parecería más adecuado para entidades que presentan como características más relevantes las siguientes:

- Un elevado peso de los negocios gestionados con enfoque global y centralizado, como banca mayorista y de inversión, o gestión de activos.
- Una concentración de sus negocios en un número limitado de localizaciones geográficas, normalmente grandes centros financieros internacionales.
- Una gestión centralizada del capital y de la liquidez.
- Fuertes interdependencias financieras y operativas, donde unas unidades dan soporte a otras en la provisión de servicios financieros y operativos.

El mayor peso de negocios globales y las elevadas interdependencias entre unidades parecen aconsejar que la resolución se realice desde la jurisdicción de la matriz del grupo y que los recursos para abordarla procedan de los inversores en capital y en instrumentos pasivos de la propia matriz. Aunque, en principio, la estrategia sería ejecutable cualquiera que sea la combinación de herramientas de resolución utilizable (transferencia de activos, sociedad de gestión de activos, banco puente, absorción de pérdidas y recapitalización por accionistas y acreedores, *bail-in*), solo esta última, con una estructuración adecuada de los pasivos intragrupo, parece factible desde un punto de vista SPE, para proveer la absorción de pérdidas y recapitalización simultáneas que se necesite. Las restantes herramientas, orientadas a la reestructuración posterior, requerirían la activa colaboración de las autoridades locales, dado que habrían de ejecutarse de acuerdo con las normas legales locales, convirtiéndose *de facto* en una estrategia MPE. En consecuencia, este modelo precisaría unas garantías muy sólidas por parte de las autoridades consolidadas de que los recursos necesarios estarán disponibles en el ámbito local, de forma que las autoridades locales puedan sentirse confiadas de que, en una situación de crisis, sus responsabilidades estarían adecuadamente cubiertas.

La estrategia MPE parte de un reconocimiento de la fragmentada realidad legal internacional, así como de la responsabilidad de las autoridades locales en sus regímenes jurídicos respectivos sobre las entidades legales en ellos constituidas, lo que incluye las filiales de los grupos financieros internacionales⁹. Sobre esta base, la resolución se ejecutaría de

⁹ Actualmente pocos países cuentan con un marco homologado de los *Key Attributes*. Para más detalle, véanse el informe del FSB *Thematic Review on Resolution Regimes. Peer Review Report*, publicado en abril 2013, y el documento *Towards full implementation of the FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes*, presentado en la cumbre del G-20 de noviembre de 2014.

forma coordinada entre las autoridades de las distintas jurisdicciones, conforme a sus respectivos regímenes legales, y al grado de desarrollo y adaptación a los criterios de los *Key Attributes* de sus legislaciones. Las autoridades aplicarían las herramientas de resolución que consideraran más adecuadas, o que tuvieran disponibles, a las entidades legales dentro de su jurisdicción propia. Las características típicas de las entidades candidatas a ser objeto de una resolución MPE son:

- Elevado peso de los negocios que requieren un alto grado de adaptación a las condiciones específicas de los mercados locales; en general, las actividades de banca minorista y comercial. Las funciones económicas críticas son locales.
- Una presencia en un elevado número de países, con cuotas de mercado significativas en ellos.
- Las actividades en cada jurisdicción se realizan en entidades legales locales, con equipos de gestión autónomos y suficientes, responsables ante las autoridades supervisoras, financieras y de resolución locales.
- El capital se halla distribuido entre las distintas jurisdicciones y entidades legales, cumpliendo los requerimientos locales y según los niveles de riesgo soportados por aquellas.
- Una política de financiación de las actividades en cada jurisdicción marcadamente autónoma, con balances financiados mayoritariamente por depósitos locales y con el *gap* de crédito, en su caso, financiado de acuerdo con las condiciones de los mercados de capitales locales. El grupo al que pertenece la filial no actúa como financiador estructural de las actividades locales, salvo por la inversión en capital realizada.
- No existen, o son muy limitadas, las interdependencias operativas entre las filiales bancarias y financieras del grupo. O bien porque cada filial cuenta con sus propias capacidades operativas, o bien porque las operaciones del grupo están articuladas a través de filiales operativas no bancarias de este, que se dedican exclusivamente a la provisión de servicios (*back office*, tecnología de la información, contabilidad, gestión de inmuebles, pagos a proveedores, nóminas e impuestos, central de compras...).

De antemano, el modelo MPE permite una mayor flexibilidad en la utilización de las herramientas disponibles en cada jurisdicción. Al ser planificada la resolución sobre la base de una ejecución local, las autoridades locales podrán utilizar cualquier herramienta que consideren efectiva y esté disponible en sus respectivas legislaciones. Así, sería posible realizar una transferencia de activos en una jurisdicción, un *bail-in* en otra y un banco puente en una tercera. La estrategia MPE requiere una elevada convicción por parte de las autoridades sobre la capacidad autónoma de las distintas unidades del grupo, fruto de sus análisis previos de las estrategias y políticas organizativas de aquel, y garantiza a dichas autoridades un control sobre la gestión del proceso de resolución en sus respectivas jurisdicciones.

Indudablemente, los modelos SPE y MPE son modelos ideales que han de aplicarse a entidades concretas cuyas prácticas de negocios y organizativas se mueven en un continuo de gestión que implica diferentes pesos de cada negocio en el conjunto, distintos

niveles de centralización-descentralización o diferentes prácticas organizativas en la provisión de servicios. Asimismo, las futuras crisis serán tan diversas y adoptarán formas tan diferentes como lo han hecho en el pasado, siendo imposible predecir las características de la próxima y cómo impactará a cada entidad. En consecuencia, se puede vislumbrar la necesidad de ejecutar estrategias mixtas o intermedias, en función de las circunstancias concretas de la crisis. Como es habitual, los problemas complejos no suelen admitir soluciones sencillas y el principio de *no one-size-fits-all* es de plena aplicación a las estrategias de resolución.

3 Los grupos bancarios españoles globalmente sistémicos

3.1 ORIENTACIÓN SUPERVISORA GENERAL EN ESPAÑA

Para entender en toda su dimensión las prácticas de negocio y organizativas de los grupos bancarios españoles con presencia internacional, que van a ser las que determinen en gran medida las elecciones en materia de resolución que han de hacer las autoridades, conviene repasar cuál ha sido la política supervisora del Banco de España en el marco de la supervisión consolidada de estos grupos.

Esta política se recogió en la *Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2001* [véase Banco de España (2002), pp. 81-83] y se basa en la experiencia supervisora sobre unas entidades que iniciaron su expansión internacional durante la década de los noventa del siglo pasado, fundamentalmente en Latinoamérica, en cuyos países venían operando en menor escala desde hacía tiempo y que conocían en profundidad. No hay que obviar, por otra parte, que durante dicha década se registró un buen número de crisis financieras en los distintos países latinoamericanos, que se siguieron produciendo en los primeros años del siglo XXI¹⁰.

Dicho proceso de internacionalización llevó consigo un cambio en el perfil de riesgos de los dos grandes grupos bancarios —Santander y BBVA—, que pasaron de ser unas entidades que habían estado meramente centradas en el negocio nacional a tener negocios distribuidos en distintos países, con diferentes niveles de desarrollo económico y financiero y con dispares políticas económicas. Todo ello condujo a las entidades a organizar sus negocios, y al Banco de España a requerir medidas acordes, de forma que mitigaran los impactos significativos que una situación de crisis, sistémica o idiosincrática, pudiera tener tanto en los bancos españoles matrices de los grupos como en la propia estabilidad financiera del país.

Las orientaciones generales del Banco de España, derivadas de la praxis propia y de la de las entidades españolas, se centraron en:

- Cultura de grupo e información de gestión. La matriz debe asumir un control eficaz de la gestión de sus filiales, con sistemas de información que permitan el seguimiento, la armonización contable consolidada, el análisis de negocios y el control de riesgos tanto a escala individual como consolidada. Una función de auditoría interna sólida y potente, a escala local y corporativa, es garantía del cumplimiento de las políticas, normas y procedimientos de control interno en el conjunto del grupo. El consejo de administración de la entidad matriz es responsable de la implantación de las políticas pertinentes. Los consejos de administración y los equipos de gestión locales son responsables ante las autoridades supervisoras locales.
- Políticas contables prudentes y armonizadas, con provisiones suficientes para cubrir quebrantos futuros no previstos.

¹⁰ México (1994-1995), Argentina (1995), Brasil (1998-1999) y Argentina (2001-2002), que arrastró a Uruguay (2002).

- Solvencia del grupo y solvencia en base individual. Reforzamiento de los recursos propios del grupo, tanto en importe como en calidad. Los recursos propios deben estar distribuidos entre los distintos países de acuerdo con sus riesgos y en cantidad suficiente para afrontar el crecimiento del negocio y el cumplimiento de las normas locales.
- Diagrama de dominio. La estructura de participaciones entre las diferentes sociedades del grupo debe ser clara y pública.
- Autonomía financiera. Las entidades de crédito filiales deben ser independientes financieramente de la matriz u otras unidades del grupo. Han de gestionar su financiación y liquidez autónomamente, sujetas a las condiciones de sus mercados y pagando la prima de riesgo que les corresponda. Las operaciones intragrupo, salvo cuando tengan base comercial, han de ser excepcionales y a precios de mercado.
- Control de la liquidez. Cada filial bancaria ha de contar con sistemas propios de medición continua de la liquidez en las distintas monedas en las que opera, así como acceso a mecanismos de gestión ordinaria de la liquidez y tener planes de contingencia ante situaciones de tensión.

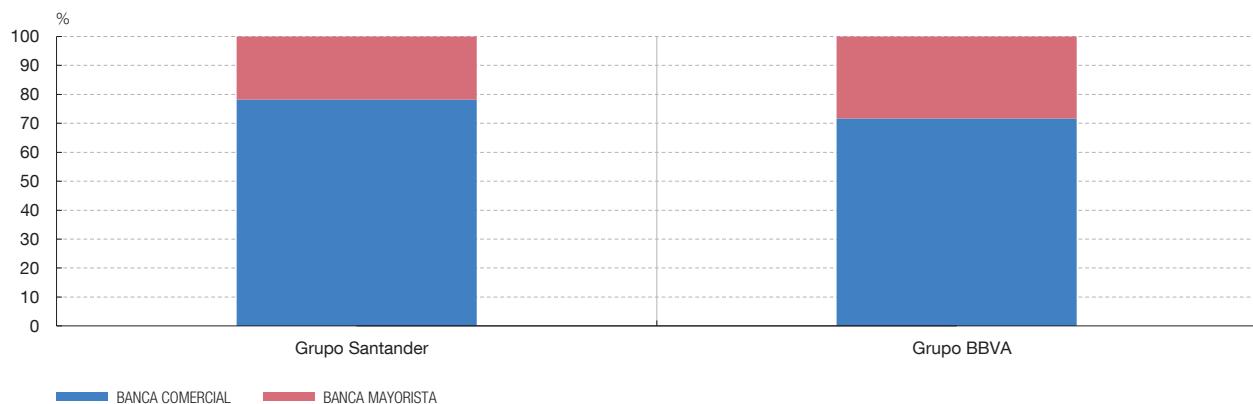
En resumidas cuentas, se trata de que la fortaleza del balance y de las cuentas consolidadas esté fundamentada en la fortaleza de los balances y de las cuentas individuales de cada uno de sus componentes. El objetivo es, pues, la implantación de políticas corporativas eficaces en la gestión de las filiales, en entornos locales diversos, que permitan el adecuado control de riesgos y limiten el potencial contagio entre entidades, en situaciones de crisis.

3.2 MODELO DE NEGOCIO DE LAS G-SIB ESPAÑOLAS

Los dos grandes grupos bancarios españoles calificados como G-SIB¹¹ presentan características similares en su operativa de negocio:

- Organización de los negocios sobre una base geográfica, en las distintas jurisdicciones en las que operan.
- Búsqueda de cuotas significativas en los principales mercados en los que desarrollan sus actividades. Tendencia a ser entidades sistémicas locales allí donde se implantan, lo que les permite generar economías de escala y de alcance en el desarrollo de sus negocios y actividad comercial, si bien, por ser sistémicas localmente, una crisis en ellas comportaría un elevado impacto en los sistemas financieros locales. La determinación de su carácter sistémico local depende de los criterios implantados por las autoridades locales, que pueden diferir de unas jurisdicciones a otras.
- Visión y gestión locales derivadas del modelo de expansión de acuerdo con filiales autónomas financieramente. Cada filial sale al mercado con su propio *rating*.
- Concentración del negocio en la actividad de banca comercial.

¹¹ El Grupo Santander ha sido calificado como tal de acuerdo con la metodología del BCBS en 2011; el Grupo BBVA lo ha sido por decisión supervisora en 2012.



FUENTE: Elaboración propia, a partir de los informes anuales de 2013 de las entidades.

- Niveles de eficiencia operativa elevados, reflejados en la correspondiente ratio (*cost-to-income*).

Así, la información incluida en sus informes trimestrales y anuales está desglosada según segmentos primarios de carácter geográfico. Para el caso del Grupo Santander, en las diez jurisdicciones principales en las que realiza negocios [véase Banco Santander (2014)]; y, para el Grupo BBVA, en las cinco grandes agrupaciones geográficas en las que opera [véase BBVA (2014a)].

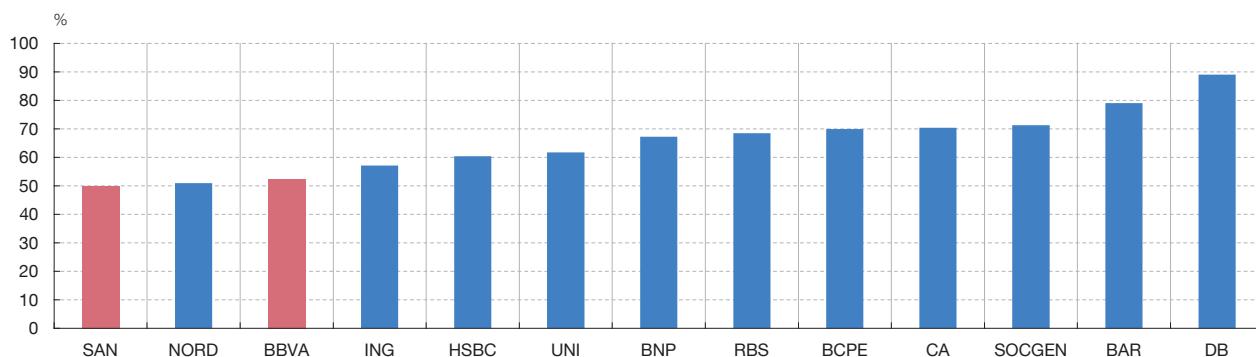
El desglose de su actividad y resultados ofrecido en dichos documentos pone de manifiesto que la actividad de banca comercial, banca minorista de particulares y pequeñas y medianas empresas es central en el desarrollo de sus negocios, suponiendo en torno a tres cuartas partes del resultado de las áreas operativas de negocio. La banca mayorista, en mercados financieros y grandes compañías, junto con la gestión de activos y seguros, aporta volúmenes de negocio y contribuciones al resultado en el entorno de una cuarta parte del total, como se aprecia en el gráfico 1, relación que se ha venido manteniendo estable en el tiempo.

3.2.1 Autonomía y eficiencia operativa

Aunque se tiende a considerar que la gestión autónoma de los distintos subgrupos en las diferentes geografías, *a priori*, produciría ineficiencia en la gestión de recursos, capital y liquidez, lo cierto es que los bancos españoles vienen presentando de forma consistente, unas ratios de eficiencia, o de gastos sobre ingresos netos, favorables cuando se les compara con sus competidores internacionales (gráfico 2). Si bien esto se puede —y se suele— achacar a la participación en mercados emergentes con altos márgenes (Latinoamérica, Turquía...), no es menos cierto que la actividad en los mercados europeos y estadounidense desarrollados presenta, en general, ratios de eficiencia competitivas con el entorno local.

Un elemento importante en dicha gestión operativa optimizada es la política continuada, en cada grupo con sus características peculiares, hacia la «externalización», mediante filiales operativas especializadas¹², de las funciones de soporte administrativo y tecnológico

12 Entidades legales (sociedades anónimas, limitadas...) propiedad, en general, al 100 % del grupo bancario (normalmente, la matriz) que no realizan actividades financieras, sino que prestan servicios informáticos, administrativos y similares, a los bancos del grupo. En una situación de resolución, estas sociedades siguen prestando sus servicios a los distintos bancos y países, puesto que no se ven afectadas por la crisis de capital o liquidez en el grupo, en tanto en cuanto sus facturas sean abonadas. El grupo o las autoridades de resolución pueden decidir, en una situación de crisis, vender dichas sociedades a terceras empresas especializadas, tanto para recuperar capital invertido como para asegurar la prestación futura de servicios.



FUENTE: Elaboración propia, a partir de los informes anuales de 2013 de las entidades.

a los negocios puramente financieros (desarrollo de software, explotación de centros de proceso de datos, gestión administrativa, gestión de inmuebles, gestión de compras...) [véanse Banco Santander (2014), p. 36, y BBVA (2014b), pp. 40 y 41]. Dicha política se ha materializado, pues, en un proceso que se ha dado en llamar «de filialización operativa» o *in-sourcing*, por contraposición al *out-sourcing* o externalización de servicios en terceros propiamente dicha.

La eficiencia operativa se gana mediante la consecución de economías de escala en estas funciones de soporte, al contar con un elevado número de «clientes internos» que aportan conjuntamente masa crítica para optimizar costes. No menos importante es la mejora en la gestión del riesgo operativo, que supone la adopción de estándares internacionales y mejores prácticas en dichas áreas, de forma centralizada para todo el grupo bancario.

Asimismo, y sobre todo desde el punto de vista de una situación de crisis que pudiera llevar a una resolución, el hecho de que estas funciones de soporte estén «externalizadas» y no se provean desde los propios bancos del grupo entre sí, de forma cruzada, asegura la continuidad de los negocios, ya que los servicios críticos son mantenidos, en resolución, por entidades especializadas autónomas, que facturan individualmente a sus «clientes» con un criterio de precios de mercado.

3.2.2 Autonomía y estructura legal

Desde el punto de vista de la estructura legal del grupo, la política seguida por los bancos españoles se basa en principios de claridad y jerarquía. Así, la cabecera es el banco matriz, radicado en España, del que dependen las participaciones en las filiales matrices en los distintos países, así como las filiales especializadas en España (sociedades gestoras de activos, sociedades de valores y bolsa, aseguradoras, emisoras en mercados...). Dependiendo de las legislaciones nacionales en cada país, o por la cadena histórica de adquisiciones sucesivas, en algunos países existe una sociedad *holding* de la que cuelgan el banco, que desarrolla la actividad principal, y las filiales instrumentales o especializadas en el país. No existen participaciones cruzadas significativas entre sociedades operativas en el subgrupo de cada país, o entre subgrupos de diferentes países.

Las sucursales, situadas en los principales centros financieros mundiales (Londres, Nueva York...), carecen de peso material y realizan una función subsidiaria de los negocios principales. Para una descripción de su modelo de filiales, véase Banco Santander (2014), p. 33.

En definitiva, podría ser apropiado calificar los grandes grupos bancarios españoles como *multinacionales*, en lugar de internacionales.

3.3 CARACTERIZACIÓN POR TERCEROS DEL MODELO DE NEGOCIO DE LAS G-SIB ESPAÑOLAS

Una interesante caracterización de los bancos españoles es la realizada por Merck *et al.* (2012), en la que se clasifican los bancos internacionales según dos dimensiones: el tipo de negocio (comercial o inversión) y el grado de diversificación (especializado o diversificado). Bajo este enfoque, los bancos españoles quedarían incluidos en el cuadrante de los bancos comerciales diversificados (o universales)¹³, que se caracterizarían [véase Merck *et al.* (2012), p. 102] por:

- «Una estructura financiera dominada por los depósitos, aunque con un perfil más diversificado que el de los bancos comerciales especializados».
- «Un estructura financiera que muestra una exposición reducida a las actividades de negociación y de derivados».
- «La estructura de activos muestra una contribución relativamente baja de las actividades de negociación».
- «Las actividades de crédito a clientes y financiación con depósitos de clientes, minoristas y mayoristas, tienen un papel relevante en comparación con los bancos de inversión diversificados».

Mención adicional debe hacerse de la caracterización incluida en Gambacorta *et al.* [véase Gambacorta *et al.* (2013), p. 15], en relación con las diferentes estrategias de préstamos y financiación en la banca global, a la hora de definir los modelos de negocio. Los bancos españoles se caracterizan por una actividad como prestamistas calificada como «fueramente multinacional», representando por ello que más de 70 % de la inversión crediticia fuera de España se hace localmente, dentro de cada país donde radica la correspondiente filial; asimismo, su actividad de captación de fondos es caracterizada como «fueramente descentralizada», según unos niveles de financiación local por encima del 70 % de los pasivos fuera de España.

Pero quizá la forma más interesante de analizar las características de negocio de los bancos españoles viene implícita en los trabajos metodológicos del BCBS [véase BCBS (2013)] en relación con la identificación de las G-SIB.

El BCBS genera un valor *score* o puntuación para un conjunto de 12 indicadores individuales, agrupados en las categorías de: actividad transfronteriza, tamaño, interconexión, grado en que la entidad es sustituible por otros agentes de mercado (*Substitutability*) y complejidad. Tanto las categorías como los indicadores individuales tienen una equiponderación en la fijación del valor *score* global. A partir de este *score*, cada entidad es asignada a uno de los cinco tramos que llevan asociado un distinto nivel de recargo en los requerimientos de capital¹⁴.

Para las G-SIB españolas, el factor más determinante en el *score* final resulta ser la actividad transfronteriza, lo que está vinculado al elevado número de jurisdicciones en las que están presentes y en las que las filiales tienen carácter sistémico local. En el resto de categorías están ampliamente por debajo del *score* final que les corresponde.

13 Los bancos pertenecientes a dicha categoría, dentro de su análisis, son JP Morgan Chase, Citigroup, Dexia, Commerzbank, Nordea, Bank of America, HSBC, ING Bank, Banque Populaire CDE, Lloyds Banking Group, Unicredit Group, BBVA y Santander.

14 Del 1 % al 3,5 % de los activos ponderados por riesgo en recursos propios de máxima calidad (CET1).

Por ejemplo, la categoría de complejidad presenta valores extremadamente bajos para las entidades españolas, dado que va asociada a indicadores de la actividad de mercados (valor nociional de derivados, activos de nivel 3, tamaño de las carteras de negociación y disponible para la venta). Los grupos españoles, con una preponderancia de actividad en banca comercial, cuentan con volúmenes limitados en la actividad de banca mayorista y, normalmente, vinculados a la banca de relación con clientes corporativos, más que con mercados.

Por último, merecen analizarse con algo de detenimiento los detalles de la categoría actividad transfronteriza considerada por el BCBS. Dicha categoría se valora a través de dos indicadores: los créditos transfronterizos y los pasivos transfronterizos. Las ideas subyacentes son que el impacto internacional de la caída de un banco global vendrá determinada por el volumen de dichos créditos y pasivos, y que, cuanto mayor sea dicha actividad transfronteriza, más difícil será coordinar su resolución y más amplios serán los efectos de contagio asociados.

A este respecto, la literatura reciente va creando el consenso de que precisamente la política descentralizada de financiación en la que cada jurisdicción financia su actividad de acuerdo con las condiciones de los mercados locales, sin financiación transfronteriza significativa, como vienen practicando históricamente las entidades españolas, ha sido un factor de estabilidad en la reciente crisis financiera [véase De Haas y Van Lelyveld (2014), pp. 345-347].

En resumen, las entidades globalmente sistémicas españolas se caracterizan por tener un modelo de negocio centrado en la banca comercial, con una organización descentralizada y ajustándose a las condiciones locales de regulación, de evolución de la actividad económica y el ciclo de crédito, y de financiación y estado de desarrollo del mercado de capitales local.

4 Estrategias de resolución para las G-SIB españolas

Una estrategia de resolución que sea efectiva viene condicionada por unas variables de entorno y por unas variables internas a la institución para la que se diseña la estrategia.

Las variables de entorno dependen de las jurisdicciones en las que los grupos bancarios desarrollan sus actividades, los marcos legales y de supervisión a los que están sometidos, y la situación macroeconómica y financiera general.

Las características internas a la institución hacen referencia, fundamentalmente, a su modelo de negocio, su perfil de riesgos, sus políticas organizativas y operativas, y sus políticas de financiación, entre otras.

A pesar de los esfuerzos en el ámbito del FSB, con sus propuestas adoptadas por el G-20 a escala internacional o, en el ámbito europeo, con la aprobación de la reciente BRRD, para la implantación a escala nacional de entornos legales homogéneos que faciliten las resoluciones ordenadas de las G-SIB, lo cierto es que los grandes grupos bancarios están inmersos en un entorno internacional que se caracteriza por:

- Los marcos legislativos nacionales y su modificación depende de los parlamentos nacionales.
- Las autoridades supervisoras y de resolución son responsables de la estabilidad de sus entidades y sistema financiero ante sus Gobiernos y parlamentos nacionales.

- Los ciclos políticos en los distintos países son independientes y descoordi-nados, obedeciendo a ritmos distintos.

Estos elementos introducen un factor de complejidad significativa en la búsqueda de so-luciones armonizadas y homogéneas a escala internacional. Basten como prueba algunas respuestas dadas por diferentes jurisdicciones para limitar el impacto de las crisis de las entidades TBTF mediante propuestas de reforma estructural:

- Estados Unidos ha implantado, entre otras medidas, la llamada *Volcker rule*, que prohíbe las actividades de negociación por cuenta propia, o *Proprietary trading*, e impone a las entidades limitaciones a las relaciones con determina-dos clientes (*hedge funds, private equity funds...*). Además, recientemente se han publicado las reglas para las organizaciones bancarias extranjeras (*Foreign Bank Organizations, FBO*), que exigen la creación de *holdings* bancarios loca-les y el cumplimiento de mayores requerimientos de capital y liquidez.
- Reino Unido ha optado por la separación de actividades y protección de la banca comercial de depósitos (*Vickers reform*), bajo una entidad *holding* local.
- La Unión Europea tiene en marcha una propuesta de reglamento que esta-blece la prohibición de las actividades de negociación por cuenta propia, con la separación de las actividades mayoristas a partir de un umbral.

Todas estas reformas, en definitiva, dan respuestas heterogéneas a problemáticas comunes y, en algunos casos (FBO, *Vickers*), buscan enmarcar el negocio local de los grupos extranjeros aislándolos de posibles contagios de sus matrices, protegiendo así la estabi-lidad financiera del respectivo país. El tiempo es, pues, un factor esencial en la generación de confianza mutua y en la búsqueda de soluciones internacionales globales, ya que las mejoras en estos ámbitos legales y regulatorios solo podrán materializarse de forma gra-dual y en plazos dilatados.

En lo que respecta a las características propias de las entidades, ya hemos descrito so-meramente, en los puntos 3.2 y 3.3 anteriores, las características generales de las G-SIB es-pañolas. Básicamente, se trata de grupos bancarios con:

- Un perfil de riesgo de banca comercial en cada país en el que operan.
- Estructuradas en torno a una entidad bancaria local, de la que dependen otras entidades financieras especializadas (sociedades de gestión de fon-dos de inversión y de pensiones, sociedades de valores y bolsa, entidades de financiación del consumo, y similares).
- Cuentan con el capital regulatorio necesario para cumplir holgadamente, de acuerdo con su planificación de negocios y capital, con los requerimientos locales.
- La financiación de las unidades locales se realiza mayoritariamente median-te depósitos en moneda local, con las coberturas aplicables de los fondos de garantía de cada país, o en las condiciones locales de acceso a los mercados de capitales. No existe financiación estructural significativa entre unidades del grupo.

- Operativamente, las unidades locales son soportadas por empresas especializadas en tecnología y operaciones que pertenecen al propio grupo. No existen servicios cruzados de materialidad entre las distintas entidades bancarias y financieras del grupo.
- Los grupos bancarios locales se gestionan bajo la dirección de consejos de administración que reúnen todos los requisitos de gobernanza impuestos por las legislaciones locales, y cuentan con equipos directivos completos. Todos ellos son responsables, en el marco societario local, de su gestión, que es supervisada activamente por las autoridades.
- El centro corporativo-matriz provee las directrices de las políticas corporativas de gestión para todas las unidades del grupo. Estas son adoptadas por los responsables locales tras la adaptación que se considere necesaria a los requerimientos de cada jurisdicción, que pueden tener carácter regulatorio o legal, pero también comercial o de negocio.
- Las unidades locales tienen, en general, carácter sistémico a escala nacional y, por tanto, son relevantes para las autoridades locales que las regulan y supervisan.

Por lo tanto, en el momento de diseñar una estrategia de resolución para las entidades españolas internacionales nos encontramos con marcos legales, regulatorios y políticos muy heterogéneos; en países con distintos niveles de desarrollo económico-financiero, así como de ciclo económico; y con entidades financieras dedicadas al negocio comercial local mayoritariamente, con una organización en unidades autónomas y autosuficientes financieramente.

4.1 LA ESTRATEGIA SPE Y LAS G-SIB ESPAÑOLAS

Dado el análisis anterior, optar, en líneas generales, por una estrategia de resolución de Punto de Entrada Único (SPE) tiene un encaje inadecuado con las realidades de entorno y organizativas descritas. Como se ha comentado en el apartado 2.3, este tipo de estrategias parece más idóneo para instituciones centralizadas, con elevado nivel de recursos compartidos, en las que la financiación disponible para absorber pérdidas y recapitalizar se toma de los mercados centralizadamente y se distribuye a las distintas unidades mediante mecanismos internos de financiación intragrupo.

Algunas razones de por qué el enfoque SPE no es idóneo para las G-SIB españolas son:

- En caso de que la matriz/*holding* del grupo esté radicada fuera de los grandes centros financieros internacionales, los elevados volúmenes de financiación necesarios estarán emitidos, normalmente, bajo la legislación de los grandes centros financieros internacionales, con el fin de acceder a una base de inversores lo suficientemente amplia. Esta necesidad fáctica de emisión bajo otra legislación, en general, hará inefectiva cualquier decisión de resolución que tome la autoridad consolidada y que afecte a los derechos de los acreedores. En la actualidad, la inmensa mayoría de las legislaciones y jurisprudencia locales no reconocen dichas acciones de resolución por autoridades administrativas foráneas y, aunque la resolución se decretase por la autoridad local, los acreedores tendrían derecho a reclamar. Normalmente, sus pretensiones, en caso de sentirse perjudicados, tendrían altas posibilidades de ser reconocidas bajo la legislación en

la que se hubiera emitido la financiación¹⁵, haciendo ineficaces las acciones de resolución.

- Por otro lado, para el caso de entidades con presencia en un elevado número de mercados/jurisdicciones, una estrategia SPE hace recaer sobre los inversores de la matriz las pérdidas y los costes de la resolución, cualesquiera que hayan sido las circunstancias específicas de gestión, macroeconómicas y/o políticas que hayan dado origen a las pérdidas sufridas en cada una de las jurisdicciones. En este sentido, la estrategia SPE puede ser poco realista cuando pueda ponerse en entredicho la propia viabilidad de la matriz como consecuencia del apoyo a sus unidades extranjeras.
- La estrategia SPE promueve en menor medida la existencia de una supervisión y regulación locales fuertes y activas, que contribuyan a disciplinar la gestión y la toma de riesgos de la institución a escala local. Dado que la capacidad de absorción de pérdidas en el ámbito local se facilita desde la matriz, las autoridades tienen menos incentivos para potenciar la normativa y los mercados financieros locales, de forma que contribuyan a dicha absorción de pérdidas. Les bastaría con exigir, a escala local, los niveles que consideraran adecuados, que serían provistos vía préstamos subordinados o similares por la matriz.
- Por último, y desde el punto de vista operativo, la estrategia SPE, al hacer automáticamente transferibles las pérdidas hacia la matriz y asignar la responsabilidad de decisión sobre la resolución a una única autoridad, puede ser más inmediata y, *a priori*, efectiva. Además, también debería ser más fácil de ejecutar, dado que lo fundamental del proceso de resolución recae sobre la autoridad consolidada. Sin embargo, para que se puedan conseguir estos efectos prácticos operativos se requiere un elevado grado de confianza de las autoridades locales en la autoridad consolidada, que puede ser difícil de lograr cuando se trata de filiales sistémicas localmente, y financiadas con depósitos locales.

4.2 LA ESTRATEGIA MPE Y LAS G-SIB ESPAÑOLAS

Visto todo lo anterior, las condiciones de entorno en las que desarrollan su actividad los grandes grupos bancarios españoles y, sobre todo, sus condiciones internas en cuanto a modelo negocio hacen que la estrategia de Punto de Entrada Múltiple (MPE) aparezca como la más adecuada en caso de resolución. Vamos a analizar a continuación por qué esto es así:

- Bajo dicha estrategia, cada autoridad, en su respectiva jurisdicción, tomará las decisiones relevantes de resolución, conforme a su regulación local, en el caso de la existencia de pérdidas que no hayan podido absorberse con los recursos propios de dichas unidades ni hayan sido cubiertas desde el grupo matriz. Por tanto, se minimiza el contagio entre las diferentes partes del grupo.

¹⁵ Indudablemente, este es un asunto de la mayor relevancia. El FSB, a través del Legal Experts Group, está trabajando en las características de un esquema de reconocimiento mutuo de las acciones de las autoridades de resolución. Se anticipa un proceso de reformas estructurales lento y difícil. En el corto plazo, para obviar este problema, y en el ámbito de la absorción de pérdidas y recapitalización (*bail-in* de instrumentos financieros), parece necesario optar por soluciones contractuales en los propios documentos de dichos instrumentos (programas de emisión, folletos, contratos...).

- La matriz tiene la consideración de una entidad local más, bajo la jurisdicción española en este caso. Aparte de las posibles herramientas de recapitalización en España, también se tiene la posibilidad de recuperar capital mediante la venta, total o parcial, de filiales no afectadas por la crisis, en procedimientos que deberían activarse en la fase más temprana de la crisis, dado que requieren tiempo y autorizaciones administrativas que podrían derivarse de cambios en el control de dichas filiales.
- Esta estrategia permite diseñar los planes de resolución de acuerdo con las herramientas legales existentes en cada jurisdicción y adaptarlos a su nivel de desarrollo y previsible evolución futura. La estrategia de resolución en cada punto de entrada irá variando en función de la evolución del régimen legal local, y al ritmo que sus autoridades políticas consideren adecuado mantener.
- Las autoridades locales están plenamente involucradas tanto en el proceso de supervisión ordinaria como en el proceso de planificación de la resolución de la filial, y son responsables de exigir las medidas necesarias a escala local para contar con una adecuada capacidad de absorción de pérdidas en las instituciones bajo su jurisdicción. Desde otra perspectiva, los responsables locales de la institución —consejo de administración y gestores— han de hacer frente a la obligación de contar con capacidad de absorción de pérdidas constituida de acuerdo con las características y necesidades de la regulación y el mercado financiero local. La disciplina corporativa se refuerza a todos los niveles de la entidad.
- Sin lugar a dudas, una estrategia MPE requiere un alto nivel de coordinación entre las autoridades de las distintas partes significativas de un grupo bancario. Se corre el riesgo de que se produzca una carrera hacia la resolución, aunque el carácter descentralizado de las entidades españolas aporta pocas ventajas para dicha carrera, dado que los recursos de capital ya están situados en las filiales.
- Un obstáculo a la resolución en la estrategia MPE es la interconexión operativa. Lógicamente, un grupo bancario necesita un soporte operacional y de *back office* complejo y especializado. ¿Cómo afecta esta separación del antiguo grupo bancario a la operatividad del nuevo banco recapitalizado e independiente? En el caso de los bancos españoles internacionales, consideramos que este impacto es reducido. Hemos descrito cómo el soporte operativo en los grupos españoles está organizado por medio de empresas especializadas en la prestación de servicios tecnológicos y operativos. Esta prestación de servicios se realiza sobre una base contractual de *Service Level Agreements* a precios de mercado. En consecuencia, el nuevo banco independiente debería disponer del mismo nivel de servicios, como si fuera en régimen de *out-sourcing*, en la medida en que los nuevos propietarios lo consideren necesario y lo renegocien con el grupo bancario «sobreviviente».

En este aspecto, resulta crítica la necesidad de que las autoridades de supervisión y resolución, al elaborar el Plan de Resolución y suscribir los acuerdos de cooperación que lo sustentan, alcancen los oportunos acuerdos para asegurar esta transición pacífica en la prestación de servicios

4.3 LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE PÉRDIDAS EN LA ESTRATEGIA MPE

operativos, cuando una parte del grupo transite desde su pertenencia al grupo hacia su independencia tras la resolución.

Como se indicó al principio, un objetivo prioritario del nuevo marco de resolución internacional es que los contribuyentes no tengan que soportar las pérdidas bancarias y, en su caso, posterior recapitalización, y que estos esfuerzos sean asumidos por los accionistas y acreedores. Ello requiere que las G-SIB tengan pasivos para que, de una manera creíble, puedan ser susceptibles de *bail-in*. Un instrumento que parece cumplir este requisito es la emisión de deuda *senior*, bien en la matriz (estrategia SPE), bien en cada punto de entrada (estrategia MPE).

La posibilidad de emitir en las jurisdicciones donde opere el grupo bancario dependerá del grado de desarrollo financiero de sus mercados y tiene dos efectos principales. El primero se refiere al coste de las emisiones, que dependerá del mercado local, con lo que el implícito *carry trade* que existe en las emisiones centralizadas de la estrategia SPE desaparece y la disciplina financiera se ve fortalecida. Por otro lado, al emitir cada unidad, y no centralizadamente la matriz, se reduce la necesidad de acudir a las jurisdicciones de los grandes centros internacionales, evitando la incertidumbre jurídica sobre las acciones de resolución que se han mencionado anteriormente.

La base de inversores que se ve afectada por una acción de resolución es menor bajo la estrategia MPE, dado que solo se ejecutarían las acciones necesarias en las jurisdicciones que lo requirieran. Aunque siempre existe un riesgo de reputación que puede afectar al conjunto del grupo, las filiales sanas y sus inversores no se verían afectados por las acciones de resolución que fueran tomadas en otras jurisdicciones, ni siquiera la matriz, ya que esta solo verá afectada la inversión directa en las participaciones en sus filiales, siempre que no exista operativa intragrupo significativa, como es el caso de las entidades españolas. Si la crisis es en los negocios locales de la matriz, esta puede recuperar capital con la venta de negocios no afectados por la crisis, o recapitalizando con su propia base de inversores en deuda cualificada (híbridos, subordinada, *senior «bail-inable»*). Por supuesto, siempre existe el riesgo de contagio reputacional, pero esto no es mayor que en entidades de gestión centralizada, más apropiadas para estrategias SPE.

La estrategia de resolución MPE requiere la ruptura del grupo bancario en aquellos puntos en los que las autoridades hayan decidido intervenir, por la imposibilidad de que la filial pueda ser recapitalizada por su matriz. En este caso, la recapitalización será asumida por los inversores en deuda *bail-inable*¹⁶, quienes pasarán a convertirse, así, en los nuevos propietarios de la filial que ha sido sujeta a un proceso de resolución local.

5 Instrumentación de una potencial resolución de una G-SIB

En España, la resolución de entidades de crédito está regulada en la Ley 9/2012, que pone en marcha los aspectos más relevantes del marco de resolución internacional establecido en los *Key Attributes*, y que también está en línea con el —entonces— borrador de la BRRD.

Bajo dichas disposiciones, el Banco de España (y, específicamente, su Comisión Ejecutiva) es el encargado de determinar cuándo una entidad ha alcanzado el punto de no viabilidad (*Point of non-Viability*, PONV)¹⁷.

¹⁶ La autoridad local también podría optar por aplicar el régimen concursal general y liquidar la filial, o por otras herramientas si el *bail-in* no está disponible.

¹⁷ El PONV viene enunciado en la Ley 9/2012 y en la propia BRRD, en el considerando 81 del preámbulo, como el punto en el que «la autoridad relevante determina que la institución cumple con las condiciones para la resolución o el punto en que la autoridad decide que la institución deja de ser viable si los instrumentos de capital (AT1 y T2) no son cancelados», esto es, absorben pérdidas o son convertidos en capital.

Tras dicha declaración, el Fondo para la Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)¹⁸ toma las riendas de aquella, normalmente con la designación de un administrador especial, y analiza la situación desde el punto de vista de los retos que la entidad en resolución plantea en términos de riesgo sistémico para la economía y mercados financieros españoles. Si estos son inexistentes o muy bajos, se espera que el FROB opte por la liquidación de la entidad. En caso contrario, el FROB habrá de someter al Banco de España un Plan de Resolución, para su aprobación, en el que se determinarán las actuaciones de recapitalización y asistencia financiera que sean adecuadas, así como el obligatorio Plan de Reestructuración de la entidad en cuestión.

Hay que decir que la Ley 9/2012 es un instrumento provisional, en tanto entra en vigor la directiva europea sobre resolución y se desarrolla su adaptación a la legislación nacional. Actualmente, el ejercicio de absorción de pérdidas y de recapitalización (*bail-in*) que se puede hacer en España está limitado a los instrumentos de capital (acciones, preferentes y obligaciones subordinadas). En consecuencia, y en caso de que estos instrumentos fueran insuficientes, habría que recurrir a ayudas públicas para su recapitalización, que deberán cumplir el régimen de ayudas de Estado vigente en la Unión Europea.

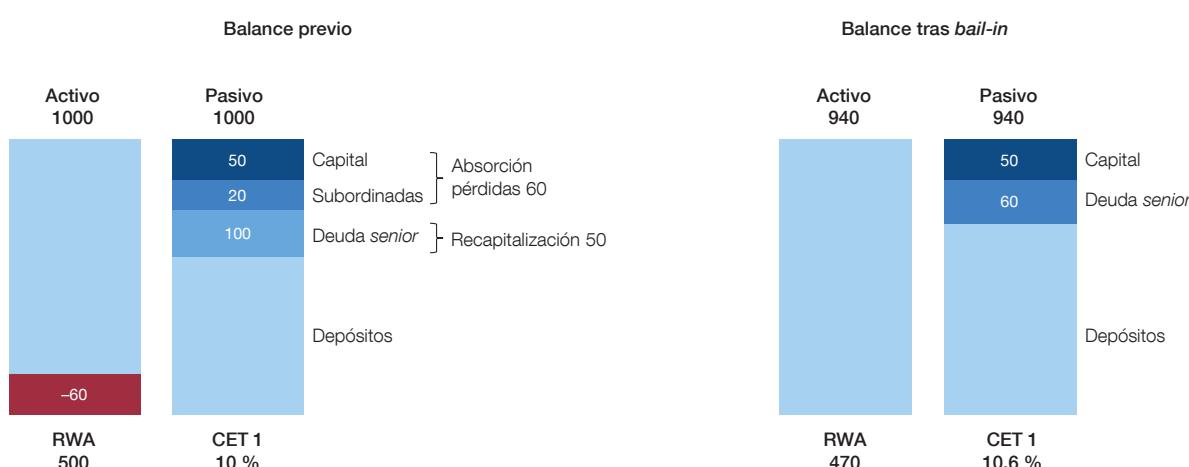
Una vez que la directiva europea de resolución entre en vigor, y sea adaptada, el Banco de España y el FROB (o, en su caso, las nuevas autoridades que puedan establecerse en el Mecanismo Único de Resolución), tendrán a su disposición todos los poderes y las herramientas de resolución previstos en la BRRD: declaración de resolución, transferencia de activos y pasivos, banco puente, sociedad de gestión de activos, y absorción de pérdidas y recapitalización.

Debido al tamaño y a la complejidad de las G-SIB, parece claro que el primer paso en caso de resolución sería la absorción de pérdidas y la recapitalización. Para ello, según el orden de prioridad concursal, se reduciría capital para absorber pérdidas, llegando a su total amortización si fuera necesario; se continuaría con los instrumentos preferentes y los instrumentos subordinados; y, finalmente, con el resto de pasivos de acuerdo con sus características de elegibilidad y su orden de prelación en insolvencia. El gráfico 3 presenta un esquema básico

18 Entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines. El FROB tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito.

ESQUEMA DE BECAPITALIZACIÓN DIRECTA

GRÁFICO 3



EL FRENTE: Elaboración propia

de *bail-in*, con una recapitalización *a posteriori* suficiente para mantener la confianza de los mercados. En el ejemplo, las pérdidas sufridas (-60) son absorbidas, de acuerdo con el orden de prelación, por los accionistas (50) y por los acreedores subordinados (10), que ven reducido su nominal en un 50%. La recapitalización necesaria (50) se aporta por lo que resta de financiación subordinada (10) y la conversión en capital (40) de deuda senior. El banco emergente tras el *bail-in* cuenta con 50 de capital y una ratio CET1 del 10,6%.

De acuerdo con la BRRD, el volumen de las pérdidas que hay que absorber se fija por medio de un ejercicio de valoración, siquiera provisional, previsto en el artículo 36. El detalle de cómo realizar dicha valoración queda pendiente de desarrollar mediante guías que debe elaborar la EBA. No cabe duda de que este es uno de los elementos más abiertos del proceso, dadas las dificultades que plantea la ausencia de precios de mercado claros para muchos activos, como es el caso de las carteras de préstamos en el *banking book* o de los activos valorados en la cartera de negociación de niveles 2 y 3.

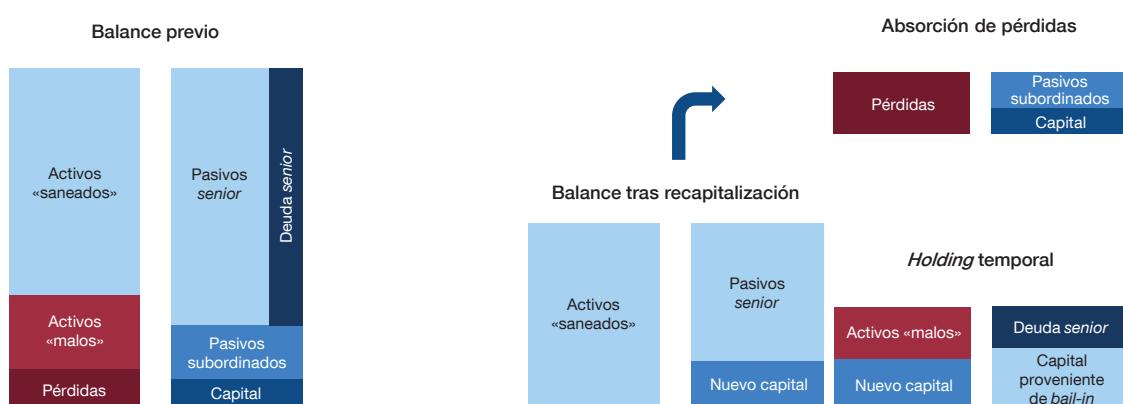
Con el fin de atajar el problema de la valoración de activos, se han propuesto algunas alternativas, combinando las herramientas de resolución y dejando la absorción de pérdidas para el final del proceso de resolución/reestructuración. Un ejemplo de ello es la propuesta por Melaschenko y Reynolds (2013), con un mecanismo de recapitalización que utiliza, básicamente, la herramienta del banco puente para crear una entidad a la que se transfieren los activos sanos y los pasivos asociados o que no quedarían afectados por potenciales pérdidas pendientes de determinar. En el banco en resolución quedarían las pérdidas materializadas y los activos dañados y de difícil valoración, financiados por los recursos de los accionistas y tenedores de instrumentos de capital, así como por los inversores en pasivos *bail-inables*, por el importe necesario.

Este banco en resolución podría reconvertirse en una «sociedad de gestión de activos» (*holding temporal*), que no necesitaría contar con ficha bancaria, incluso, ya que contaría solo con activos en liquidación (véase gráfico 4).

Bajo este esquema, el banco puente («banco bueno») sería sacado al mercado tan pronto las condiciones lo permitieran, al valor que el mismo mercado determine. Si no fuera posible una colocación (*Initial Public Offering*, IPO) total, una parcial permitiría contar con una primera valoración de mercado. A partir de esta valoración, se pueden ofrecer las acciones del banco puente a los inversores que han quedado relegados en el banco

ESQUEMA DE RECAPITALIZACIÓN CON BANCO PUENTE

GRÁFICO 4



FUENTE: Adaptado de Melaschenko y Reynolds (2013).

original, siguiendo un orden inverso de prelación, y dentro del proceso de liquidación de dicho banco.

Un esquema similar es el que está implícito en la normativa estadounidense Dodd-Frank, que no considera la necesidad de una herramienta de *bail-in*, al ser suficiente que el FDIC, bajo la autoridad de la *OLA-Title II*, aplique un esquema de banco puente a sus entidades sistémicas para recapitalizar las unidades en las que se radiquen las funciones económicas críticas de la G-SIB que requieran su conservación y recapitalización. Se dejan atrás, en el banco resuelto, los activos en liquidación y los pasivos elegibles y capital original, que aportarán la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización.

Por último, un elemento importante en la instrumentación de una acción de resolución —particularmente en el caso de entidades sistémicas por sus repercusiones en los mercados y la economía— es la de una actuación pronta e inmediata y eficaz. Los mercados necesitan claridad para poder realizar valoraciones razonables de los flujos de efectivo que un negocio proporciona; y la capacidad de generación de flujos de efectivo se valora a través de la desaparición de las dudas sobre la calidad de los activos de un banco, y sobre todo con la publicación consistente de resultados trimestrales fiables. Si las autoridades actúan rápidamente (*time is of essence*) y eficazmente, identificando y aislando —si no valorando— los activos dañados o de difícil valoración, la experiencia viene demostrando que los mercados recuperan con rapidez la confianza y vuelven a proveer los medios de financiación necesarios para el mantenimiento continuado de las funciones económicas críticas desarrolladas por las entidades bancarias.

6 Conclusiones

Las G-SIB españolas se caracterizan por desarrollar un modelo de negocio en el que la banca comercial, de particulares y empresas, tiene un peso preponderante. La banca de inversión, la gestión de activos y los seguros desempeñan un papel secundario y complementario, en muchos casos, de las necesidades de la banca comercial.

La expansión internacional de la banca española se ha realizado mediante un modelo de filiales que se han gestionado bajo principios de autosuficiencia en capital y financiación, según los requerimientos y condiciones de los mercados locales. El centro corporativo provee el capital necesario y establece el modelo de negocio y las políticas corporativas de gestión que han de ser adoptados por las distintas unidades; ello incluye un doble control de los riesgos, centralizado y en las filiales. El consejo de administración y los gestores locales son responsables ante el accionista/centro corporativo, pero también ante las autoridades supervisoras locales. A escala consolidada, el Banco de España (y actualmente el MUS) ejerce la supervisión sobre el grupo bancario en su conjunto, con lo que existe una doble capa de control de las filiales del grupo.

El soporte operativo crítico de las entidades bancarias del grupo se materializa a través de filiales especializadas, dedicadas exclusivamente a proveer los servicios de su competencia (desarrollo de software, explotación de sistemas de información, servicios de *back office*...) a las distintas unidades que conforman el grupo.

A diferencia de otras grandes entidades internacionales, los grupos bancarios españoles tienen habitualmente un carácter sistémico en las jurisdicciones en las que desarrollan sus negocios. Su posición en los *rankings* nacionales, en general, es de liderazgo y, en consecuencia, una crisis en las filiales locales tendría un impacto negativo significativo en las correspondientes jurisdicciones. Por esta razón, las autoridades locales requieren estar muy involucradas en los procedimientos de planificación y ejecución, en su caso, de las acciones de resolución.

Los entornos legales y regulatorios en los que operan las filiales de los grupos bancarios españoles son diversos. En particular, en materia de resolución, los marcos legales son fragmentados e incompletos, y la implantación de estándares internacionales homogéneos será un proceso que llevará varios años. Por otro lado, las autoridades nacionales, incluso en entornos homogéneos, seguirán siendo responsables ante sus parlamentos, Gobiernos y ciudadanos de cumplir eficazmente con los mandatos que tienen asignados en cuanto a la preservación de la fortaleza de sus entidades financieras y la estabilidad de sus economías.

Por estas razones, unas de entorno y otras idiosincráticas, el enfoque de la estrategia de resolución ha de estar orientado hacia una absorción de pérdidas y recapitalización de las entidades filiales locales, que, en la planificación, ha de ser autónoma para el caso de que el grupo no pueda hacerlo, y que permita la flexibilidad suficiente para que las autoridades locales se sientan seguras de que contarán con las herramientas y capacidades necesarias para salvaguardar los intereses de sus economías y ciudadanos.

Una estrategia de Punto de Entrada Múltiple (MPE), con una adecuada distribución de la capacidad de absorción de pérdidas y recapitalización en las unidades relevantes del grupo bancario correspondiente, incluida la matriz, es la que se adapta mejor a estas variables de entorno e idiosincráticas. La estrategia MPE permite aislar y limitar la capacidad de contagio de las partes dañadas del grupo, sobre las que se mantienen sanas. En este sentido, la coordinación transfronteriza entre autoridades es fundamental para reducir el riesgo reputacional y evitar la desvalorización de las unidades solventes del grupo. También es la más apropiada a la hora de reforzar objetivos importantes de toda política pública, como la disciplina en la gestión de las distintas filiales, así como la claridad en la atribución de responsabilidades entre autoridades, respecto a las distintas partes de un grupo bancario internacional.

La ejecución práctica de una resolución plantea numerosos obstáculos que aún no están resueltos, aunque las reformas legislativas de reciente o próxima implantación en los países y en la Unión Europea son un paso adelante en su superación. Para la estrategia MPE, los más relevantes se refieren a:

- La coordinación en la actuación entre las autoridades, que intenta abordarse mediante la firma de acuerdos de cooperación transfronterizos que recojan los acuerdos entre autoridades para el intercambio de información y la coordinación en la toma de decisiones, siguiendo una estrategia comúnmente acordada.
- La existencia de capacidad de absorción de pérdidas y recapitalización suficiente en cada punto de entrada, lo que depende de las normativas locales y de la profundidad y grado de desarrollo de los mercados financieros locales.
- El soporte operativo tras la resolución, que las entidades españolas parecen tener enfocado adecuadamente con sus políticas de «filialización» operativa en unidades especializadas.
- Y, por supuesto, quedan los problemas comunes de las estrategias SPE y MPE, como son la correcta valoración de activos en resolución, la carencia de herramientas de resolución que permitan que los accionistas y acreedores asuman las pérdidas, y el reconocimiento transfronterizo de las decisiones de resolución, donde a corto plazo solo parecen factibles soluciones contractuales en los instrumentos financieros.

Todos ellos son asuntos que centran la atención del FSB y de sus grupos de trabajo y expertos, con el fin de formular propuestas de política regulatoria que puedan adoptar los miembros del G-20. Sin lugar a dudas, dentro de las complejidades que conllevan todos los procesos internacionales, las autoridades irán encontrando respuestas adecuadas a dichos retos. En los próximos años se seguirán materializando importantes avances, nacidos de la experiencia práctica de las autoridades en hacer realidad el objetivo político de acabar con el problema de las «entidades demasiado grandes para caer».

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE ESPAÑA (2002). *Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2001*, pp. 81-83. <http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/01/ms2001.pdf>.
- BANCO SANTANDER (2014). *Informe Anual, 2013*. http://www.santander.com/csgs/Satellite/CFWCSancomQP01/es_ES/Corporativo/Relacion-con-Inversores/Informe-anual.html.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2013). *Global systemically important banks: Updated assessment methodology and the higher absorbency requirement*, julio. <http://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf>.
- BBVA (2014a). *BBVA en 2013*. http://accionistaseinversores.bbva.com/TLBB/fbinir/mult/BBVA_en_2013_tcm926-431311.pdf.
- (2014b). *Cuentas anuales consolidadas, informe de gestión e informe de auditoría correspondientes al ejercicio anual 2013*. http://accionistaseinversores.bbva.com/TLBB/fbinir/mult/Cuentas_Anuales_Informe_de_Gesti_n_e_Informe_de_auditor_a Grupo_2013_tcm926-431317.pdf.
- DE HAAS, R., e I. VAN LELYVELD (2014). «Multinational Banks and the Global Financial Crisis: Weathering the Perfect Storm?», *Journal of Money, Credit and Banking*, Supplement to Vol. 46, No. 1, pp. 333-364. <http://www.ebrd.com/downloads/news/financial-crisis.pdf>.
- FINANCIAL STABILITY BOARD (2010). *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions*. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101111a.pdf.
- (2013). *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies*. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130716b.pdf.
- (2014). *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.
- GAMBACORTA, L., y A. VAN RIXTEL (2013). *Structural bank regulation initiatives: approaches and implications*, BIS Working Papers, No. 412. <http://www.bis.org/publ/work412.pdf>.
- IGLESIAS-SARRIA, C., y F. VARGAS (2010). «Entidades financieras sistémicas: discusión de posibles medidas», *Estabilidad Financiera*, n.º 18, pp. 9-30. <http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/10/May/Fic/ref0118.pdf>.
- (2012). «Las entidades financieras sistémicas: las medidas acordadas», *Estabilidad Financiera*, n.º 23, pp. 25-43. <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/12/Nov/Fic/ref20122312.pdf>.
- MELASCHENKO, P., y N. REYNOLDS (2013). «A template for recapitalising too-big-to-fail banks», *BIS Quarterly Review*, junio, pp. 25-39. http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1306.pdf.
- MERCK, M., A. VAN RIXTEL y E. GONZÁLEZ MOTA (2012). «Business Models of International Banks in the Wake of the 2007-2009 Global Financial Crisis», *Estabilidad Financiera*, n.º 22, pp. 99-121. <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/12/May/Fic/ref2012225.pdf>.
- NORMATIVA:
- Directive 2014/59/EU, of the European Parliament and the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=EN>.
- Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/11/15/pdfs/BOE-A-2012-14062.pdf>.

