

EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN Y EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES NACIONALES

Xavier Torres (*)

(*) Xavier Torres pertenece a la Dirección General de Supervisión del Banco de España. El autor agradece los comentarios de Javier Aríztegui, Mariano Herrera, Joaquín Mochón, Pablo de Aguinaga y Cristina Rosselló.

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

EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN Y EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES NACIONALES

Resumen

El 4 de noviembre de 2014 la supervisión prudencial de las entidades de crédito de los países del área del euro pasó a manos del Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Este mecanismo se estructura como un sistema integrado, liderado por el Banco Central Europeo (BCE) y en el que participan las Autoridades Nacionales Competentes (ANC). En este artículo se describe el origen del MUS y se analizan sus principales características, resaltando la relevancia del papel de las ANC en este nuevo marco. A continuación, se discuten algunos retos asociados a la interacción entre el BCE y las ANC. Parece conveniente modular el grado de centralización del MUS, buscando el equilibrio entre las ventajas de un enfoque supranacional y el aprovechamiento de la experiencia y las capacidades de las ANC. Además, debe favorecerse una cultura integradora en la que el personal de las ANC desempeñe un papel acorde con sus conocimientos y experiencia. Finalmente, el MUS debe avanzar hacia la plena armonización de las prácticas supervisoras, identificando las mejores prácticas a nivel internacional y aprovechando la experiencia acumulada por las ANC.

1 Introducción

La reciente crisis financiera ha desencadenado la adopción de un amplio conjunto de medidas orientadas a mejorar la regulación y la supervisión en el sector financiero. En Europa, este impulso se ha materializado, entre otros avances, en el proyecto de creación de una Unión Bancaria, cuyo primer pilar es la existencia de un supervisor único.

El 4 de noviembre de 2014 comenzó a operar formalmente el MUS, que se articula como un sistema integrado, liderado por el BCE, en el que participan las ANC en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito de los países del área del euro¹. Se han asignado al MUS buena parte de las tareas que hasta ahora venían desempeñando las autoridades nacionales, por lo que su creación supone un giro esencial en el ejercicio de la supervisión en los países participantes y una cesión de soberanía por parte de los Estados miembros sin precedentes desde la creación de la moneda única.

El objetivo del MUS es garantizar la solidez del sistema bancario europeo mediante una supervisión de calidad, asegurar la coherencia de la supervisión en los países participantes y favorecer una mayor integración financiera, evitando que los inversores asignen valoraciones distintas a activos financieros similares en función de la nacionalidad del emisor. Ello resulta fundamental para acabar de raíz con el vínculo negativo entre los problemas de solvencia de las entidades de crédito y el riesgo soberano que, en las fases más agudas de la crisis, llegó a poner en cuestión la continuidad de la Unión Monetaria.

A pesar de la complejidad del proyecto, entre su impulso político inicial, a mediados de 2012, y su entrada en funcionamiento transcurrieron solo dos años y medio. En este período se desarrolló el marco legislativo del MUS, el BCE creó las estructuras internas necesarias para desempeñar sus nuevas funciones y en muchos casos las ANC adaptaron las suyas para adecuarlas al nuevo marco. Además, como paso previo a la entrada en funcionamiento del MUS, se llevó a cabo un ejercicio de «evaluación global» de los principales grupos bancarios de la zona del euro, consistente en una detallada revisión

¹ Adicionalmente, puede adherirse al nuevo mecanismo cualquier país de la UE que decida establecer un acuerdo de cooperación estrecha con el BCE, en los términos previstos en el artículo 7 del Reglamento del MUS.

de los balances bancarios y un *stress test*, con el objetivo de mejorar la transparencia sobre la situación de los bancos europeos e identificar las acciones que pudieran ser necesarias para reforzar su solvencia.

Tras poco más de un año de funcionamiento, puede afirmarse que la puesta en marcha del MUS se ha llevado a cabo con éxito, sin que se hayan producido discontinuidades apreciables en el proceso de supervisión de las entidades significativas europeas. No obstante, el MUS tiene por delante desafíos importantes. Algunos de ellos están relacionados con la definición de criterios de política supervisora sobre temas relevantes, tales como la baja rentabilidad del sector bancario en el actual entorno macroeconómico y financiero —que exigirá a muchas entidades el replanteamiento de sus modelos de negocio— o las implicaciones de los nuevos requerimientos regulatorios² —cuyo análisis detallado resulta esencial para poder establecer objetivos supervisores estables y predecibles—.

Además, se deberá seguir avanzando en la creación de una cultura supervisora común basada en la adopción de las mejores prácticas, procurando una adecuada integración del trabajo realizado por el BCE y las ANC. Como se explica en los próximos apartados, dada la estructura institucional y la distribución de los recursos del MUS, es fundamental que se aprovechen adecuadamente las capacidades de las ANC.

El principal objetivo de este artículo es describir el papel de las ANC en el MUS y discutir algunos de los principales retos que plantea su participación en el nuevo mecanismo, teniendo que en cuenta que, si bien el marco legal determina las líneas generales de la interrelación entre el BCE y las ANC, existe margen de maniobra en relación con aspectos relevantes, como el grado de descentralización efectiva de la actividad supervisora o el nivel de responsabilidad y autonomía de los empleados de las ANC.

El resto del artículo se organiza como sigue: en el apartado 2 se describe brevemente la motivación para la creación del MUS y se discuten los argumentos a favor y en contra de su integración en el BCE; en el tercer apartado se hace una breve descripción de las características generales del MUS; en el cuarto se detallan las competencias de las ANC; en el apartado 5 se describen algunos retos asociados a la interacción entre las ANC y el BCE, y, por último, en el sexto apartado se plantean algunas conclusiones.

2 Origen del MUS

2.1 EL PRIMER PILAR DE LA UNIÓN BANCARIA

Desde la creación de la Unión Monetaria algunos especialistas advirtieron que su diseño político e institucional adolecía de importantes limitaciones. Por primera vez se ponía en marcha una moneda supranacional, sin que existiera una política fiscal que permitiera compartir los riesgos entre los Estados participantes y acomodar *shocks* de tipo asimétrico³. También era inédita la desconexión entre el ámbito geográfico de actuación de la política monetaria y el de la regulación y supervisión del sector bancario, lo que planteaba incógnitas sobre el papel de la nueva autoridad monetaria en la provisión de liquidez a las entidades de crédito en situaciones de emergencia⁴.

2 En particular, de las exigencias de mantenimiento de unos niveles mínimos de pasivos con capacidad de absorción de pérdidas. A este respecto, el Consejo de Estabilidad Financiera está trabajando en la determinación de la «capacidad total de absorción de pérdidas» (TLAC) para las entidades globalmente sistémicas. Por otra parte, la Directiva de Resolución Bancaria establece que deberá fijarse un requerimiento mínimo de fondos propios y activos elegibles (MREL), que será de aplicación a todas las entidades de crédito.

3 Esta característica, junto con otras evidencias como la limitada movilidad laboral entre los países del área o el limitado grado de sincronización de sus ciclos económicos, alejaba a la zona del euro de la definición canónica de un «área monetaria óptima».

4 Véase Padoa-Schioppa (1999).

Sin embargo, la necesidad de reformar con urgencia el diseño institucional de la Unión Monetaria no se hizo patente hasta la crisis de la deuda soberana de la eurozona⁵, que incrementó la preocupación por los desequilibrios fiscales y financieros dentro del área y contribuyó a intensificar la tendencia a una cierta renacionalización financiera que se venía observando desde el inicio de la crisis⁶.

La reestructuración de la deuda griega con participación del sector privado tuvo como resultado un rápido cambio en la percepción sobre el riesgo asociado a las tenencias de deuda soberana del área del euro y rápidamente se pusieron de manifiesto los estrechos vínculos entre el riesgo bancario y el soberano. En algunos países, como Grecia y Portugal, las dudas sobre la economía y la sostenibilidad de las cuentas públicas ponían en cuestión la solidez de los balances bancarios, afectados tanto por canales directos (recortes en la valoración de sus tenencias de deuda pública) como indirectos (mayores costes de financiación; deterioro general de las condiciones económicas). En otras economías, como la irlandesa y la española, la intensidad de la crisis inmobiliaria y las condiciones macroeconómicas obligaron a acometer procesos de reestructuración y recapitalización del sector bancario que generaron un deterioro significativo de sus cuentas públicas.

Las primas de riesgo soberano de las economías más afectadas aumentaron rápidamente y la fragmentación financiera del área alcanzó niveles preocupantes, que dificultaban la transmisión de la política monetaria e incluso llegaron a poner en duda la irreversibilidad del euro.

Este escenario de riesgo sistémico extremo provocó una reacción política de una rapidez y ambición sin precedentes en el proceso de construcción europea, que se materializó en el acuerdo alcanzado en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Eurozona que se celebró los días 28 y 29 de junio de 2012⁷. En el ámbito del sector financiero⁸ esta reacción se concretó en el impulso a la creación de una Unión Bancaria consistente en cuatro elementos esenciales: un mecanismo único de supervisión; un sistema único de resolución; un esquema común de garantía de depósitos, y un código normativo común.

El primer pilar de la Unión Bancaria⁹ es, por tanto, la creación de un mecanismo único de supervisión con el objetivo explícito de mejorar la calidad de la supervisión bancaria en la zona del euro, favorecer la integración de los mercados y romper el vínculo negativo que se había creado entre la desconfianza en las entidades bancarias y las dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública. La creación del nuevo supervisor europeo era, además, una precondición para poder avanzar hacia una mayor mutualización de los riesgos entre los países del área del euro¹⁰.

5 Con anterioridad a la crisis de la deuda soberana, que se inició en Grecia en 2010 y se expandió posteriormente a otras economías de la periferia de la zona del euro, ya se habían producido diversos episodios que mostraron la dificultad de gestionar crisis en bancos con actividad internacional mediante un marco basado en la cooperación entre supervisores nacionales. En el caso de Islandia, el sistema bancario había adquirido un tamaño desproporcionado con respecto a su economía, que imposibilitaba al Estado respaldar a los bancos sin poner en cuestión su propia solvencia; en otros, la inexistencia de un marco claro de resolución obligó a iniciar procesos ineficientes de negociación entre los Estados e incluso a la división de grupos bancarios en distintas unidades nacionales (Fortis).

6 En Millaruelo y Del Río (2013) se analiza la fragmentación financiera en el área del euro en este período.

7 Las líneas generales de este acuerdo político se concretaron en el denominado «Informe de los cuatro presidentes», preparado por el presidente del Consejo Europeo en estrecha colaboración con los presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo; la versión final del Informe se publicó en diciembre de 2012 [véase Van Rompuy (2012)].

8 También se abordaron reformas en el marco institucional y la gobernanza de la UEM [véase Banco de España (2013)].

9 Para una revisión completa del resto de los componentes de la Unión Bancaria, véase, por ejemplo, Vegara (2014).

10 El acuerdo político de junio de 2012 establecía que esta era una condición necesaria para que fuera posible la recapitalización directa de entidades de crédito por parte del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Tras un intenso proceso legislativo, el 15 de octubre de 2013 el Consejo Europeo aprobó el Reglamento 1024/2013, por el que se asignan al BCE tareas específicas en relación con la supervisión prudencial de las entidades de crédito de los Estados miembros participantes (el «Reglamento del MUS»). La entrada en vigor de dicho reglamento en noviembre de 2013 supuso el arranque formal del MUS, que culminó un año después con la asunción plena de sus competencias el 4 de noviembre de 2014.

Para llevar a cabo con éxito un proceso de tal envergadura en espacio tan corto de tiempo fue necesario un esfuerzo importante en diversos ámbitos: la finalización del marco legal del MUS¹¹, la articulación de su sistema de gobernanza, la creación de las estructuras y la contratación del personal necesarios para que el BCE pudiera desempeñar sus nuevas tareas, etc. La gran mayoría de las ANC realizaron también un esfuerzo importante por acomodar sus estructuras y formas de funcionar a las necesidades del nuevo marco. Finalmente, durante este período se iniciaron los trabajos para desarrollar el enfoque supervisor del MUS, que se concretan en un Manual de Supervisión donde se fijan los procedimientos para el desarrollo de la función supervisora.

2.2 LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS SUPERVISORAS AL BANCO CENTRAL EUROPEO

El Reglamento del MUS atribuye amplias competencias al BCE en materia de supervisión prudencial. La decisión de constituir la nueva autoridad supervisora bajo el marco institucional del BCE responde a una combinación de motivaciones económicas, legales y políticas.

Existen argumentos tanto a favor como en contra de la implicación de los bancos centrales en la supervisión prudencial del sector bancario¹². Los primeros están relacionados en buena medida con la existencia de sinergias informativas entre la supervisión y las funciones propias de los bancos centrales (política monetaria; prestamista de última instancia; política macroprudencial). En la medida que actúan como proveedores de liquidez, los bancos centrales deben realizar necesariamente un análisis sobre la solvencia de sus contrapartidas, y la información obtenida para fines supervisores resulta de utilidad para el análisis del riesgo sistémico e incluso para la toma de decisiones de política monetaria. Asimismo, el conocimiento de las autoridades monetarias acerca de los mercados financieros y los sistemas de pagos contribuye a mejorar la calidad de la supervisión. Finalmente, la capacidad analítica y el elevado grado de independencia de los bancos centrales son también factores a favor de conjugar ambas funciones en una misma institución.

En el sentido contrario, en favor de la separación de ambas funciones puede argumentarse que existen potenciales conflictos de intereses entre la supervisión y la política monetaria. Por ejemplo, las decisiones sobre los tipos de interés de un banco central se podrían ver condicionadas por su potencial impacto sobre la solvencia del sistema bancario. Además, la atribución de la supervisión a los bancos centrales aumenta la probabilidad de que estos se vean sujetos a presiones políticas, lo cual podría erosionar su independencia.

En cualquier caso, la decisión de asignar las nuevas funciones supervisoras al BCE se explica en buena medida por razones políticas y de oportunidad. Por una parte, el BCE era percibido como una institución con elevados grados de credibilidad e independencia, que además contaba con los recursos humanos y financieros y la capacidad para poner en marcha un proyecto tan ambicioso como el del MUS en un corto espacio de tiempo. Por

¹¹ En particular, la aprobación en mayo de 2014 del Reglamento Marco del MUS, que, siguiendo lo establecido en el artículo 6(7) del Reglamento del MUS, establece, entre otras cosas, el marco de cooperación entre el BCE y las ANC y Designadas.

¹² Véase, por ejemplo, Goodhart y Schoenmaker (1995), Vives (2001) y Goodhart (2002) y Pisani-Ferry *et al.* (2012), Barth *et al.* (2004).

otra parte, el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) ya preveía, en su artículo 127.6, la posibilidad de encomendar al BCE tareas específicas en el ámbito de la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, a excepción de las empresas de seguros, lo cual abría la puerta a la creación del MUS sin necesidad de emprender un difícil proceso de modificación del Tratado¹³.

3 Principales características del MUS

3.1 ENTIDADES SIGNIFICATIVAS

El MUS constituye una experiencia sin precedentes de atribución de la supervisión prudencial a una autoridad de ámbito supranacional. El nuevo marco se articula como un mecanismo liderado por el BCE, en el que, no obstante, las ANC continúan desempeñando un papel muy relevante.

De acuerdo con el Reglamento del MUS, corresponde al BCE la responsabilidad última en la supervisión de todas las entidades de crédito de los países participantes. Sin embargo, se ha establecido una distinción entre las denominadas «entidades significativas», cuya supervisión asume directamente el BCE, y las «entidades menos significativas», que continuarán siendo supervisadas directamente por las ANC y sobre las que el BCE ejercerá una supervisión indirecta, con el objetivo fundamental de asegurar un tratamiento homogéneo en toda el área.

El Reglamento Marco¹⁴ del MUS establece las condiciones para determinar la significatividad de las entidades de crédito:

- *Tamaño e importancia económica*: tener un volumen de activos totales consolidados superior a los 30.000 millones de euros o al 20 % del PIB del país en el que la entidad está establecida¹⁵, o bien ser una de las tres mayores entidades de un Estado miembro.
- *Actividad transfronteriza*: tener filiales en uno o más países participantes, cuyos activos o pasivos transfronterizos representen más del 20 % de su activo o pasivo total.
- *Ayudas públicas*: haber recibido o solicitado ayuda financiera directa de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Sobre la base de estos criterios, el MUS prepara y actualiza periódicamente una lista de entidades significativas. En la actualidad, esta lista incluye 122¹⁶ grupos bancarios¹⁷, cuyos activos suponen aproximadamente el 82 % del sistema bancario de la zona del euro. Además, se ha elaborado una lista de en torno a 3.200 entidades menos significativas de los países participantes.

13 El artículo 127.6 prevé que la asignación de tareas supervisoras al BCE se podrá realizar con arreglo a un procedimiento legislativo especial. Como alternativa al BCE, se llegó a plantear la posibilidad de que la supervisión se asignara a la Autoridad Bancaria Europea, que, de acuerdo con la legislación vigente, únicamente puede ejercer tareas de coordinación de la supervisión, o bien a una autoridad de nueva creación, lo cual habría exigido una modificación del Tratado.

14 Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las Autoridades Nacionales Competentes y con las Autoridades Nacionales Designadas (Reglamento Marco del MUS) (BCE/2014/17).

15 En relación con este criterio (y también con el relativo a la actividad transfronteriza), se exceptúa a las entidades cuyos activos totales consolidados son inferiores a 5.000 millones de euros.

16 Se identifican 96 entidades por tamaño de balance, 13 por peso en la economía local, 10 por ser una de las tres mayores entidades del Estado miembro en cuestión y 3 por su actividad transfronteriza.

17 En este artículo se utiliza de forma genérica el término «entidades significativas» para denominar a estos grupos. Debe tenerse en cuenta que el MUS se centra en la supervisión consolidada de los principales grupos bancarios del área del euro, que están compuestos por cerca de 1.200 entidades individuales.

3.2 COMPETENCIAS

El artículo 127.6 del TFUE prevé que el BCE podrá asumir tareas específicas en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito¹⁸. El Reglamento del MUS lleva esta posibilidad casi hasta el límite, asignando al BCE la práctica totalidad de las funciones relacionadas con la supervisión prudencial. Entre las tareas asignadas al BCE se encuentran las de autorizar el inicio de la actividad de las entidades de crédito; autorizar la adquisición de participaciones cualificadas; garantizar el cumplimiento de la legislación comunitaria en materia de requerimientos prudenciales y de gobernanza; llevar a cabo la supervisión consolidada de las entidades de crédito; realizar procesos de revisión supervisora y pruebas de estrés; participar en la supervisión de conglomerados financieros; llevar a cabo las tareas relacionadas con la supervisión de los planes de recuperación de las entidades y la adopción de medidas de intervención temprana, y aumentar la exigencia de las medidas macroprudenciales aplicadas por las autoridades nacionales¹⁹.

Algunas de estas tareas serán desempeñadas por el BCE independientemente de que las entidades sean o no significativas. Son los denominados «procedimientos comunes», que incluyen la autorización para crear entidades de crédito (y, en su caso, para su revocación) y la evaluación de las propuestas de adquisición de participaciones cualificadas. No obstante, en relación con la mayoría de funciones las ANC mantendrán sus competencias respecto a las entidades menos significativas (las competencias de las ANC se describen en el apartado 4).

Para llevar a cabo sus cometidos, el BCE deberá aplicar la legislación comunitaria y, cuando dicha legislación consista en directivas, las normas nacionales que las traspongan. Asimismo, en los casos en los que la legislación concede diversas opciones a los Estados miembros, el BCE debe aplicar la legislación nacional que implementa estos elementos de discrecionalidad en cada jurisdicción.

3.3 GOBERNANZA

El diseño de los mecanismos de gobernanza del MUS se vio condicionado por la estructura de gobierno del BCE derivada del TFUE y de sus propios Estatutos²⁰. Dicho marco, en el que el Consejo de Gobierno del BCE es el órgano con capacidad para tomar decisiones vinculantes²¹, era difícilmente compatible con la necesidad de garantizar que la asunción de nuevas competencias supervisoras por el BCE no pusiera en riesgo su independencia en la gestión de la política monetaria.

Para evitar interferencias entre las dos áreas, el Reglamento del MUS establece la creación de un nuevo Consejo de Supervisión, al que se asigna la planificación y ejecución de la supervisión. Este Consejo no toma formalmente las decisiones en materia supervisora, sino que eleva propuestas al Consejo de Gobierno del BCE, que es el responsable último de su adopción. Para ello se ha establecido un procedimiento de «no objeción», que supone que el Consejo de Gobierno puede aprobar u objetar (en un plazo máximo de diez días) las propuestas del Consejo de Supervisión, pero nunca modificarlas. Con todo, cabe matizar que este procedimiento no se aplicará a las decisiones del BCE relativas a su marco general de actuación, que serán tomadas por el Consejo de Gobierno de acuerdo con los procedimientos ordinarios del BCE.

¹⁸ El Tratado contempla la posibilidad de extender las competencias del BCE a «otras entidades financieras», con excepción de las empresas de seguros. Sin embargo, en el Reglamento del MUS no se hizo uso de esta posibilidad.

¹⁹ Para una descripción detallada de estas competencias, véase BCE (2014) y Banco de España (2015).

²⁰ Véase Ugena (2015).

²¹ El Consejo de Gobierno puede delegar algunas funciones en el Comité Ejecutivo del BCE.

El Consejo de Supervisión está compuesto por representantes del BCE y de las ANC. En la actualidad lo forman 25 miembros con derecho a voto: su presidenta, Danièle Nouy; su vicepresidenta, Sabine Lautenschläger; cuatro representantes del BCE²², y los representantes de las 19 ANC de los Estados miembros participantes. Cada uno de ellos tiene un voto y las decisiones se toman por mayoría simple²³. En las jurisdicciones donde las competencias supervisoras recaen en una entidad distinta del banco central también puede asistir a las reuniones un representante de este último, aunque solamente se cuenta un voto por país²⁴. Finalmente, cabe mencionar que todos los representantes del Consejo de Supervisión, incluyendo los designados por las ANC, tienen la obligación de velar por los intereses de la Unión en su conjunto (y no los del país o autoridad a la que representan).

Existe un Comité Director integrado por ocho miembros del Consejo de Supervisión²⁵, cuyas funciones principales son dar soporte al Consejo de Supervisión y preparar sus reuniones. Sin embargo, por el momento no está previsto que el Consejo pueda delegar el ejercicio formal de sus funciones en dicho Comité ni en otras estructuras del BCE.

El mecanismo de toma de decisiones arriba descrito abre la posibilidad de discrepancias entre órganos del BCE. Cuando el Consejo de Gobierno objeta una propuesta de decisión, esta se devuelve al Consejo de Supervisión, que estudiará los argumentos del Consejo de Gobierno y enviará una nueva propuesta. Para resolver posibles desacuerdos en este proceso de interacción, el Reglamento del MUS prevé la creación de un Panel de Mediación en el que cada país miembro cuenta con un representante elegido de entre los miembros del Consejo de Gobierno y el Consejo de Supervisión. La activación de este proceso de mediación se producirá a petición de una o varias ANC, cuando estas no compartan la justificación de la objeción del Consejo de Gobierno²⁶.

Finalmente, se ha creado un Comité Administrativo de Revisión integrado por cinco miembros independientes con prestigio y experiencia, elegidos por un período de cinco años, para llevar a cabo una revisión interna —no judicial— de las decisiones adoptadas por el BCE en el ejercicio de sus funciones supervisoras, a petición de cualquier persona física o jurídica que se vea afectada directamente por dichas decisiones²⁷. Cuando ello sucede, el Comité revisa la reclamación presentada y emite un dictamen no vinculante, con base en el cual el Consejo de Supervisión podrá mantener la decisión inicial o, en su caso, modificarla.

El modelo de gobernanza descrito plantea diversos retos, derivados especialmente de su relativa complejidad²⁸ y del limitado grado de delegación de las funciones del Consejo de Supervisión y el Consejo de Gobierno. Por una parte, la necesidad de aprobar las propuestas en el Consejo de Supervisión y ratificarlas en el Consejo de Gobierno, unida en determinados casos a la necesidad de interacción entre las ANC y el BCE, hace que el cumplimiento de los plazos previstos en la legislación para la toma de decisiones resulte

22 En la actualidad, Ignazio Angeloni, Luc Coene, Julie Dickson y Sirkka Hämäläinen.

23 La única excepción a esta regla son las decisiones sobre la adopción de reglamentos, para los que se exigirá un procedimiento de mayoría reforzada, como se define en el artículo 16(4) del TFUE.

24 Como norma general, el derecho a voto será ejercido por el representante de la ANC.

25 Actualmente está compuesto por la presidenta y la vicepresidenta del Comité de Supervisión, uno de los cuatro representantes del BCE (Ignazio Angeloni) y cinco representantes de las ANC, que se determinan de acuerdo con un procedimiento de rotación.

26 Para más detalles sobre el funcionamiento de esta Comisión, véase BCE (2014).

27 Para más detalles, véase BCE (2014).

28 El considerable tamaño del Consejo de Supervisión supone también un reto desde el punto de vista de la gestión ágil del MUS, si bien hasta el momento no existe evidencia de que esto constituya un problema relevante.

particularmente exigente. Por otra parte, la escasa delegación de las competencias obliga a la toma de un gran número de decisiones de relevancia diversa y genera el riesgo de una cierta sobrecarga en los órganos de gobierno del BCE. De hecho, en un año de funcionamiento, el Consejo de Supervisión ha emitido en torno a 1.200 propuestas de decisión²⁹. A la vista de ello, de cara al futuro deberán explorarse vías para aumentar el grado de delegación de las decisiones de tipo recurrente, para conseguir que el Consejo de Supervisión concentre sus esfuerzos en aquellas tareas en las que su participación aporta un mayor valor añadido.

3.4 EL PAPEL DEL MUS EN LA POLÍTICA MACROPRUDENCIAL

Una de las principales enseñanzas de la reciente crisis financiera es la necesidad de disponer de un marco de actuación macroprudencial, orientado a prevenir o mitigar los riesgos de naturaleza sistémica que puedan amenazar la estabilidad financiera. En contraste con la supervisión microprudencial, que se centra fundamentalmente en garantizar la solidez de cada uno de los integrantes del sistema financiero, el enfoque macroprudencial pone el foco en la estabilidad del sistema en su conjunto, teniendo en cuenta la evolución de los riesgos a lo largo del tiempo (el carácter procíclico del sector financiero), así como las interacciones que se producen dentro del sistema financiero y entre este y la economía real.

En respuesta a esta preocupación, en los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo por incorporar la dimensión macroprudencial en la regulación financiera a nivel internacional. En particular, la normativa europea de solvencia ha introducido un amplio abanico de instrumentos orientados a mitigar, o prevenir, el riesgo sistémico en el sector bancario³⁰. Además, la mayoría de los Estados miembros de la UE han creado sus propios marcos macroprudenciales nacionales, en los que con frecuencia los bancos centrales juegan un papel de liderazgo, y han designado las autoridades responsables de activar los instrumentos previstos en la regulación.

Durante las discusiones sobre el Reglamento del MUS se produjo un intenso debate acerca de cuál debía ser su papel en la política macroprudencial. Por una parte, la imposibilidad de hacer uso de la política monetaria para hacer frente a *shocks* específicos en el contexto de la UEM hace aconsejable la existencia de políticas macroprudenciales nacionales, que permitan contrarrestar las divergencias relacionadas con el sector financiero dentro del área. En sentido contrario, se argumentó que debe existir un grado de coordinación importante a nivel europeo, para asegurar que las medidas nacionales tienen en cuenta los efectos externos que generan en otros países de la Unión.

Finalmente, se optó por una opción intermedia en la que las Autoridades Nacionales Designadas (AND) y el BCE son, en último término, corresponsables de la política macroprudencial. De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Reglamento del MUS, las AND mantienen su capacidad para activar instrumentos macroprudenciales, aunque deberán comunicar con antelación su intención de hacerlo al BCE, que podrá plantear objeciones por escrito. Al mismo tiempo, el BCE podrá imponer medidas más estrictas que las previstas a nivel nacional³¹, sobre las cuales, recíprocamente, deberá informar con antelación a las AND, que tendrán la posibilidad de remitir objeciones al BCE para su consideración.

29 Véase Lautenschläger (2015).

30 Para una descripción detallada de estos instrumentos, véase ESRB (2014).

31 Este marco es aplicable únicamente a los instrumentos previstos en la normativa comunitaria. Los instrumentos no recogidos en ella, como, por ejemplo, la imposición de límites máximos al *loan to value*, continúan en principio bajo el control exclusivo de las autoridades nacionales.

3.5 NUEVAS ESTRUCTURAS Y MODELO DE SUPERVISIÓN

La creación del MUS ha supuesto importantes cambios en la estructura organizativa del BCE, orientados a asegurar un adecuado desempeño de las nuevas competencias en materia supervisora. En particular, se han creado cuatro nuevas direcciones generales de supervisión microprudencial (que suelen designarse por las siglas inglesas DG-MS). Dos de ellas (DG-MS I y II) tienen a su cargo la supervisión continuada de las entidades significativas a través de la coordinación del trabajo de los Equipos Conjuntos de Supervisión (JST); la DG-MS III se hace cargo de la supervisión indirecta de las entidades menos significativas, garantizando que su supervisión esté adecuadamente armonizada; finalmente, la DG-MS IV desempeña tareas específicas, o de carácter horizontal, que afectan a todas las entidades que se encuentran bajo el ámbito de competencia del MUS. Entre otros aspectos transversales, esta dirección general coordina los trabajos de inspección *on-site* y de modelos internos. Adicionalmente, se ha creado un servicio específico de secretariado que presta asistencia al Consejo de Supervisión y al Comité Administrativo de Revisión en la preparación de reuniones y en todo lo relacionado con el proceso de toma de decisiones.

Lógicamente, las ANC han tenido que adaptar también sus estructuras para poder participar en el nuevo mecanismo. Por ejemplo, en el caso del Banco de España se ha reestructurado la Dirección General de Supervisión, redefiniendo sus departamentos de manera que su organización y funciones sean, en la medida de lo posible, un espejo de las asignadas a las cuatro direcciones generales del BCE³².

No obstante, el principal hito organizativo derivado de la creación del MUS es sin duda la creación de los JST, que se encargan de la supervisión continuada de las entidades significativas. Los JST están constituidos por empleados del BCE y de las ANC de los países en los que estén radicadas las entidades, y dirigidos por un coordinador del BCE, que, a su vez, es asistido por uno o más subcoordinadores de las ANC.

El coordinador del JST es el responsable de la ejecución de las actividades de supervisión, y los miembros del equipo seguirán sus instrucciones, sin perjuicio de sus funciones y obligaciones en las ANC respectivas. En aras de promover la neutralidad, se procura que los coordinadores no provengan del país de origen de la entidad bajo su supervisión y que cambien de entidad de forma periódica (se prevé que puedan mantener su puesto en el JST entre tres y cinco años).

Por su parte, los subcoordinadores de las ANC asisten al coordinador del JST en la organización y coordinación de las tareas. Pueden dar instrucciones a los miembros del JST nombrados por la misma ANC, siempre que no entren en conflicto con las instrucciones recibidas del coordinador.

El BCE es el responsable de definir el tamaño y la composición de los JST, que varía en función de la complejidad de la entidad supervisada. En las entidades que operan en varios países se constituye, además, un *core* JST, compuesto por el coordinador del BCE (que lo preside) y por los subcoordinadores nacionales. Este núcleo reducido organiza el reparto de tareas entre los miembros del equipo y es el foro para la discusión de las decisiones supervisoras.

Entre las principales funciones de los JST cabe destacar la ejecución del «proceso de revisión y evaluación supervisora del capital y la liquidez» (PRES), la preparación de un

³² Si bien cabe señalar que las tareas horizontales que en el BCE se han asignado a la DG-MS IV, en el Banco de España se reparten entre varias unidades administrativas.

plan anual de evaluación supervisora (incluyendo las inspecciones *in situ* necesarias) y la ejecución de dicho plan.

Una característica relevante del modelo adoptado por el MUS es que, al contrario de lo que ocurría en algunas jurisdicciones (entre ellas, España), las inspecciones *in situ* son ejecutadas por equipos distintos del JST. Además, destaca el hecho de que las inspecciones continúan siendo desarrolladas principalmente a nivel nacional, dado que tanto los miembros de los equipos como el jefe de misión proceden, por lo general, de la ANC del país de la entidad sometida a la inspección. No obstante, cabe señalar que estos equipos llevan a cabo su trabajo con un elevado grado de independencia tanto de los JST como de las ANC. Las deficiencias encontradas en este tipo de inspecciones no desembocan necesariamente en una decisión supervisora, sino que se tratan como un *input* para que los JST determinen si es necesario algún tipo de acción concreta.

4 El papel de las ANC en el MUS

El Reglamento del MUS contempla la asignación al BCE de una buena parte de las competencias de supervisión prudencial que hasta ahora venían desempeñando las ANC. Sin embargo, las autoridades nacionales siguen desempeñando un papel esencial en el nuevo marco.

Las funciones de las ANC³³ pueden agruparse en las siguientes categorías:

- 1 *Tareas fuera del alcance del MUS.* Algunas funciones relevantes han sido explícitamente excluidas del ámbito de actuación del MUS y, por tanto, continúan siendo competencia exclusiva de las ANC. Por una parte, si bien casi todas las competencias relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito han sido transferidas al BCE, la vigilancia de algunas áreas importantes de la actividad bancaria que con frecuencia han recaído total o parcialmente sobre los supervisores prudenciales —protección de los consumidores; prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y control de los mercados financieros— continuará siendo responsabilidad de las ANC. Por otra parte, las autoridades nacionales retienen sus competencias en relación con la supervisión de las entidades distintas de las entidades de crédito, tal y como se definen en el marco legislativo europeo.
- 2 *Tareas asignadas a las ANC en el marco del MUS.* El Reglamento del MUS atribuye de forma exclusiva al BCE las principales competencias en materia de supervisión prudencial. Sin embargo, la responsabilidad en la ejecución de dichas tareas se reparte entre el BCE y las ANC:
 - a) Entidades menos significativas: las ANC llevan a cabo la supervisión directa de estas entidades y mantienen la capacidad para adoptar de forma autónoma las decisiones supervisoras que consideren convenientes (excepto en lo relativo a los procedimientos comunes). Con todo, las ANC tienen la obligación de mantener adecuadamente informado al BCE, que debe velar por la calidad y la homogeneidad de la supervisión en las jurisdicciones participantes y que podrá emitir reglamentos, directrices o instrucciones generales para garantizar la coherencia de la supervisión en el conjunto del MUS. En caso necesario el BCE podría asumir incluso la supervisión directa de una entidad menos

³³ En Banco de España (2015) se muestra un listado detallado de las funciones del Banco de España en el nuevo marco de actuación.

significativa cuando lo considere necesario para garantizar la consistencia de la supervisión.

- b) Entidades significativas: las ANC participan en su supervisión por diversas vías. En primer lugar, desempeñan un papel esencial en los JST, a los que aportan cerca del 75 % del personal, así como su experiencia y conocimiento sobre las entidades y los sistemas bancarios nacionales. En segundo lugar, si bien el BCE emite directrices orientadas a garantizar la calidad y la coherencia de los métodos utilizados, los equipos de inspección *in situ* son fundamentalmente nacionales. Finalmente, las ANC tienen un papel importante en diversos procedimientos administrativos (son las responsables de elevar al BCE propuestas en relación con los procedimientos comunes; realizan el grueso del trabajo en los análisis de idoneidad; desempeñan una función esencial en la validación de modelos, etc.)³⁴.
- 3 Nuevas funciones derivadas de la pertenencia al MUS. Los bancos centrales nacionales y las ANC contribuyen al proceso de toma de decisiones del MUS mediante su participación en el Consejo de Gobierno y el Consejo de Supervisión del BCE. Sus representantes participan en las decisiones no solo sobre las entidades de su país, sino sobre las del MUS en su conjunto, lo que lógicamente impone la necesidad de realizar un seguimiento adecuado del conjunto de entidades significativas que asegure que las decisiones se toman sobre una base sólida y que garantice que existe un terreno de juego igualado para las entidades de distintos países. Asimismo, cabe mencionar que las ANC participan activamente en un amplio conjunto de redes de expertos y grupos de trabajo establecidos por el MUS para conducir las discusiones de nivel técnico, en especial sobre asuntos de carácter horizontal.

En definitiva, a pesar de que la creación del MUS supone una importante transferencia de competencias al BCE, las ANC mantienen funciones muy relevantes tanto en el desarrollo de los procesos supervisores como en la toma de decisiones del MUS. A la vista de ello, y del propósito expresado explícitamente de imponer un modelo de supervisión intrusiva y exigente³⁵, no es previsible que la carga de trabajo efectiva que deben soportar las ANC se reduzca en un futuro próximo.

5 Retos asociados a la interacción entre el BCE y las ANC en el marco del MUS

5.1 DESCENTRALIZACIÓN Y EFICACIA DE LA SUPERVISIÓN

El diseño óptimo de una estructura supervisora supranacional en la que coexisten un «supervisor central» y un conjunto de supervisores nacionales depende de múltiples factores³⁶. En principio, en la medida en que se apliquen criterios homogéneos, un mayor grado de centralización contribuye a garantizar la igualdad de trato entre las entidades. La confianza en que las reglas (y su aplicación) son iguales para todos resulta esencial para crear esquemas de resolución (y potencialmente de garantía de los depósitos) a nivel europeo.

³⁴ Adicionalmente, cabe mencionar que el Reglamento del MUS prevé que las ANC pueda elevar propuestas de decisión sobre entidades significativas al Consejo de Supervisión del BCE. No obstante, no parece probable que esta posibilidad (que podría utilizarse en casos de desacuerdo con el JST) se utilice de forma habitual.

³⁵ Véase BCE (2014).

³⁶ Algunos trabajos que analizan el grado óptimo de centralización en un esquema de supervisión supranacional son Colliard (2015), Beck y Wagner (2013), Beck *et al.* (2013) y Carletti *et al.* (2015).

Las ganancias de la centralización serán mayores cuanto más relevante sea la actividad transfronteriza de las entidades, dado que un supervisor central tendrá en cuenta los posibles efectos sobre los bancos de otros países³⁷ (se internalizan las externalidades transfronterizas). La capacidad del MUS para corregir este tipo de distorsiones se ve parcialmente limitada por el hecho de que su ámbito de actuación no coincide con el área geográfica de actividad de los bancos que supervisa (una parte relevante de los activos exteriores de los bancos de la zona del euro se ubica en terceros países³⁸). No obstante, como la crisis financiera ha puesto de manifiesto, en un contexto de elevada integración financiera (y, más aún, en una unión monetaria), las fuentes de este tipo de externalidades van mucho más allá de la mera existencia de interconexiones directas [Beck y Wagner (2013)].

Finalmente, la existencia de un supervisor supranacional con fuertes competencias permite aumentar la distancia entre los supervisores y los grupos de presión y los poderes políticos nacionales, lo que en teoría debería reducir el riesgo de que los supervisores apliquen políticas excesivamente laxas³⁹.

No obstante, la centralización de la supervisión también presenta potenciales inconvenientes. El principal es que el supervisor central tiene desventajas informativas respecto a las autoridades nacionales, derivadas del mejor conocimiento que estas últimas tienen de las entidades, los sistemas bancarios y los marcos regulatorios nacionales, así como de su cercanía geográfica y cultural respecto a las entidades. Los inconvenientes de la centralización aumentan cuanto mayor es el grado de singularidad de las entidades supervisadas.

En definitiva, la centralización de la supervisión en una autoridad supranacional tendrá más sentido cuanto mayores sean las externalidades transfronterizas y la preocupación por una eventual «captura» del supervisor, y será menos atractiva cuanto más acusada sea la heterogeneidad entre economías, sistemas bancarios y marcos regulatorios.

El diseño elegido para el MUS refleja en parte la tensión entre estos elementos. La decisión de dejar la supervisión directa de las entidades menos significativas en manos de las ANC es coherente con el ámbito eminentemente doméstico de su actividad. En cuanto a las entidades significativas, se ha elegido un modelo altamente centralizado⁴⁰, que, no obstante, se sitúa en un punto intermedio entre una hipotética autoridad única europea y un sistema altamente descentralizado como el que ha existido tradicionalmente en Estados Unidos (caracterizado por un alto grado de delegación en las autoridades de supervisión estatales). Este modelo es consistente con el hecho de que, a pesar de la existencia de una unión monetaria y del avance hacia la consecución de un marco normativo único, la experiencia acumulada por las ANC y su cercanía a las entidades les confiere ventajas también en la supervisión de las entidades significativas.

37 A este respecto, Beck *et al.* (2013) muestran que en la primera fase de la reciente crisis financiera los bancos donde el *equity* estaba en posesión de agentes extranjeros en mayor medida fueron intervenidos relativamente pronto, mientras que los bancos con una proporción elevada de depósitos y activos en el exterior fueron intervenidos relativamente tarde.

38 Allen *et al.* (2011).

39 En este sentido, Agarwal *et al.* (2014) aprovechan el sistema de rotación que asigna la supervisión alternativamente al supervisor federal y al estatal en Estados Unidos. En su trabajo, encuentran una supervisión más laxa a nivel estatal, que atribuyen a las diferencias entre la importancia que ambos supervisores asignan a la marcha de la economía local, así como a diferencias en los recursos destinados a la supervisión. En cambio, no encuentran evidencia de que la presión política o la expectativa de «puertas giratorias» sea un determinante relevante.

40 Si bien no debe perderse de vista que las ANC tienen una amplia mayoría en el Consejo de Supervisión, que es en último término el que aprueba las propuestas de decisión.

Es posible que los beneficios de una mayor centralización aumenten con el paso del tiempo. En primer lugar, desde una perspectiva dinámica, cabe esperar que las entidades respondan de forma endógena a la nueva estructura de la supervisión aumentando su exposición intraeuropea, lo que a su vez intensificaría las externalidades transfronterizas e incrementaría las ganancias asociadas a una supervisión supranacional⁴¹. En segundo lugar, a medida que el BCE adquiera un conocimiento más profundo sobre los sistemas bancarios nacionales, la asimetría entre sus costes de obtención de información y los de las ANC tenderá a reducirse. Finalmente, el proceso de avance hacia un marco regulatorio y supervisor común supone una disminución de la relevancia de las especificidades nacionales, que contribuye a reducir los costes de obtención de información del BCE.

En cualquier caso, teniendo en cuenta la estructura del MUS, esta tendencia a la armonización deberá hacerse compatible con el mantenimiento de un alto grado de participación de las ANC. El motivo más evidente es que las ANC tienen los recursos humanos necesarios para desempeñar adecuadamente el trabajo supervisor. En la actualidad, los efectivos del BCE involucrados en tareas del MUS —incluyendo funciones horizontales, como, por ejemplo, los servicios legales— asciende a unas 1.000 personas. Teniendo en cuenta que a partir de 2016 va a haber 130 grupos bancarios significativos (y que el BCE tiene la responsabilidad última sobre la supervisión de en torno a 3.500 entidades), resulta evidente que el BCE no podría llevar a cabo las tareas que tiene asignadas recurriendo únicamente a su propio personal. De hecho, los efectivos de las ANC que participan en tareas relacionadas con el MUS quintuplican aproximadamente esa cifra⁴².

Las ANC cuentan, además, con un personal altamente preparado y experimentado, que posee un conocimiento profundo de las entidades. Se trata, por ello, de un capital humano valioso, que resulta necesario para asegurar que la transición al MUS no conlleve un deterioro de los estándares supervisores.

Como se ha comentado, es razonable esperar que las ventajas relativas de las ANC se reduzcan con el paso del tiempo, pero no desaparecerán, dado que subsistirán elementos específicos en el entorno regulatorio, institucional y macroeconómico de los países, y se mantendrán las ventajas que confiere una mayor cercanía geográfica y cultural. En este sentido, cabe señalar que, aun cuando la mayoría de las entidades significativas ha optado por el uso del idioma inglés para canalizar su relación formal con el MUS, las lenguas nacionales se siguen utilizando en el trabajo regular de las entidades, de manera que el conocimiento del idioma resulta esencial para llevar a cabo su seguimiento continuado (que implica la revisión de todo tipo de documentación y la interacción con el personal de las entidades a muy diversos niveles).

5.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO CONJUNTO DEL BCE Y LAS ANC

La buena marcha del MUS depende de que funcione adecuadamente la articulación del trabajo conjunto del BCE y de las ANC. A este respecto, el Reglamento del MUS (artículo 6.2) establece el deber de cooperación leal e intercambio de información entre el BCE y las ANC, que prestarán asistencia el BCE en el desempeño de sus tareas.

La cooperación entre el BCE y las ANC se recoge con más detalle en el Reglamento Marco del MUS, que, entre otros aspectos, regula el procedimiento para formar los JST y estable-

⁴¹ Por ejemplo, Colliard (2015) analiza la delegación óptima de los poderes supervisores. En su modelo muestra que una supervisión centralizada debería reducir la fragmentación, incrementando así las externalidades transfronterizas. Véase también Calzolari *et al.* (2015).

⁴² Véase Lautenschläger (2015).

ce de forma genérica las funciones de sus coordinadores y subcoordinadores nacionales. No obstante, en este esquema no se establece de forma inequívoca el grado de autonomía y la capacidad de gestión de equipos de los subcoordinadores nacionales.

Dado que en la práctica el modelo de cooperación no está completamente cerrado, cabe preguntarse qué aproximación proporcionaría unos mejores incentivos para que el trabajo conjunto se desarrolle según lo deseado. Teniendo en cuenta la estructura del MUS, esta cuestión puede analizarse como un «problema de agencia» en el que el BCE actúa como el principal y las ANC como los agentes⁴³. Teniendo en cuenta la existencia de información asimétrica entre el BCE y las ANC y que sus intereses pueden no estar plenamente alineados, es natural que el supervisor central quiera mantener un mayor control sobre las tareas más relevantes y de más difícil verificación a distancia y que trate de establecer procedimientos supervisores estandarizados para limitar el grado de discreción de los supervisores nacionales.

No obstante, también debe tenerse en cuenta el impacto del nuevo marco sobre los incentivos de los principales agentes implicados y, en particular, sobre los supervisores de las ANC. La motivación de estos empleados tiene que ver, además de con su remuneración, con otros elementos como el prestigio o el poder de decisión asociados a sus puestos⁴⁴. Es comprensible que su percepción de estos factores se vea afectada negativamente por la cesión de competencias al BCE, que en el nuevo marco ostenta la responsabilidad última en la coordinación del trabajo supervisor⁴⁵. En este contexto, es conveniente articular mecanismos para potenciar la implicación de los empleados de las ANC en el buen funcionamiento del MUS, más allá de la mera profesionalidad, asegurando que mantienen cierta autonomía y que desempeñan un papel relevante en las tareas esenciales de la supervisión, cuya asignación dentro de los JST debe responder a criterios de experiencia y competencia profesional (no de afiliación institucional).

En definitiva, desde la perspectiva del BCE, a la hora de determinar el grado de delegación en las autoridades nacionales existe una cierta disyuntiva entre minimizar los problemas de información asimétrica (asignando a los empleados de las ANC las tareas más rutinarias o fácilmente revisables) y asegurar una adecuada motivación del personal de las ANC (para lo que se requiere la provisión de unos incentivos apropiados). En la medida en que el marco normativo e institucional del MUS —en particular, el diseño de los JST— confiere al BCE una amplia capacidad para disponer de toda la información relevante sobre los procesos supervisores y para adoptar en última instancia las decisiones, existe margen para favorecer en primera instancia un modelo que conceda al personal de las ANC una capacidad de actuación relativamente amplia, sujeta a un control *ex post* estricto por parte del BCE. Con ello se favorecería la optimización del uso de los recursos disponibles en las ANC y la creación progresiva de una cultura supervisora y una identidad comunes en el MUS, a la que también deberán contribuir los intercambios de personal entre supervisores y el establecimiento de mecanismos de movilidad entre el BCE y las ANC.

5.3 CONVERGENCIA SUPERVISORA

Tras la crisis financiera, diversas instituciones y organismos internacionales han realizado un esfuerzo para promover una mayor convergencia en los estándares de supervisión. El Consejo de Estabilidad Financiera ha llevado a cabo un trabajo centrado en la

43 Véase, por ejemplo, Carletti *et al.* (2015).

44 Véanse Wilson (1989) y Dewatripont *et al.* (1999).

45 Véase Tröger (2014).

intensidad y la efectividad de la supervisión, en particular en relación con las entidades globalmente sistémicas⁴⁶. Por su parte, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea publicó en 2012 una revisión de sus «Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz»⁴⁷, donde se establecen los criterios mínimos para una correcta supervisión prudencial de los sistemas bancarios. Con todo, se trata de principios muy generales que dejan un margen de maniobra significativo a las autoridades supervisoras. Finalmente, en el ámbito de la UE, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) tiene el mandato de promover la convergencia en la metodología y en la práctica supervisora. Para ello viene trabajando en la creación de un manual europeo de supervisión y ha empezado a publicar un «Informe sobre convergencia de las prácticas supervisoras»⁴⁸, en el que se señala la existencia de múltiples fuentes de heterogeneidad.

La creación del MUS, entre cuyos objetivos está el de asegurar una supervisión consistente e intrusiva, definida sobre la base de la identificación de mejores prácticas a nivel internacional, supone un salto cualitativo en el proceso de convergencia supervisora en Europa y, de hecho, tras apenas un año de actividad, puede decirse que ya se han producido avances importantes en este sentido.

En relación con los criterios generales de política supervisora destacan los trabajos relativos a la armonización del ejercicio de las opciones y facultades que el derecho de la Unión confiere a los supervisores, que se materializarán en la próxima aprobación de un reglamento y una guía⁴⁹. Estas nuevas pautas supondrán, por ejemplo, una igualación en la duración de los períodos transitorios para la introducción de algunas medidas previstas en la normativa de solvencia, así como el establecimiento de criterios consistentes para decidir bajo qué condiciones se podrán conceder determinadas exenciones a las entidades (por ejemplo, respecto a los requerimientos de capital y liquidez para las entidades individuales dentro de un grupo bancario).

Más allá de este trabajo, durante su primer año de funcionamiento el Consejo de Supervisión ha abordado múltiples temas de política supervisora sobre los que era necesario establecer un criterio común. Entre ellos cabe mencionar la emisión de una recomendación sobre las políticas de reparto de dividendos y la fijación de criterios sobre diversos aspectos como las autorizaciones para la adquisición de participaciones significativas en entidades de crédito, la evaluación de la idoneidad de los miembros de los consejos administración o los requisitos a exigir en las ampliaciones y reducciones de capital⁵⁰.

Entre los trabajos en marcha, cabe destacar el proyecto para la revisión de los «modelos internos» que las entidades utilizan para el cálculo de sus activos ponderados por riesgo, que constituyen el denominador de las ratios de capital regulatorio. Se trata de un área en la que parece existir un grado de heterogeneidad notable⁵¹ y, dada su importancia, el MUS deberá dedicarle un esfuerzo importante en los próximos años.

46 FSB (2014).

47 BCBS (2012).

48 El análisis de este informe se concentra particularmente en el análisis de la consistencia del tratamiento de dos temas especialmente relevantes: el proceso de revisión y evaluación supervisora y el uso de modelos internos [véase ABE (2015)].

49 Actualmente ambos documentos se encuentran en fase de consulta pública.

50 Véase Lautenschläger (2015).

51 De hecho, el informe sobre convergencia supervisora de la ABE señala la existencia de diferencias significativas en las definiciones que afectan al cálculo de los parámetros esenciales (probabilidad de *default*, pérdida esperada), en las prácticas nacionales (aplicación de suelos), en la disponibilidad de datos y en el grado de exigencia de los procesos de validación aplicados hasta ahora por las ANC.

También ha habido progresos relevantes en los procedimientos supervisores⁵², que se han plasmado en un extenso Manual de Supervisión⁵³. Se trata de un documento interno, destinado al personal del MUS, en el que se describen los procesos y la metodología para la supervisión de las entidades significativas y menos significativas, así como los criterios para la cooperación entre el BCE y las ANC. El Manual es, en todo caso, un documento vivo, que se actualizará periódicamente, a medida que se vaya acumulando experiencia y se avance en el proceso de identificación de mejores prácticas.

No obstante lo anterior, no es posible reflejar en un manual toda la complejidad del proceso supervisor y, por tanto, su interpretación está sujeta a cierta discrecionalidad. En consecuencia, persiste un cierto grado de heterogeneidad en los enfoques supervisores, que depende, entre otras cosas, de la experiencia previa de los empleados con responsabilidad en el BCE (en particular, de los coordinadores de los JST) y del acervo supervisor de cada ANC. Algunas ANC han venido centrando su atención en el análisis de los procedimientos seguidos por las entidades, mientras que otras (como el Banco de España) han dedicado mayores esfuerzos a tareas verificativas y de revisión de los estados contables. Igualmente, en algunas jurisdicciones se han dedicado más recursos al examen de la gobernanza de las entidades de crédito, en ocasiones ensayando técnicas que se alejan de la práctica supervisora tradicional⁵⁴.

Uno de los principales retos del MUS es reducir estas diferencias con la mayor rapidez posible. Se trata de una tarea compleja, pues la identificación de «mejores prácticas» requiere cierta capacidad para medir la efectividad de la supervisión, un campo en el que todavía queda mucho camino por recorrer⁵⁵. En algunas áreas de la supervisión existen divergencias entre las aproximaciones en diferentes jurisdicciones, por lo que, a menos que exista alguna particularidad nacional que aconseje el mantenimiento de un tratamiento específico, incluso en el marco del MUS, será inevitable que las ANC tengan que renunciar a algunas características distintivas de sus enfoques supervisores. Además, teniendo en cuenta la necesidad de optimizar el uso de los recursos, no siempre será posible adoptar para el conjunto del MUS los procedimientos de los países más avanzados y exigentes, de manera que será necesario analizar los costes y beneficios de las distintas aproximaciones e identificar aquellos aspectos de la práctica supervisora que resultan esenciales para una supervisión de calidad, con el objetivo de establecer prioridades.

La atención a la contabilidad es un ejemplo relevante en este sentido. Si bien el MUS no tiene competencias en esta materia, resulta evidente que la información financiera es un elemento esencial para evaluar la solvencia de las entidades de crédito, por lo que, como mínimo, deberán establecerse procedimientos comunes para la revisión de los estados contables⁵⁶. Además, deberían fijarse mecanismos para asegurar que las entidades realizan los ajustes necesarios para corregir las deficiencias detectadas en este análisis.

52 Entre los avances más destacados en lo relativo a los procedimientos supervisores, cabe destacar la elaboración de una metodología común para el proceso de revisión y evaluación supervisora, que ya se ha aplicado en la elaboración de las decisiones de capital para el año 2016. Estas decisiones establecen el capital que las entidades deben mantener por encima de los mínimos regulatorios para asegurar una adecuada cobertura de sus riesgos (es el denominado Pilar 2).

53 En BCE (2014) puede leerse una versión resumida de los principales contenidos del Manual.

54 En el Banco Nacional de Holanda vienen trabajando desde hace algunos años especialistas en comportamiento para analizar el buen funcionamiento de los consejos.

55 Hilbers *et al.* (2013).

56 La necesidad de establecer criterios comunes se hará aún más evidente con la introducción del marco contable IFRS 9, que incrementa la relevancia del juicio a la hora de determinar el deterioro de los activos (entre otros factores, por la introducción del concepto de pérdida esperada).

Conclusiones

En poco más de tres años, el proyecto del MUS ha pasado de ser un mero compromiso político a constituir una realidad. El proceso para su creación ha sido un éxito: se ha creado el marco legal del nuevo mecanismo, se han acometido las transformaciones necesarias en el BCE y las ANC y se han asumido plenamente las nuevas competencias sin que se hayan producido disfunciones relevantes en el período de transición.

No obstante, el MUS continúa teniendo importantes retos por delante. Entre ellos cabe mencionar el establecimiento de un marco de cooperación efectivo con las autoridades que configuran el nuevo marco europeo de resolución, evitando en la medida de lo posible que se produzcan duplicidades. Asimismo, ante la creciente demanda de una mayor transparencia en el ámbito de la supervisión prudencial⁵⁷, el MUS deberá explicar su modelo supervisor, sus prioridades y sus perspectivas en relación con el tono de la política supervisora, algo que resulta esencial en un contexto caracterizado por el progresivo endurecimiento de las exigencias para las entidades del crédito derivadas de los cambios recientes en la regulación.

En este artículo se ha querido reflexionar acerca de los retos más directamente relacionados con la necesidad de interacción entre el BCE y las ANC en el marco del MUS. Entre las conclusiones de dicho análisis cabe destacar las siguientes:

- En primer lugar, deben articularse mecanismos para asegurar el máximo aprovechamiento de la experiencia y las capacidades de las ANC. En este sentido, es importante encontrar un equilibrio entre las ganancias asociadas a una mayor centralización y las ventajas de los supervisores nacionales en términos de acceso a la información y conocimiento de las peculiaridades culturales y legales de cada sistema bancario.
- En segundo lugar, parece deseable promover una cultura basada en la cooperación y la confianza mutua, en la que los empleados de las ANC tengan un papel relevante, acorde con sus conocimientos y experiencia, potenciando así su plena implicación en el funcionamiento del nuevo mecanismo. La movilidad intra-MUS y el contacto continuado deben ser factores que contribuyan al éxito de esta cultura integradora.
- Finalmente, el MUS debe avanzar hacia la plena armonización de las prácticas supervisoras, identificando las mejores prácticas a nivel internacional y aprovechando la experiencia acumulada por las ANC a lo largo del tiempo. La diversidad de partida en los enfoques supervisores de las ANC debe ser aprovechada para valorar los pros y los contras de cada modelo y elegir aquellos que contribuyan en mayor medida al objetivo de contar con una supervisión coherente y de calidad en todos los países participantes. En este sentido, deberá encontrarse un balance adecuado entre los análisis de tipo prospectivo (como la evaluación de los modelos de negocio) o cualitativo (como la evaluación de los riesgos de conducta o el análisis de la gobernanza) y la atención debida a la calidad de la información financiera que constituye la base para apreciar la solvencia de las entidades.

⁵⁷ Angeloni (2015).

REFERENCIAS

- ABE (2015). *EBA report on convergence of supervisory practices*.
- AGARWAL, S., D. LUCCA, A. SERU y F. TREBBI (2014). «Inconsistent Regulators: Evidence from Banking», *Quarterly Journal of Economics*, 129(2), mayo, pp. 889-938.
- ALLEN, F., T. BECK, E. CARLETTI, P. LANE, D. SCHOENMAKER y W. WAGNER (2011). *Cross-border banking in Europe: implications for financial stability and macroeconomic policies*, CEPR.
- ANGELONI, I. (2015). «Transparency and banking supervision», discurso pronunciado en el foro ICMA Capital Market Lecture Series, el 27 de enero, Fráncfort del Meno.
- BANCO DE ESPAÑA (2013). *Informe Anual, 2012*.
- (2015). *Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2014*.
- BARTH, J. R., G. CAPRIO y R. LEVINE (2004). «Bank regulation and supervision: What Works Best?», *Journal of Financial Intermediation*, 13, pp. 205-248.
- BCBS (2012). *Core Principles for Effective Banking Supervision*.
- BCE (2014). *Guide to Banking Supervision*.
- BECK, T., R. TODOROV y W. WAGNER (2013). «Supervising cross-border banks: theory, evidence and policy», *Economic Policy*, 28(73), pp. 5-44.
- BECK, T., and W. WAGNER (2013). *Supranational Supervision - How Much and for Whom?*, CEPR Discussion Paper 9546.
- BERNANKE, B. S. (2007). «Central Banking and Bank Supervision in the United States», Chairman's Remarks at the Allied Social Science Association Annual Meeting, Chicago, Illinois.
- CALZOLARI, G., J.-E. COLLIARD y G. LORANTHZ (2015). *Multinational Banks and Supranational Supervision*, mimeo.
- CARLETTI, E., G. DELL'ARICCIA y R. MÁRQUEZ (2015). *Regulatory Incentives in a Banking Union*, mimeo.
- COLLIARD, J.-E. (2015). *Optimal supervisory architecture and financial integration in a banking union*, ECB Working Paper Series 1786.
- DEWATRIPONT, M., I. JEWITT y L. TIROLE (1999). «The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies», *Review of Economic Studies*, Wiley Blackwell, vol. 66(1), pp. 199-217.
- ESRB (2014). *Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector*.
- FSB (2014). *Supervisory Intensity and Effectiveness. Progress Report on Enhanced Supervision*.
- GOODHART, C. (2002). «Recent developments in central banking», en D. Dickinson y W. Allen (eds.), *Monetary Policy, Capital Flows and Exchange Rates: Essays in Honour of Maxwell Fry. International studies in money and banking*, Routledge, Londres, pp. 65-77.
- GOODHART, C., y D. SCHOENMAKER (1995). *Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision be Separated?*, Oxford Economic Papers, 47(4), pp. 539-560.
- GOYAL, R., et al. (2013). *A Banking Union for the Euro Area*, International Monetary Fund Staff Discussion Note, SDN 13/01.
- HILBERS, P., K. RAAIJMAKERS, D. RIJSBERGEN y F. VRIES (2013). *Measuring the Effects of Financial Sector Supervision*, De Nederlandsche Bank Working Paper n.º 388.
- LAUTENSCHLÄGER, S. (2015). «One Year of SSM», discurso pronunciado en la conferencia One Year of SSM Effective and Efficient Supervision in a Volatile World?, del 2 de noviembre, organizada por el Institute of Law and Finance, Fráncfort del Meno.
- MILLARUELO, A., y A. DEL RÍO (2013). «La fragmentación financiera en la zona del euro durante la crisis», *Boletín Económico*, diciembre, Banco de España, pp. 41-51.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1999). *EMU and banking supervision*, LSE Financial Markets Group.
- PISANI-FERRY, J., A. SAPIR, N. VERON y G. B. WOLFF (2012). *What Kind of European Banking Union?*, Bruegel Policy Contribution 2012/12.
- TRÖGER, T. H. (2014). «The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation? Preliminary Assessment of the New Regime for the Prudential Supervision of Banks with ECB Involvement», *European Business Organization Law Review*, 15, pp. 449-497.
- UGENA, R. (2015). «El Mecanismo Único de Supervisión europeo», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 27-28, julio-diciembre de 2014 y enero-junio de 2015, pp. 139-158.
- VAN ROMPUY, H. (2012). «Towards a genuine economic and monetary union», Informe del presidente del Consejo Europeo, Consejo Europeo.
- VEGARA, D. (2014). «Una panorámica de la Unión Bancaria», *Estabilidad Financiera*, n.º 27, pp. 10-30.
- VIVES, X. (2001). «Restructuring Financial Regulation in the European Monetary Union», *Journal of Financial Services Research*, vol. 19(1), febrero, Springer, pp. 57-82.
- WILSON (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Book, Nueva York.