

2.12.2015

La Unión Bancaria: logros y retos

Clausura de la presentación del informe “La Unión Bancaria: suma y sigue”/
Centro de Sector Financiero de PwC e IE Business School

Fernando Restoy
Subgobernador

1. Introducción

Quisiera empezar agradeciendo a los organizadores, tanto a PWC como al Instituto de Empresa, su amable invitación para participar en la clausura de este acto de presentación del tercer informe sobre la unión bancaria.

Es difícil exagerar la importancia de la unión bancaria para el proyecto de construcción europea y, en particular, para asegurar el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Una verdadera unión monetaria entre Estados soberanos no se limita a la utilización de los mismos billetes y monedas en todos ellos, ni a la denominación de las operaciones comerciales con la misma unidad de medida. La unión monetaria requiere que las condiciones en las que se intercambia la liquidez sean homogéneas en todo el área. En la medida en que estos intercambios son típicamente intermediados por las entidades financieras a través de cuyos pasivos se liquidan las transacciones comerciales y financieras, el adecuado flujo de liquidez dentro de la unión monetaria exige que el riesgo asociado a esos pasivos no dependa de la localización de la entidad que los emite.

Naturalmente, para lograr esta homogeneidad son necesarios mecanismos comunes de prevención y gestión de crisis bancarias y esquemas de mutualización del riesgo que minimicen el vínculo entre las condiciones económicas y fiscales nacionales y la capacidad de preservación del valor de los pasivos bancarios en cada jurisdicción. Estos requisitos incluyen un mecanismo único de supervisión como herramienta de prevención, un mecanismo único de resolución que persiga el tratamiento homogéneo de las entidades con problemas de viabilidad y disponga de un fondo común que lo haga económicamente factible, y un sistema integrado de garantía de depósitos que asegure a los tenedores de depósitos elegibles una cobertura idéntica en todo el área monetaria.

Creo que ya podemos afirmar que el proyecto de constitución de una unión bancaria que incorpore los ingredientes señalados está cerca de ser una realidad tangible. Hace apenas unas semanas hemos celebrado el primer aniversario de la puesta en marcha del primero de los tres pilares del proyecto de unión bancaria, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS); por su parte, el Mecanismo Único de Resolución, el segundo pilar de la Unión Bancaria, ha comenzado ya su andadura y estará plenamente operativo a partir del 1 de enero de 2016.

Es cierto que restan por acometer algunos desarrollos relevantes. Por una parte, el fondo único de resolución debe ser reforzado para garantizar que dispone de la potencia necesaria para hacer frente a futuras crisis bancarias, sin desestabilizar las finanzas públicas de los países afectados. Por otra, debemos intensificar los esfuerzos para avanzar en el tercer pilar de la unión bancaria, el establecimiento de un esquema común de garantía de depósitos, a partir de la propuesta hecha pública por la Comisión Europea la semana pasada.

Hoy quisiera centrar mi intervención en el Mecanismo Único de Supervisión, el componente más desarrollado de la unión bancaria. Y, para ello, revisaré los hitos alcanzados y me detendré en los que considero son los principales retos que tenemos por delante.

2. Los hitos alcanzados por el MUS

El primer hito del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) tuvo lugar precisamente antes de asumir plenamente su responsabilidad supervisora, al ejecutar de forma exitosa el ejercicio de “evaluación global” de todos los grupos bancarios significativos de los países de la zona del euro. Esta revisión permitió mejorar la información sobre la situación de los bancos europeos e identificar las acciones que pudieran ser necesarias para reforzar su solvencia.

En este sentido, cabe recordar que las entidades bancarias españolas fueron las que menos incidencias mostraron en el proceso de revisión de la calidad de los activos, que supuso ajustes de poco más de un 0,1% de sus activos ponderados por riesgo. Este resultado, junto con el limitado impacto de las pruebas de resistencia, puso de manifiesto que el proceso de reforma del sistema bancario español acometido en los años anteriores había cumplido sus objetivos.

Actualmente, ya estamos trabajando en la prueba de resistencia prevista para el próximo año. Esta prueba, siguiendo la metodología de la Autoridad Bancaria Europea, se realizará sobre una muestra de bancos representativa del 70% de los activos bancarios de la zona del euro, entre los que se encuentran seis entidades españolas. Los resultados se publicarán a principios del tercer trimestre de 2016.

Uno de los principales retos del MUS en sus momentos fundacionales ha consistido en hacer operativa su compleja estructura de gobernanza. Esta complejidad se deriva de las restricciones institucionales que impone el Tratado, de la necesidad de asegurar la separación entre las funciones de política monetaria y de supervisión prudencial atribuidas al BCE y del objetivo de lograr una adecuada inserción de las autoridades nacionales en el nuevo esquema sin perturbar el liderazgo del BCE en las decisiones supervisoras.

Como saben, el órgano central del MUS es el Consejo de Supervisión, que es el responsable de la planificación y ejecución de las labores de vigilancia y de elevar propuestas de decisión al Consejo de Gobierno, que este puede aprobar u objetar, pero no modificar. Este Consejo está integrado por veinticinco miembros: la Presidenta, la Vicepresidenta, cuatro miembros nombrados por el Consejo de Gobierno del BCE y los representantes de las autoridades supervisoras nacionales de los diecinueve Estados miembros participantes.

El Consejo de Supervisión está intensamente involucrado en todas las actuaciones relevantes del MUS, como consecuencia de las competencias que le atribuye directamente el reglamento comunitario que lo regula y la ausencia de capacidades amplias de delegación. De hecho, durante tan solo su primer año de funcionamiento, el Consejo de Supervisión ha adoptado en torno a 1.200 propuestas de decisión. Esta elevada carga de trabajo, muy superior a la habitual en los máximos órganos de decisión de las agencias supervisoras en otras jurisdicciones, constituye un reto operativo de primer orden al que se está haciendo frente, hasta el momento, con apreciable eficacia manteniendo un elevada frecuencia de reuniones presenciales que se complementan con numerosas teleconferencias y abundantes procedimientos escritos.

Más en general, la puesta en marcha del MUS ha exigido importantes transformaciones en la estructura interna tanto del BCE como de las autoridades nacionales. En el caso del

BCE, se han creado cuatro nuevas direcciones generales de supervisión micro-prudencial y se ha ampliado la plantilla para dedicar a esta nueva función más de mil empleados.

Al mismo tiempo, las autoridades nacionales hemos realizado un gran esfuerzo por adaptarnos a este nuevo marco. En el caso del Banco de España, se reestructuró la Dirección General de Supervisión, reorganizando sus departamentos a fin de crear una estructura espejo a la adoptada por el BCE, para así facilitar la interacción entre ambas instituciones.

El cambio más significativo ha sido, no obstante, la creación de los equipos conjuntos de supervisión, integrados por empleados del BCE y de las autoridades nacionales, y que constituyen la base de la supervisión diaria de cada entidad bancaria significativa. Estos equipos conjuntos están coordinados por un empleado del BCE, que está asistido por uno o varios sub-coordinadores de las autoridades nacionales, en los que el coordinador se apoya para la organización del trabajo y la gestión de los equipos locales. Este diseño, ciertamente novedoso, responde a la necesidad de combinar un esquema de dirección centralizada con el aprovechamiento del conocimiento y cercanía a las entidades que aportan los supervisores nacionales.

En este sentido, cabe destacar que más de dos terceras partes de los miembros de estos equipos son empleados de los supervisores nacionales. El personal de estas autoridades es también el encargado, como regla general, de liderar las inspecciones in-situ dentro de su jurisdicción. Además, como saben, las agencias supervisoras nacionales mantienen las funciones de vigilancia directa de las entidades consideradas menos significativas.

Todo ello explica que la puesta en funcionamiento del MUS no haya supuesto ahorro alguno de recursos supervisores a nivel nacional. Por el contrario, las autoridades nacionales hemos debido hacer frente al considerable reto que ha supuesto la pérdida de los recursos humanos transferidos al BCE. En nuestro caso, gracias al éxito alcanzado por los candidatos del Banco de España en los procesos de selección, aproximadamente una cuarta parte de nuestro personal supervisor ha pasado a trabajar para el BCE, incluyendo tres directivos que hoy ocupan puestos de máxima responsabilidad -un Director General y dos Sub-Directores Generales- en este organismo.

El tercer hito a destacar ha sido el establecimiento de un marco de actuación para el desarrollo de las funciones supervisoras del MUS. Para ello, desde el inicio del proyecto se ha trabajado en la definición de esquemas comunes de actuación que permitan superar las diferentes prácticas seguidas por las distintas autoridades nacionales, con culturas supervisoras muy distintas entre sí. Estos trabajos permitieron desarrollar un Manual de Supervisión en el que se describen los procesos y la metodología operativa. Naturalmente, persisten algunos aspectos relevantes de los procedimientos supervisores que deben todavía pulirse. De hecho, el manual cabe entenderlo como un documento vivo, cuya actualización periódica basada en la experiencia acumulada es necesaria para completar la convergencia hacia las mejores prácticas supervisoras.

Asimismo, para lograr una mayor consistencia del marco normativo ha sido necesario también revisar la aplicación nacional de las distintas opciones que permite la regulación europea.

La normativa europea de solvencia –la Directiva y el Reglamento sobre requerimientos de capital- otorga cierto grado de discrecionalidad a los Estados miembros y a los supervisores nacionales en la implementación de aspectos concretos de la misma, como por ejemplo, los calendarios para la progresiva adopción de los nuevos estándares de solvencia o el otorgamiento de excepciones al cumplimiento de determinados requisitos prudenciales.

Este margen de flexibilidad nacional debió en su momento ser aceptado por los legisladores europeos en el complejo proceso de negociación de la Directiva y el Reglamento. Naturalmente, la existencia de esta diversidad de normas dificulta la actuación supervisora e impide el tratamiento homogéneo de las entidades en función de su situación objetiva.

Por ello, en los últimos meses, el Consejo de Supervisión del MUS ha trabajado intensamente en este ámbito de lo que ha resultado un acuerdo preliminar que permite adoptar un enfoque común en relación con la aplicación de estas “opciones y discrecionalidades nacionales” en manos de las autoridades supervisoras. Los términos de este acuerdo están siendo ahora sometidos a consulta pública, proceso que finalizará el próximo 16 de diciembre. Confío en que este acuerdo, una vez aprobado de forma definitiva por el BCE, pueda implementarse en los primeros meses de 2016 y que, en todo caso, las futuras revisiones de la normativa europea contemplen menor margen de discreción a los Estados miembros, de modo que se consolide la unicidad del marco legal relevante para la actividad bancaria en toda la UE.

Para terminar esta primera parte de mi intervención, permítanme señalar algunas decisiones relevantes tomadas por el Consejo de Supervisión durante este primer año. Entre las más importantes se encuentran las relativas al proceso de revisión y evaluación supervisora (SREP, en sus siglas en inglés), que por primera vez se ha elaborado con una metodología común para todas las entidades del MUS. Este proceso, en el que se incorporan aspectos tanto cuantitativos como cualitativos, determina el perfil de riesgo de cada una de las entidades significativas, la suficiencia de su liquidez y solvencia en función de dicho perfil y, finalmente, establece los niveles mínimos de capital que deben mantener. Las decisiones de capital cuya adopción para 2016 se formalizará en breve, implicarán, para el conjunto de las entidades significativas del MUS, unos requisitos medios de capital algo superiores a los del año anterior: unos treinta puntos básicos que se elevan a cincuenta si se tiene en cuenta el impacto de la progresiva activación de los colchones de capital previstos en la normativa europea.

Asimismo, como recordarán, en enero de este año se adoptó una recomendación sobre política de distribución de dividendos, en la que se instaba a las entidades a mantener unas pautas de reparto de dividendos conservadoras para preservar su solvencia, que será reevaluada próximamente. A su vez, se han establecido criterios comunes para decisiones recurrentes como las autorizaciones para la adquisición de participaciones significativas en entidades de crédito, la evaluación de la idoneidad de los miembros de los consejos de administración o los requisitos a exigir en las ampliaciones y reducciones de capital.

Finalmente, no quiero dejar de subrayar el papel relevante desempeñado por el MUS en la gestión de la crisis griega. El MUS no solo ha realizado un seguimiento continuo de la

situación de las entidades bancarias, sino que, una vez alcanzado el acuerdo entre las autoridades europeas y las griegas el pasado verano, ha sido el encargado de determinar las necesidades de recapitalización de las cuatro entidades significativas griegas a partir de un ejercicio específico de evaluación global, cuyos resultados han sido publicados recientemente. En los próximos meses, el MUS deberá vigilar que el proceso de recapitalización de estas entidades se lleva a cabo según lo establecido.

3. Algunos retos

Dicho esto, y como les decía al principio, es cierto que el MUS deberá hacer frente a numerosos retos en el futuro próximo. Me gustaría señalarles cuatro en particular.

En primer lugar, resulta necesario definir con claridad el tono deseado de la política microprudencial. El MUS, a pesar de su ejemplar puesta en funcionamiento, todavía está en construcción y sus criterios, prácticas y objetivos específicos no han alcanzado todavía el grado deseable de estabilidad. Es evidente que debemos acortar en lo posible la transición, de modo que las entidades conozcan con suficiente certidumbre las exigencias de su supervisor a corto y medio plazo y puedan, de este modo, diseñar con eficacia sus actuaciones estratégicas y de gestión.

Es cierto que este objetivo se ve actualmente dificultado por el todavía inestable marco regulatorio internacional. Confío en que se cumpla la intención anunciada por el Comité de Basilea en su reciente informe al G20, de culminar la reforma regulatoria el próximo año. En todo caso, en el ámbito supervisor debemos todavía hacer un esfuerzo para especificar con mayor precisión y permanencia las exigencias de solvencia para cada entidad en función de su perfil de riesgo, y establecer pautas claras sobre la aplicación de restricciones a la retribución de los instrumentos de capital y a la compensación variable de los directivos.

Al mismo tiempo, como apuntaba anteriormente, deberemos seguir trabajando en la convergencia de las prácticas supervisoras hacia los mejores estándares, y en limar las diferencias que aún persisten entre las distintas jurisdicciones pertenecientes al MUS. Por ejemplo, mientras algunas autoridades nacionales han puesto tradicionalmente el foco en la revisión de los procedimientos de gestión, otras han otorgado una relevancia especial a la revisión de la clasificación y valoración de los activos en los estados financieros. Estas diferencias en las prácticas supervisoras implican, a su vez, heterogeneidad en el perfil profesional de los empleados de las distintas autoridades que ahora comparten misión en el seno del MUS.

En ese contexto, el Banco de España tiene una tradición –creo que globalmente exitosa– de asignar, en su labor supervisora, una importancia elevada a la vigilancia del rigor de la información financiera y de los modelos utilizados para el cálculo de los activos ponderados por riesgo. Naturalmente, aspiramos a que estos elementos –que afectan crucialmente a la capacidad del supervisor para medir adecuadamente la situación de solvencia de los bancos– formen parte del modelo común que el MUS adopte y aplique de manera homogénea a todas las entidades.

Un tercer reto relevante es el logro de un marco fructífero de interacción entre el MUS y el Mecanismo Único de Resolución. La norma ha establecido en Europa una estructura compleja, que incluye la creación de una agencia de resolución –el Consejo Único de

Resolución-, separada institucionalmente del supervisor, a la que se le han otorgado poderes muy amplios, tanto en el ámbito de la definición de requisitos de resolubilidad- que incluye la determinación de un volumen mínimo de instrumentos capaces de absorber pérdidas- como en el ámbito de la activación de procedimientos de resolución para entidades no viables, así como en la selección de los instrumentos más acordes para ejecutarla.

Las actuaciones de resolución tienen implicaciones directas sobre la estabilidad financiera, que es el bien público que el MUS aspira a proteger, y giran en torno a las entidades más vulnerables, que son precisamente las que requieren una mayor atención por parte del supervisor prudencial. Por ello, la definición de procedimientos eficaces de cooperación e intercambio de información y de análisis entre los Consejos de Supervisión y Resolución resulta esencial para impedir disfunciones, duplicidades y fricciones que dificulten el adecuado funcionamiento de la unión bancaria. En este momento se está elaborando un Memorando de Entendimiento entre ambas agencias que espero contribuya a lograr la coordinación requerida.

Por último, debemos mantener los esfuerzos para lograr el grado de cohesión entre los distintos componentes del MUS que requiere una supervisión eficaz. El MUS supervisa directamente 122 grupos bancarios europeos, que aglutinan unas 1.200 entidades. Ello se hace con equipos de supervisión formados por personal de diversas instituciones, con niveles de formación, rango, experiencia y condiciones de trabajo muy diversos. Es evidente que debemos esmerarnos en desarrollar plenamente un concepto de misión al que todas las piezas deben contribuir, bajo el liderazgo del BCE y su Consejo Supervisor, sin exclusiones ni supeditaciones innecesarias. Ello resulta imprescindible para mantener la motivación y la entrega de todo el personal supervisor del MUS, independientemente de la autoridad en la que esté afiliado, y que, hasta la fecha, ha demostrado una profesionalidad excepcional.

Reflexiones finales

Y termino. En el último año se han producido grandes avances en el establecimiento de la unión bancaria, pero aún nos queda camino por delante. Este camino deberá recorrerse en un entorno complejo para la propia industria bancaria europea.

En concreto, la actividad económica se mantiene relativamente débil, la estabilidad de precios está sometida a riesgos significativos y, como consecuencia de ello, los tipos de interés permanecen en niveles muy reducidos. En este entorno el negocio bancario se resiente por las dificultades para la reactivación del crédito, los modestos márgenes de intereses y los activos deteriorados que permanecen en los balances. A lo anterior se añade la creciente exigencia regulatoria que, si bien deberá favorecer la estabilidad de la industria a medio plazo, en el corto aumenta la presión sobre la rentabilidad del negocio.

En este contexto, resulta fundamental la revisión, tanto por parte de los gestores como de los supervisores, de la solidez del modelo de negocio de las entidades y, en particular, de su capacidad para generar de manera estable los recursos que aseguren a medio plazo niveles satisfactorios de rentabilidad y solvencia. Ello puede requerir una corrección del exceso de capacidad de la industria bancaria europea que parece prevalecer en la actualidad. Es importante que las autoridades involucradas intenten acompañar el

proceso –que debe ser, en todo caso, conducido por las propias entidades- de modo que esta corrección se produzca de la manera más ordenada posible.

Muchas gracias.