



## 10. CONSOLIDACIÓN DEL SECTOR BANCARIO EUROPEO: OBSTÁCULOS Y POLÍTICAS

MARTIN BOER Y ANDRÉS PORTILLA,  
INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE (IIF)<sup>1</sup>

### 10.1. RESUMEN

La consolidación del sector bancario europeo puede traducirse en unos bancos más fuertes y resilientes, además de impulsar la rentabilidad mediante el aumento de las economías de escala. Sin embargo, si bien el argumento de la consolidación es claro, existen varios obstáculos significativos a las fusiones y adquisiciones, que van desde la diversidad de factores económicos, políticos, normativos y culturales hasta las características del entorno de negocio en el que operan actualmente los bancos europeos. A estos retos se añade la incertidumbre geopolítica global y regional, así como los rápidos y profundos cambios de perspectiva del sector bancario mundial derivados de la evolución tecnológica y la innovación. En este capítulo hacemos un repaso del panorama bancario europeo actual, consideramos los distintos obstáculos a la consolidación y comentamos las recomendaciones de política dirigidas a fortalecer el sistema bancario europeo con vistas a crear un futuro más saludable, más estable y más rentable.

**Palabras clave:** Consolidación bancaria; Unión Bancaria Europea, Sistema de Garantía de Depósitos Europeo (EDIS, por sus siglas en inglés); Normativa bancaria; Banca transfronteriza.

---

<sup>1</sup> Martín Boer es director (Asuntos Regulatorios) y Andrés Portilla es director general (Asuntos Regulatorios) del Institute of International Finance (IIF) en Washington, D.C. Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente las de los autores y no representan necesariamente las opiniones del IIF. Con nuestro agradecimiento a Kristina Haberson, de la Universidad de Ciencias Económicas y Dirección de Empresas de Viena, por su inestimable ayuda en la investigación.



## 10.2. INTRODUCCIÓN

El sector bancario global actual es totalmente distinto del anterior a la crisis financiera global. A escala mundial, los bancos han llevado a cabo una transformación fundamental de sus balances, aumentando la cantidad y la calidad de su capital, sus estrategias de financiación y su nivel general de liquidez. Los bancos europeos, en línea con la tendencia global, han reforzado sustancialmente sus posiciones de liquidez y capital. Sin embargo, existe una serie de factores que han incidido negativamente en su rentabilidad. En este momento, son muchos los bancos que no pueden cubrir sus costes de capital. Los conceptos de financiación corporativa tradicionales indican que las fusiones y adquisiciones podrían ser una vía para conseguir más economías de escala y, por consiguiente, una mayor rentabilidad. Un sistema bancario consolidado sería más saludable, más estable y más rentable. Además, un sistema financiero saludable tendría un impacto positivo en la economía europea en general, lo que contribuiría a espolear la inversión, el empleo, el comercio y el crecimiento económico. A su vez, esto crearía un círculo virtuoso en el que el sector bancario se beneficiaría de la fortaleza de la economía en general, como ocurrió en décadas pasadas anteriores a la crisis financiera.

Si esa premisa es cierta, habría que preguntarse por qué no está produciéndose una mayor consolidación y qué pueden hacer las autoridades y los responsables de las políticas para estimularla, dos preguntas importantes que vamos a tratar en este capítulo.

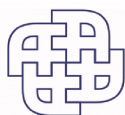
## 10.3. ¿HAY DEMASIADOS BANCOS EN EUROPA?

En 2017, Danièle Nouy, anterior presidenta del Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo (BCE), pronunció un fogoso discurso en Madrid titulado “¿Demasiado de algo bueno? Necesidad de consolidación en el sector bancario europeo”.<sup>2</sup> La Sra. Nouy argumentaba que, por sí misma, la banca es algo bueno, pero cuando el sector bancario crece en demasía, la economía puede verse aquejada de un exceso de bancos, lo que puede afectar a la salud de los propios bancos y, por extensión, a la de la economía en general.

El exceso de bancos puede producirse cuando existen demasiados bancos que, por diversos motivos, no salen del mercado. Una situación de ese tipo daría lugar a una gran competencia entre los bancos y, por consiguiente, a escasos beneficios, dividendos bajos o nulos y una menor capacidad de esas entidades para crear colchones de capital. Además, los bancos se inclinarían a asumir riesgos mayores para aumentar sus beneficios, lo que causaría inestabilidad. El sector bancario podría ser demasiado grande no solo en comparación con otros sectores, lo que podría inhibir el crecimiento, sino también por comparación con otras fuentes de financiación, como los mercados de capitales, lo que haría que las economías basadas en la banca salieran más perjudicadas en caso de crisis.

---

<sup>2</sup> Danièle Nouy 2017. “Too much of a good thing? The need for consolidation in the European banking sector”, 27 de septiembre de 2017



Además, el sector bancario podría ser demasiado grande en relación con sus activos, lo que puede constituir una señal de sobreendeudamiento de la economía. Una economía, por lo tanto, puede estar aquejada de un exceso de bancos en muchos sentidos interconectados.<sup>3</sup>

Más recientemente, Andrea Enria, nuevo presidente del Consejo de Supervisión del BCE, dijo que eliminar el exceso de capacidad de los sistemas sigue siendo un reto estructural en el sector bancario europeo: “La consolidación beneficiaría al sector, pero parece existir una serie de impedimentos que bloquean los avances”.<sup>4</sup> En la última década, los funcionarios de la Unión Europea han intentado dar prioridad a la consolidación del sector bancario europeo, especialmente después de que la crisis financiera expusiera las debilidades del sector financiero, que se vieron exacerbadas por los vínculos existentes entre los sectores bancario y soberano.

Al extenderse la crisis financiera por la Zona euro, se hizo evidente la necesidad de una integración más profunda de los sectores bancarios, algo que no se había conseguido en los intentos iniciales de aproximar la normativa bancaria en todas las jurisdicciones de la UE, especialmente cuando los sistemas financieros de esos países se consideraban sustancialmente interdependientes. La Unión Bancaria Europea se creó en 2014 para estimular esa integración mediante el establecimiento de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y un Mecanismo Único de Resolución (MUR), además de un único código normativo.

Si bien estas instituciones ya han conseguido mucho en el sentido de hacer la supervisión más coherente y proporcionar un marco de resolución común, la Unión Bancaria sigue sin completarse y los bancos europeos aún siguen operando a escala nacional, especialmente los bancos minoristas, y la aspiración a un mercado único de servicios financieros totalmente integrado sigue quedando lejos.

#### 10.4. LA BANCA DE LA EUROPA ACTUAL

El mercado bancario de la Eurozona ha estado fragmentado, y sigue estándolo, desde el inicio de la crisis financiera. Lo demuestra, primero, el hecho de que los créditos transfronterizos en la Zona euro y la cuota de mercado de las sucursales y filiales extranjeras han disminuido desde 2008, y segundo, que en 2017 las entidades nacionales constituían el 86% de los préstamos a entidades no financieras de la Eurozona, un porcentaje que no ha variado en los últimos años. Además, en 2016, la cuota de los bancos de propiedad extranjera en el sistema bancario nacional era solo del 17%.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Danièle Nouy 2017.

<sup>4</sup> Andrea Enria 2019. “The banking union – a personal view on its past, present and future”, 30 de octubre de 2019.

<sup>5</sup> Philipp Hildebrand 2018. “What next for banking union?”, 8 de junio de 2018.

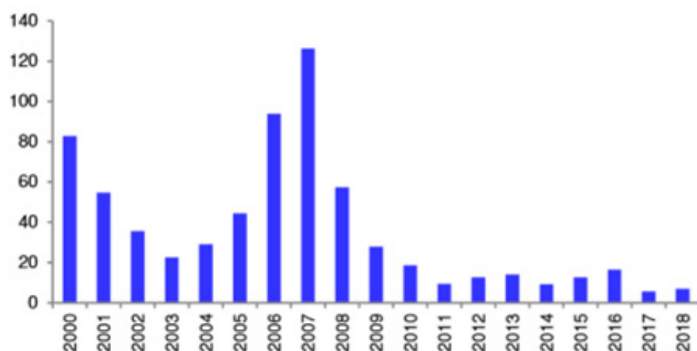


No es fácil determinar cuál sería el tamaño óptimo de un sistema financiero. La consolidación aporta ventajas considerables, pero un número demasiado bajo de bancos también podría dar lugar a una falta de competencia que, potencialmente, podría perjudicar a los consumidores, hacer disminuir la innovación y pesar en el crecimiento económico.

En 2018 había 6.088 entidades de crédito en los 28 países miembros de la Unión Europea, un 2,6% menos que el año anterior, con una reducción de 2.437 (29%) respecto a 2009, lo que significa que una de cada cuatro entidades había desaparecido desde la crisis financiera.<sup>6</sup> Ese descenso es comparable al de Estado Unidos, donde en 2018 había 4.715 bancos comerciales, un 31% menos que en 2009 (6.829).<sup>7</sup>

Sin embargo, también ocurre que la consolidación observada en Europa en los últimos años se ha producido a escala nacional, dentro de las fronteras de los Estados miembros. La Figura 1 muestra que el total de operaciones de fusión y adquisición ha disminuido hasta menos de 10.000 millones de USD en 2018 respecto a los 130.000 millones de USD de 2007. El número de fusiones y adquisiciones transfronterizas también ha descendido en los últimos años: solo 28 operaciones en 2017, en comparación con las 65 de 2010.<sup>8</sup> Las fusiones bancarias, especialmente las transfronterizas, parecen haberse ralentizado desde la crisis financiera, no solo en valor, sino también en número.<sup>9</sup>

**FIGURA 1: LAS FUSIONES Y ADQUISICIONES DE BANCOS EUROPEOS HAN DISMINUIDO POR VALOR (MILES DE MILLONES DE USD)**



Fuentes: Deutsche Bank, Dealogic

<sup>6</sup> European Banking Federation 2019. “Banking in Europe: EBF Facts & Figures 2019”

<sup>7</sup> FDIC Statistics at a Glance 2019. “Historical Trends, as of June 30, 2019”.

<sup>8</sup> ZEB 2018. “European Banking study”, noviembre de 2018.

<sup>9</sup> Deutsche Bank 2019. “How to fix European banking...and why it matters”, 13 de marzo de 2019.



Otra forma de establecer el tamaño relativo del sector bancario europeo es la ratio de activos bancarios/PIB, que se sitúa en el 86% en la UE y que va del 179% de Dinamarca y el 135% de Portugal o el 127% de los Países Bajos al 40% de Rumanía y el 18% de Chipre. En comparación, los activos totales del sector bancario estadounidense solo representan un 63% del PIB.<sup>10</sup> Existen motivos bien conocidos para esta situación, incluidas distintas estructuras de sistemas bancarios, mercados hipotecarios y las circunstancias respectivas de los mercados de capitales, pero la diferencia sigue siendo impactante.<sup>11</sup>

Además, entre otras cosas, los cinco mayores bancos de EE. UU. comparten el 50% de los activos bancarios, mientras que los cinco mayores bancos de la UE comparten menos de un cuarto de los activos de todos los bancos del grupo. Así, la concentración del sector bancario estadounidense dobla la del europeo. El sector bancario de EE. UU. constituye un solo mercado, mientras que Europa está fragmentada en mercados nacionales. En ausencia de una plena unión bancaria, la Eurozona sigue dividida en 19 mercados separados, cada uno de ellos con sus propios requisitos de regulación y supervisión. Debido al hecho de que el sistema bancario europeo está considerablemente más fragmentado que los de otros mercados desarrollados, las posiciones competitivas de los bancos sufren y las rentabilidades son estructuralmente menores.<sup>12</sup>

Existen claras diferencias entre los Estados europeos en cuanto a la tendencia de consolidación general de Europa. Algunos grandes mercados, incluidos Alemania, Austria y Suiza, tienen un alto potencial de consolidación por sus sectores bancarios heterogéneos y dispersos (por ejemplo, cajas de ahorros, cooperativas y bancos privados), y en algunos casos la segmentación se recoge en las leyes bancarias del país a fin de salvaguardar algunos objetivos públicos o sociales.

La Figura 2 muestra la probabilidad de consolidación adicional basada en la cuota de mercado de los cinco bancos principales y el cambio del número general de bancos. Austria, Alemania, Italia, Polonia y Suiza se identifican como los países con mayor potencial de consolidación. En cambio, no es probable que otros mercados regionales como Benelux y Escandinavia, por ejemplo, que ya han pasado por ese proceso, sigan consolidándose.<sup>13</sup>

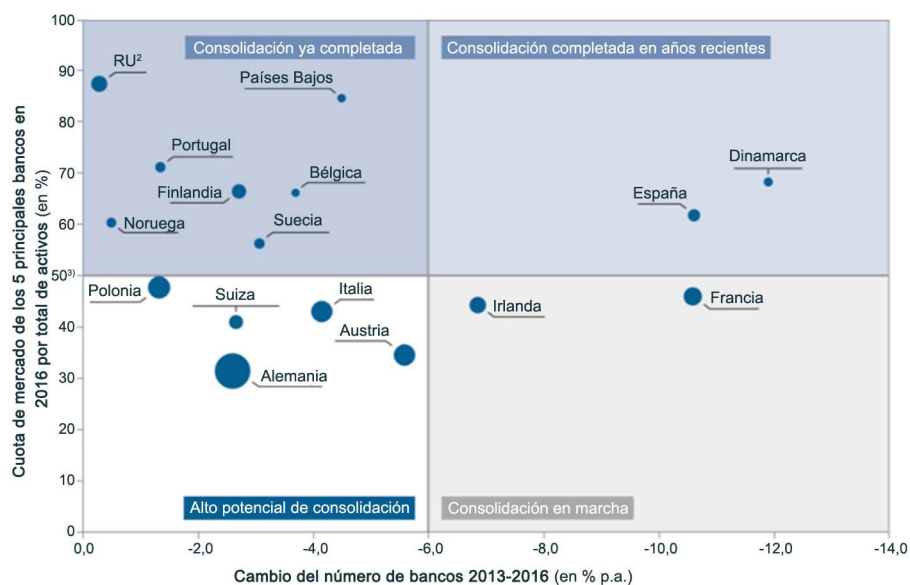
<sup>10</sup> Global Economy.Com 2019. "Bank assets to GDP in the European union and United States"; los datos más recientes son de 2016.

<sup>11</sup> Danièle Nouy 2017.

<sup>12</sup> Deutsche Bank 2019.

<sup>13</sup> ZEB (2018). "European Banking study". Página 16. Aunque podrían producirse varias operaciones (pequeñas), ZEB no esperaría grandes cambios en relación con los 50 principales bancos de Europa, y señaló que aún quedaba un largo camino por recorrer en el frente político para que la situación europea pueda compararse con otros grandes mercados bancarios como EE. UU. o China., donde los bancos funcionarían bien en grandes mercados domésticos armonizados.

**FIGURA 2: FASES DE CONSOLIDACIÓN EN EUROPA**



Fuentes: BCE, FBE, ZEB

En países como Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos y España, la cuota de activos de sucursales y filiales extranjeras de la Zona euro también sigue siendo extremadamente baja, mientras que la cuota solo es sustancial en algunos Estados miembros más pequeños, como Eslovaquia y Luxemburgo.<sup>14</sup>

La banca minorista transfronteriza es escasa en general en toda la Eurozona. Por ejemplo, solo un 1% de familias europeas y un 9% de instituciones no financieras tienen préstamos transfronterizos, y prácticamente ninguna familia y solo un 8% de empresas tienen depósitos transfronterizos. Aunque se suponía que la creación del Mercado Único llevaría a la consolidación, lo que mejoraría las rentabilidades de la banca, lo cierto es que solo en Bélgica, Dinamarca y los Países Bajos ha habido una consolidación significativa de los sectores bancarios.<sup>15</sup>

### 10.5. VENTAJAS DE LA CONSOLIDACIÓN

La consolidación puede producirse cuando un banco abandona un mercado o cuando se fusiona con otro banco. Con contadas excepciones, ninguna de estas cosas está ocurriendo actualmente en Europa. Nouy enfatiza que las fusiones bancarias podrían

<sup>14</sup> Hildebrand 2018.

<sup>15</sup> Deutsche Bank 2019.



ayudar a reducir la capacidad y aumentar la eficiencia de los bancos. Junto a las fusiones nacionales, las fusiones transfronterizas, concretamente, no solo contribuirían a reducir el sector bancario, sino también a hacer más profunda la integración, lo que respaldaría el objetivo de un sector bancario auténticamente europeo. De ese modo, los ahorradores tendrían más opciones de inversión, habría más fuentes de financiación disponibles para las empresas, mejoraría la compartición de riesgos y la economía ganaría en estabilidad y eficiencia. Los bancos podrían diversificar mejor sus carteras y podrían generar economías de escala, lo que los volvería más eficientes y más rentables.<sup>16</sup>

Un mercado bancario europeo más desarrollado e integrado reduciría la vulnerabilidad de los bancos a shocks asimétricos. Los bancos transfronterizos podrían compensar las pérdidas registradas en un Estado con los ingresos generados en otros, y en consecuencia, a diferencia de los bancos locales, no tendrían que reducir la actividad de préstamo en fases de recesión.<sup>17</sup>

También existen pruebas claras de que unos mercados financieros integrados, respaldados por bancos internacionales, contribuyen a desvincular el consumo y los ingresos de un país.<sup>18</sup> Si los ingresos laborales descienden durante una recesión, pero el sector privado mantiene una cartera financiera diversificada, la gente puede sostener su consumo con los resultados financieros obtenidos de activos mantenidos en regiones que estén exhibiendo un mejor comportamiento.

Existen pruebas de que los shocks económicos se han absorbido mejor en EE. UU. que en la Zona euro, en parte gracias a la banca interestatal. Véase, especialmente, Mario Draghi, antiguo presidente del Banco Central Europeo, que señala el desarrollo de la banca interestatal estadounidense (también conocida como unión bancaria estadounidense) en la década de 1990 y su vínculo con el descenso de recesiones regionales.<sup>19</sup> Buti et al. (2016)<sup>20</sup> comparaban el grado de compartición del riesgo privado transfronterizo dentro de la UE con el de los estados de EE. UU.

En EE. UU., las finanzas absorben en torno al 70% de los shocks económicos locales (los mercados de capitales absorben un 45% y los mercados de crédito un 25% tras la banca interestatal / unión bancaria estadounidense). En cambio, en la Zona euro, donde aún no se ha completado la Unión Bancaria Europea, la cifra total de absorción del riesgo es solo del 25%, lo que produce ciclos económicos locales más severos.

Un mercado bancario europeo consolidado también podría generar nuevas oportunidades y nuevos modelos de negocio para los bancos por sus efectos de escala. Sin un modelo de negocio sostenible en su mercado nacional, los bancos se verían impelidos

<sup>16</sup> Danièle Nouy 2017.

<sup>17</sup> Hildebrand 2018.

<sup>18</sup> IIF 2019. "The value of cross-border banking and the cost of fragmentation", noviembre de 2019.

<sup>19</sup> Mario Draghi 2018. "Risk-reducing and risk-sharing in our Monetary Union", 11 de mayo de 2018.

<sup>20</sup> Buti, Leandro y Nikolov 2016. "Smoothing economic shocks in the eurozone: The untapped potential of the financial union", 25 de agosto de 2016.



a buscar negocios de mucho mayor riesgo.<sup>21</sup> A fin de garantizar un sector bancario de la Zona euro más estable, es necesario posibilitar y promover la consolidación bancaria transfronteriza, y de ese modo volver los bancos más diversificados y rentables.<sup>22</sup>

Unos mercados financieros integrados, como señala Agustín Carstens, director general del Banco de Pagos Internacionales (BPI), entre otros, también aportan una serie de beneficios sociales. “Contribuyen a ampliar el conjunto de oportunidades de prestamistas y prestatarios, a aumentar la competencia en la prestación de servicios financieros y a ofrecer posibilidades de diversificación de riesgos idiosincráticos fuera de las economías nacionales, favoreciendo así la estabilidad financiera”.<sup>23</sup>

Este último punto es especialmente importante en una unión monetaria como la Zona euro, que requiere mecanismos efectivos de compartición de riesgos que compensen las inquietudes relacionadas con las circunstancias económicas, los recursos y la estabilidad financiera de cada país miembro en particular.

Otra ventaja de las operaciones de fusión y adquisición es que pueden impedir costosas quiebras bancarias o rescates mediante la adquisición de bancos con problemas por otros bancos más fuertes. Esto puede ocurrir dentro de un país o en varios países; posibilitar la consolidación bancaria hace aumentar el conjunto de opciones y, ocasionalmente, puede dar lugar a resultados más eficientes.<sup>24</sup> Las fusiones y adquisiciones transfronterizas pueden ser especialmente ventajosas si el sistema bancario local se ha visto golpeado por un shock generalizado o si está altamente concentrado.<sup>25</sup>

Asimismo, existen ventajas específicas de la banca transfronteriza en particular. Por ejemplo, un documento de investigación del Banco de la Reserva Federal de San Francisco concluyó que, cuando los bancos de dos países se conectan más estrechamente a través del mercado de préstamos sindicados, el comercio entre esos países tiende a incrementarse en el año siguiente de un modo significativo, tanto estadística como económicamente.<sup>26</sup> Un estudio del Banco de Inglaterra también muestra que los bancos extranjeros tienden a facilitar más el comercio que los bancos nacionales.<sup>27</sup> Claessens afirma que una mayor presencia de bancos extranjeros y una huella más amplia (más

---

<sup>21</sup> Hildebrand 2018.

<sup>22</sup> Hildebrand 2018.

<sup>23</sup> Agustín Carstens. “The quest for financial integration in Europe and globally”, septiembre de 2019.

<sup>24</sup> Por ejemplo, véase BCE 2017 (mayo) y Enria 2019, “Is less more? Profitability and consolidation in the European banking sector” presentación en la Conferencia Internacional Anual de CIRSE, Lisboa (4 de julio).

<sup>25</sup> IIF 2019. “The value of cross-border banking and the cost of fragmentation”, noviembre de 2019.

<sup>26</sup> Caballero, Candelaria y Hale 2016. “Bank Linkages and International Trade”, febrero de 2016.

<sup>27</sup> Claessens, Hassib y Van Horen 2017. “The role of foreign banks in trade”, 10 de abril de 2017.





sucursales) generan un mayor acceso a la financiación exterior, también para pequeñas y medianas empresas (pymes).<sup>28</sup>

Ya existen ejemplos numerosos de la valiosa función que desempeñan los bancos extranjeros en las economías avanzadas. En EE. UU., las Organizaciones Bancarias Extranjeras (FBO o Foreign Banking Organizations), especialmente los bancos europeos, japoneses y suizos, son participantes clave de los mercados de capitales primarios y secundarios en muchas actividades y clases de activos.<sup>29</sup> Las FBO también contribuyen al buen funcionamiento de la política monetaria y la distribución de la deuda pública de EE. UU., ya que constituyen más de la mitad de los brokers-dealers primarios del Banco de la Reserva Federal de Nueva York.<sup>30</sup> De modo similar, en la UE hay presencia de bancos de inversión estadounidenses y, cada vez más, de bancos japoneses, lo que los vuelve críticos para un buen funcionamiento de los mercados de capitales de la UE para empresas y fondos soberanos.<sup>31</sup>

## 10.6 RÁPIDA TRANSFORMACIÓN

Aunque los beneficios de la consolidación son evidentes, los bancos europeos están experimentando problemas en una serie de áreas críticas que exigen dedicar tiempo y atención sustanciales a circunstancias y procesos internos. Los bancos europeos, como los del resto del mundo, están sufriendo una rápida transformación mientras intentan transitar hacia estrategias, modelos de negocio y canales operativos más digitales. Los consejos de administración también están centrados en los riesgos y las oportunidades de un mundo digital e industrializando el uso del aprendizaje automático y la inteligencia artificial en sus negocios y operaciones bancarias.<sup>32</sup>

Tras emplear los últimos 10 años en implementar las reformas posteriores a la crisis, que generaron más colchones de capital de mayor calidad, pools de liquidez más profundos y estrategias de resolución creíbles con el objetivo de separar a los bancos de los contribuyentes, ahora las entidades bancarias están invirtiendo e innovando sus perspectivas sobre nuevos (o enfatizados) riesgos no financieros, incluidos los riesgos cibernéticos, de

---

<sup>28</sup> Claessens 2017. “Global Banking: Recent Developments and Insights from Research”, septiembre de 2017.

<sup>29</sup> SIFMA 2019. “SIFMA Insights: The Importance of FBOs to US Capital Market”, abril de 2019.

<sup>30</sup> Departamento del Tesoro de EE. UU. 2017. “A Financial System That Creates Economic Opportunities: Banks and Credit Unions” (junio de 2019). Página 5. Se refiere a datos del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, Primary Dealers, disponible en: <https://www.newyorkfed.org/markets/primarydealers>.

<sup>31</sup> Comparando las cuotas del mercado europeo de los cinco primeros bancos de inversión estadounidenses y europeos en 2017, PWC concluyó que los bancos estadounidenses tenían un 71% de la capitalización de mercado y un 74% del volumen de operaciones de los mercados primarios. Véase PWC 2018, Presentation at the European Banking Summit 2018 (27 de septiembre de 2018).

<sup>32</sup> Véase 10th Annual IIF/EY Global Risk Management Survey, noviembre de 2019.



resiliencia operativa, de conducta, de cumplimiento y de fraude, de delitos financieros y de blanqueo de capitales.

No solo el mundo de la banca está cambiando con rapidez, sino que existen cuestiones significativas sobre la posición política y económica de Europa en el mundo, dados los retos geopolíticos, el aumento del populismo, la prolongada debilidad económica y la perspectiva de que el Reino Unido, el mayor sector financiero y mercado de capitales de la UE, abandone la Unión.

La consolidación, y especialmente los vínculos transfronterizos significativos, exigen asumir riesgos y apostar por el futuro. Pero todas esas incertidumbres (sobre el futuro, sobre la forma de Europa, sobre los saltos tecnológicos y la innovación, y lo que todo ello supone para el futuro estado de la banca) contribuyen a crear un ambiente de más aversión al riesgo y menos proclive a la realización de operaciones complejas, caras y arriesgadas.

También hay una serie de obstáculos importantes que ponen trabas a la consolidación del sector bancario de la UE, que incluyen cuestiones económicas, políticas, de regulación o de cultura o factores asociados al paisaje comercial en el que están operando los bancos europeos.

## 10.7. CONDICIONES ECONÓMICAS

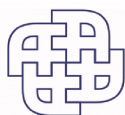
El entorno económico de Europa ha sido complicado para los bancos, ya que el tímido crecimiento económico se ha combinado con unos tipos de interés bajos, ahora negativos. La perspectiva sigue siendo difícil y las últimas previsiones del FMI hablan de crecimiento descendente en la UE: del 2,3% de 2018 al 1,4% en 2019, con riesgos bajistas derivados de la debilidad del comercio y la fabricación y de la incertidumbre que rodea a un Brexit sin acuerdo.<sup>33</sup>

El Banco Central Europeo también ha estado recortando los tipos de interés activamente en un intento de respaldar la poco boyante economía de la región. En septiembre, el Banco Central bajó 10 puntos básicos su tipo de interés de depósito hasta el 0,5% y se comprometió a mantenerlo en ese nivel, o más bajo, hasta que mejoren las perspectivas de inflación. Los tipos negativos han reducido los costes de los compradores de vivienda y las empresas, pero aún no han dado lugar a un giro de la inversión, el gasto en consumo o el crecimiento.

Para los bancos europeos, el impacto ha sido especialmente dañino, ya que los bajos tipos de interés y el aplanamiento de las curvas de rendimientos hacen sumamente difícil ofrecer servicios de banca comercial tradicionales, como préstamos o apertura de nuevas cuentas. Varios grandes bancos europeos han advertido de que los tipos de interés en mínimos récord están pesando en la rentabilidad, ya que se han visto obligados a reducir sus gastos de préstamo y, en algunos casos, a pagar por mantener dinero en los

---

<sup>33</sup> FMI 2019. “Perspectivas económicas regionales: Europa”, noviembre de 2019.



bancos centrales, sin una reducción similar de los tipos que pagan a los ahorradores.<sup>34</sup> En el lado positivo, recientemente el BCE ha adoptado medidas dirigidas a amortizar de algún modo el efecto “bajos durante más tiempo” sobre el sector bancario europeo. La incertidumbre general también está afectando a los hogares, que con frecuencia están ahorrando más que gastando, lo que deprime aún más el crecimiento económico.

El entorno económico también afecta a las fusiones, ya que los bancos se inclinan menos a asumir riesgos durante periodos de debilidad económica e incertidumbre. La consolidación es cíclica porque las fusiones comportan riesgos y la actividad de operaciones corporativas suele prosperar en periodos de fortaleza y confianza económicas, cuando también existe una mayor probabilidad de generar resultados positivos.<sup>35</sup> Los bajos niveles persistentes de rentabilidad reducen igualmente el apetito de expansión transfronteriza, y cualquier posible consolidación que busque conseguir economías de escala tiene más probabilidades de ocurrir dentro de las fronteras.<sup>36</sup>

## 10.8 FACTORES POLÍTICOS

En Europa existe una diversa gama de sistemas bancarios, cada uno de ellos con sus propias características. Algunos rasgos individuales de esos sistemas diversos también levantan barreras a la consolidación. Hay distintos tratamientos legales y de política entre los bancos de propiedad privada y los de propiedad estatal (como las cooperativas, el sector público, las cajas de ahorros y los bancos nacionalizados). Los sectores de banca pública y privada también tienen distintos objetivos de rentabilidad de los recursos propios, lo que puede ejercer más presión bajista en la rentabilidad general.

Otra variable es el estatus jurídico, el gobierno corporativo específico y la estructura de propiedad de muchos bancos, que hace difícil la adquisición de bancos públicos y cooperativos. En algunos casos, también se han emitido acciones preferentes para el sector público que crean barreras adicionales.

De modo similar, la emisión de deuda soberana nacional, explicada en parte por factores estructurales que incluyen la escasez y la provisión asimétrica de activos seguros, sigue siendo un reto específico de la Eurozona que añade incertidumbre en cuanto a cómo acogerían los gobiernos nuevas actividades de fusión o adquisición.

Puede que el mayor obstáculo político haya sido la ausencia de acuerdo sobre la Unión Bancaria Europea. Este proyecto se lanzó en 2012 para integrar el mercado bancario europeo y, de ese modo, romper el vínculo entre las circunstancias económicas nacionales y la estabilidad financiera en cada jurisdicción doméstica.

El objetivo del primer pilar, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), es asegurar la solidez del sistema bancario, aumentar la integración financiera y garantizar una supervisión coherente en toda la Eurozona. En sus primeros años, el MUS ya ha dado

<sup>34</sup> FT 2019. “UniCredit leads trio of European lenders alarmed by low rates”, agosto de 2019.

<sup>35</sup> BCE 2018. “Financial integration in Europe”, mayo de 2018.

<sup>36</sup> Carstens 2018.



grandes pasos hacia la racionalización del código normativo único, reuniendo las prácticas de supervisión y aumentando la comparabilidad y la transparencia en todo el sector. El segundo pilar, el Mecanismo Único de Resolución (MUR), creó una autoridad común de resolución, responsable de unas normas comunes y de gestionar el Fondo Único de Resolución (FUR) europeo.

Si los dos primeros pilares están en marcha y funcionando, el tercero, el Sistema de Garantía de Depósitos europeo (EDIS, por las siglas en inglés de European Deposit Insurance Scheme) aún está pendiente pese a las intensas negociaciones políticas. Al completar realmente la Unión Bancaria e introducir un sistema de seguros de depósitos común, las jurisdicciones anfitrionas de la Eurozona podrían sentirse menos inclinadas a hacer uso de protecciones prudenciales propias.

Como señaló recientemente Mario Draghi, si se completara la Unión Bancaria habría menos necesidad de compartir el riesgo público en el futuro, ya que existirán instrumentos disponibles para estabilizar las crisis con más rapidez y para que el sector privado comparta el riesgo con vistas a un desarrollo más sostenible: “Sin un seguro público, en fases de crisis, los mercados suelen entrar en pánico y empiezan las ventas de activos, lo que propaga el riesgo. Unos backstops adecuados, por otra parte, contribuyen a estabilizar las expectativas del mercado y reducen los riesgos”.<sup>37</sup>

A finales de 2019, antes de iniciarse un nuevo ciclo político de 5 años de la UE, la nueva presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, se comprometió a completar la Unión Bancaria.<sup>38</sup> Según declaró, eso incluiría un backstop común para el Fondo Único de Resolución, una medida de seguro de último recurso para casos de resolución bancaria. También se comprometió a crear un Sistema de Garantía de Depósitos europeo y planteó medidas para un marco robusto de insolvencia y resolución bancaria. Todos estos han sido temas políticamente difíciles, pero su compromiso personal, junto con un apoyo significativo de los principales Estados miembros, podría bastar para poner fin al estancamiento político, con la ayuda de medidas aceleradas de reducción del riesgo que hagan descender las exposiciones no rentables hasta niveles comparables en todos los Estados miembros de la Unión Bancaria. A su debido tiempo, esto acabará por eliminar las pérdidas problemáticas heredadas y facilitará el movimiento hacia la inevitable necesidad de compartir los riesgos en una auténtica Unión Bancaria.

Significativamente, Olaf Scholz, ministro de Finanzas de Alemania, uno de los países que más resistencia había mostrado, recientemente se ha comprometido a relanzar el debate sobre la creación de una Unión Bancaria completa y a dejar de oponerse al sistema de seguros de depósitos. “La necesidad de profundizar y completar la unión bancaria europea es innegable. Tras años de debate, el punto muerto tiene que terminar”, escribió a principios de noviembre de 2019.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Mario Draghi 2019. “Stabilisation Policies in a Monetary Union”, 1 de octubre de 2019.

<sup>38</sup> Ursula von der Leyen 2019. “A Union that Strives for More: My Agenda for Europe”, octubre de 2019.

<sup>39</sup> Olaf Scholz 2019. “Germany will consider EU-wide bank deposit reinsurance”, 6 de noviembre de 2019.



Su apoyo particular al EDIS podría resultar sustancial, dadas las conocidas objeciones planteadas por Alemania y algunos otros países de la Eurozona a la idea de que puedan utilizarse sistemas de seguros financiados por los contribuyentes para apoyar a los bancos de otros países.

Scholz también pidió una serie de salvedades, algunas de las cuales serán más difíciles de aceptar por otros Estados miembros. Reclamó un proceso de insolvencia y resolución común para todos los bancos, especialmente para bancos pequeños que siguen sujetos a distintas leyes de insolvencia domésticas, con la opción de nacionalización, distorsionadora del mercado, intacta. Scholz también reiteró la necesidad de seguir mitigando los riesgos, reduciendo más los préstamos en mora y abordando los riesgos asociados a la deuda soberana.

Su propuesta incluía una petición crítica: no tratar la deuda soberana como una inversión libre de riesgo e introducir gastos de capital para reflejar los riesgos de crédito y concentración asociados a la exposición soberana. La idea sería contribuir a que los bancos europeos diversifiquen sus carteras fuera de la deuda pública. Por último, expresó el compromiso de Alemania y Francia de trabajar a fin de crear leyes fiscales comunes, incluida una base común del impuesto de sociedades y un impuesto efectivo mínimo que ayude a evitar el arbitraje y la distorsión de impuestos.

Aunque los cambios de opinión de Alemania sobre la política fiscal y financiera europea son significativos e insuflan un soplo de aire fresco a este debate abierto, es probable que las propuestas sean cuestionadas por otros Estados miembros.<sup>40</sup>

## 10.9. OBSTÁCULOS REGULATORIOS

Si bien existen marcos comunes de regulación creados por la Comisión Europea que se aplican en toda la UE, hay sustanciales divergencias entre los países que fragmentan el mercado. En algunos casos, los Estados miembros aplican medidas estrictas a sucursales y filiales, y no al grupo del banco en su conjunto. Ese es el caso de los requisitos de capital y liquidez de entidades de la Eurozona de un mismo grupo bancario. También existen decisiones discrecionales y exenciones domésticas de requisitos de capital, deducciones y límites de exposición que no se extienden a los bancos del grupo que operan fuera de las fronteras, dentro de la Zona euro. Sería útil garantizar un tratamiento coherente de los grupos bancarios nacionales y transfronterizos, y un paso adelante en esa dirección podría consistir en reducir los requisitos de capital de las filiales europeas, con la condición de proteger su posición financiera mediante garantías transfronterizas creíbles.<sup>41</sup> La propuesta de la Comisión Europea de garantizar exenciones de capital dentro de grupos bancarios basadas en la actividad transfronteriza dentro de la UE, por ejemplo, abordaría la cuestión de que esas exenciones se apliquen solo a escala local.

<sup>40</sup> FT 2019. “Europe should be wary of Olaf Scholz’s proposals”, 10 de noviembre de 2019.

<sup>41</sup> Competition Policy International 2019. “EU: ECB policymaker calls bank consolidation “desirable”, 5 de junio de 2019.



Luis de Guindos, vicepresidente del Banco Central Europeo, también ha argumentado que la integración financiera puede verse obstaculizada por impedimentos de regulación que entorpecen el libre flujo de capital y la liquidez de los grupos bancarios.<sup>42</sup>

En el área del capital, explicaba, desafortunadamente los Estados miembros no han acordado introducir exenciones de capital transfronterizas dentro de la Unión Europea en la regulación sobre requisitos de capital de la UE. “Es una oportunidad perdida, ya que esas exenciones serían coherentes con el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión y la Unión Bancaria”. Argumenta que las posibles dudas sobre la estabilidad financiera surgidas de la propuesta de su introducción podrían haberse abordado condicionando las exenciones a salvaguardas prudenciales y acuerdos de transición ajustados al plan de desarrollo futuro de la Unión Bancaria.

Un segundo punto señalado es el libre flujo de la liquidez. En teoría, el marco legal existente ya prevé exenciones de liquidez transfronterizas dentro de la UE. “Por desgracia, el resto de las opciones y capacidades discrecionales de los países en el marco regulatorio de la UE obstaculizan la aplicación de esas exenciones en la práctica”. Por ejemplo, se indica que los límites de exposición nacionales en posiciones intragrupo que se aplican actualmente en varios países europeos impiden a los bancos traspasar liquidez de un modo flexible dentro del grupo. De Guindos concluye que la UE necesita más armonización para abordar esos obstáculos prácticos, dado que, además, la regulación ya contiene salvaguardas prudenciales adecuadas para la aplicación de exenciones de liquidez.

Por último, de Guindos también concluye que la Unión Bancaria debería enfocarse en el contexto de una jurisdicción única. De modo coherente con los mecanismos actuales de supervisión y resolución común, se argumenta que el marco regulatorio internacional debería tratar a la Unión Bancaria como un área geográfica única; por ejemplo, a la hora de calcular los recargos de capital de los bancos de importancia sistémica global.

Además, sigue habiendo incertidumbre en cuanto al momento y el modo en que se implementará la normativa. Si bien Europa se ha comprometido a aplicar las normas globales acordadas por el Comité de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera, a veces hay retrasos y discrepancias que producen incertidumbre en los bancos europeos, además de crear un terreno de juego en general menos uniforme entre jurisdicciones a escala global.

La revisión fundamental de la cartera de negociación (FRTB por las siglas en inglés de Fundamental Review of the Trading Book) es un buen ejemplo, ya que existen divergencias potenciales en cuanto a la adopción y el momento previstos de la implementación. Respecto al FRTB, las normas definitivas en Europa están pendientes de nuevas propuestas legislativas que se producirán en 2020; en EE. UU., las propuestas se esperan para 2019. Las diferencias entre los marcos temporales de la aplicación suponen que una serie de bancos comerciales significativos operen con distintas normas y requisitos

---

<sup>42</sup> Luis de Guindos 2018. “Euro area banking sector – current challenges”, 15 de noviembre de 2018.



de capital, lo que da lugar a una fragmentación de los mercados financieros en este periodo, en el que se incentiva el aumento de la exposición a riesgos de algunos bancos por sus requisitos relativamente más livianos.

Otra área crítica es la aplicación del paquete definitivo de Basilea III, un conjunto integral de medidas de reforma desarrollado para fortalecer la regulación, la supervisión y la gestión de riesgos del sector bancario. El paquete, por acuerdo internacional, deberá implementarse el 1 de enero de 2022 y contiene acuerdos de transición y una aplicación escalonada hasta 2027, de modo que los bancos dispongan de tiempo suficiente para prepararse con vistas a unos cambios bastantes significativos en cuanto a riesgo de crédito, riesgo de mercado, riesgo operativo y creación de un nivel de salida.

En agosto de 2019, la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés) publicó un análisis cuantitativo del impacto que tendrá la plena implementación de Basilea III en los bancos europeos. La EBA concluyó que el efecto sobre un grupo de 189 bancos, utilizando hipótesis conservadoras, incrementaría el requisito de capital (MRC) en un porcentaje medio del 24,4%. Además, este aumento supondría un déficit agregado del total del capital de en torno a 135.100 millones de euros (91.100 millones de euros en términos de capital ordinario Tier 1, CET1).<sup>43</sup> Una evaluación similar del Institute of International Finance (IIF) entre sus bancos miembros concluía que, por regiones, el impacto es mucho más alto en Europa que en otros lugares del mundo.

Dado el efecto potencial significativo de Basilea III en los bancos de Europa, seguirán existiendo elementos de incertidumbre sobre la futura situación financiera de algunos bancos europeos mientras no se conozcan detalles más exactos y el momento de la implementación de Basilea III en toda Europa.

Otra área importante en cuanto a las consecuencias es la de la recuperación y resolución. Las nuevas herramientas, como la capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC, por sus siglas en inglés), pretenden garantizar que los bancos globales de importancia sistémica (G-SIBs) tengan suficiente calidad y deuda restructurable (o “bailable”) para trasladar las pérdidas a los inversores y minimizar el riesgo de un rescate por el gobierno.

Dado que cada jurisdicción nacional y anfitriona traslada los términos del TLAC a la normativa local, cabe señalar que el calibrado del TLAC interno puede contribuir a la fragmentación. Aunque algunas jurisdicciones, como el Reino Unido o Hong Kong, proponen en general calibrar el TLAC interno en el extremo más bajo del rango (75%), otras han emitido normas que llegan al extremo más alto (es decir, 90% o incluso 100% dentro de la UE).

Esa calibración puede tener consecuencias importantes. Si las jurisdicciones incumplen el parámetro más estricto, se reduce la flexibilidad de la sociedad matriz para asignar recursos, aumentando el riesgo de adjudicación incorrecta y, por consiguiente, el de quiebra bancaria. Unos requisitos de posicionamiento previo excesivos también

---

<sup>43</sup> EBA 2019. “EBA advises the European Commission on the implementation of the final Basel III framework”, 5 de agosto de 2019.



suponen que las entidades financieras pierden la capacidad de dar al flujo de capital su uso más productivo.<sup>44</sup>

Un problema relacionado es el del uso de medidas de compartimentación (ring-fence) que aplican las jurisdicciones nacional y anfitrionas para proteger y controlar sus mercados internos. Mario Draghi ha señalado que la práctica del ring-fence ha perjudicado la transmisión monetaria en la UE y reducido la capacidad de los bancos de la UE para protegerse de shocks económicos, especialmente cuando la crisis financiera golpeó a la Zona euro. “Los mercados financieros empezaron a fragmentar en líneas nacionales y la financiación transfronteriza se agotó, lo que se vio exacerbado por la gestión del riesgo defensiva de los bancos y la compartimentación de la liquidez por los supervisores en los países core”.<sup>45</sup>

Esto dio lugar a un mal funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria, presión sobre la unión monetaria, distorsiones en el mercado único, falta de liquidez, merma de capital por pérdidas nacionales y una reanudación de la contracción del crédito.

Cuando los Estados miembros tratan de proteger y controlar sus mercados nacionales, se fuerza una fragmentación significativa y mayor dentro de los grupos financieros. No obstante, hay optimismo en cuanto a que, si el EDIS llega a acordarse y se introducen leyes de insolvencia comunes europeas, las jurisdicciones anfitrionas podrían sentirse suficientemente cómodas para no aplicar medidas de compartimentación a los bancos extranjeros en el futuro.

Otra cuestión que pesa en la consolidación es la diferencia de regímenes fiscales y sistemas legales entre los Estados miembros. Lo mismo puede decirse de la normativa bancaria, a pesar del código normativo único. Esas diferencias pueden ser otro de los motivos para que las fusiones transfronterizas pierdan atractivo para los bancos, ya que impiden recoger la totalidad de los beneficios.<sup>46</sup> Los sistemas legales, judiciales y fiscales aún siguen en manos de los Estados miembros, por lo que los enfoques y la normativa se fragmentan y se vuelve más difícil para los bancos fusionarse y ofrecer productos y servicios transfronterizos. Existen diferencias sustanciales en términos de regulación y supervisión bancaria, así como perspectivas dispares sobre la legislación de insolvencia, protección de los consumidores, derecho societario, derecho privado, protección del empleo y leyes laborales.

Por último, dentro del compromiso político de los Estados miembros de la Eurozona de aceptar facultades de supervisión y resolución a nivel europeo, a cambio, las autoridades competentes domésticas recibieron facultades macroprudenciales que se han utilizado en distintos grados, y más frecuentemente en exposiciones a activos inmobiliarios.

---

<sup>44</sup> Randal K. Quarles 2019. “Government of Union: Achieving Certainty in Cross-Border Finance”, 26 de septiembre de 2019. Observaciones en Taller de FSB sobre reproposicionamiento, ring-fencing y fragmentación del mercado.

<sup>45</sup> Mario Draghi 2018.

<sup>46</sup> Danièle Nouy 2017.





Esa ejecución supervisora fragmentada no siempre favorece la consolidación transfronteriza y reintroduce una autorización a nivel doméstico que puede diferir de las demás.

## 10.10. DIFERENCIAS CULTURALES

Existen, además, distintos factores culturales en los países europeos que frenan la consolidación, especialmente cuando hablamos de banca y fusiones transfronterizas. Muchos consumidores reconocen que son reacios a cambiar de banco debido a una larga tradición (familiar) o a utilizar los servicios de bancos europeos de terceros países, a menudo por cuestiones culturales y de idioma. Cualquier banco que desee acceder a un nuevo mercado en Europa, ya sea mediante crecimiento orgánico o por adquisición, debe tener en cuenta la existencia de enfoques culturales distintos sobre la banca, igual que distintos sindicatos locales, leyes laborales y prácticas comerciales. La diversidad de enfoques y la incertidumbre dificultan el cálculo y la materialización de efectos de sinergias y ventas.

Un problema relacionado es que algunos clientes son reacios a confiar en bancos de otros lugares de la Unión como lo harían en un banco nacional. Sin duda, no es así en todos los países de Europa; en Benelux y Escandinavia, por ejemplo, la banca minorista se ha consolidado cruzando fronteras. Sin embargo, en otros países inquieta la idea de que, si algo sale mal, el banco pueda no recibir el mismo apoyo de las autoridades que un banco nacional. Un acuerdo sobre un Sistema de Garantía de Depósitos europeo (EDIS) común ayudaría a abordar esas inquietudes.

Los mercados hipotecarios de Europa aún están muy determinados y regulados localmente (también, por ejemplo, en aspectos como aplazamientos, protección, relación préstamo/ingresos frente a la ratio tradicional), lo que hace que adaptarse a la costumbre local sea un requisito importante. También significa que es más difícil conseguir economías de escala mediante la estandarización de productos de préstamo e hipotecas en los distintos mercados. Los mercados menos maduros de la Zona euro, pero también de la UE, tienen problemas heredados (por ejemplo, hipotecas en divisa extranjera, morosidad elevada) que pueden afectar negativamente a las oportunidades de consolidación.

## 10.11. PAISAJE COMERCIAL

El paisaje comercial añade incertidumbre, ya que los bancos aún se están recuperando de la crisis financiera y en el sistema existen vulnerabilidades sustanciales heredadas, incluido el amplio inventario de préstamos morosos (NPLs, por sus siglas en inglés) y grandes exposiciones a fondos soberanos muy endeudados. El entorno comercial también complica el valor económico de las fusiones por las cuestiones que rodean a la calidad de los activos de socios potenciales y su capacidad de generar crecimiento.

No es solo que los NPLs sigan siendo un problema en algunos lugares de la Eurozona, sino que la capacidad de los bancos de generar beneficios también depende de que



puedan adaptar sus modelos de negocio. Y ambos factores son difíciles de evaluar.<sup>47</sup> Desde la crisis financiera, reducir el volumen de NPLs ha sido una prioridad clave para reguladores y responsables de política monetaria. El stock de préstamos morosos de Europa está en este momento en su nivel más bajo desde la crisis. Según la EBA, el total de NPLs descendió desde más de 1,15 billones de euros en junio de 2015 (6% como porcentaje del total de préstamos) hasta 636.000 millones de euros en junio de 2019. La ratio de NPLs se redujo hasta el 3%, la más baja desde que la EBA introdujera una definición homogénea de NPLs para todos los países europeos.<sup>48</sup>

Pese al considerable progreso, el ritmo de mejora se ha ralentizado en los últimos trimestres, y algunos países del grupo aún tienen ratios de NPLs de dos dígitos. La EBA señaló que también le preocupa la gran cantidad de préstamos vencidos en durante un periodo superior a un año, que están considerablemente devaluados y plantean un riesgo a aquellos bancos que han visto aumentar la cuota de estos activos en sus balances.

Los bancos también aluden a incertidumbres sobre la calidad de las carteras de crédito, los altos niveles de activos heredados, los distintos tipos de productos bancarios y los diferentes sistemas de TI como barreras a las adquisiciones. La cultura y la lengua, de nuevo, desempeñan un papel en el caso de las fusiones transfronterizas.

Por otra parte, existen diversos temas estructurales. No está claro el impacto que la digitalización tendrá en la estructura y tamaño óptimos de un banco y si, teniendo en cuenta su utilidad decreciente, seguirá mereciendo la pena adquirir redes de sucursales, por ejemplo.

El hecho de que la consolidación frecuentemente conduzca a la racionalización de la plantilla también crea riesgos de reputación. Muchos bancos ya están reduciendo el número de sus propios empleados, en parte como consecuencia de la digitalización, y negociando reducciones de plantilla con sindicatos, comités laborales y dentro de los límites de la legislación laboral nacional. Llevar a cabo una operación de fusión (transfronteriza) sustancial puede dar lugar a muchos más despidos y a costes y riesgos adicionales para el banco adquirente.

Todas esas incertidumbres han hecho que los bancos se concentren en proyectos internos, como la adaptación de sus modelos de negocio, reducciones de costes, tratamiento de activos heredados y el mejor uso posible de la digitalización, al tiempo que se ven sujetos a normativas más estrictas.<sup>49</sup>

## 10.12. EL FUTURO

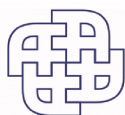
Dicho todo esto, ¿en qué situación queda la consolidación del sector bancario europeo? Y ¿qué pueden hacer los responsables de la política monetaria y las autoridades

---

<sup>47</sup> Danièle Nouy 2017.

<sup>48</sup> EBA 2019. “EBA shows that efforts to improve EU banks’ asset quality have proven successful but pockets of risks remain”, 8 de noviembre de 2019.

<sup>49</sup> Danièle Nouy 2017.



para estimularla? Son preguntas importantes, y las respuestas correctas contribuirán, en última instancia, a la salud y una mayor rentabilidad del sector de la banca europea.

Seguir dando prioridad a la importancia del sector bancario europeo en las políticas de la UE

Aunque hay una serie de factores económicos y comerciales que están impidiendo el avance de la consolidación, sin duda los responsables de la política tienen un papel claro que desempeñar en este sentido. En su nivel más básico, un compromiso firme y visible de tomar decisiones de política que eliminen las barreras a la consolidación debería ser parte de la agenda de las nuevas autoridades europeas. Un sector bancario más saludable y más rentable es esencial para la continuidad del crecimiento económico regional, por lo que reflexionar sobre la consolidación como parte de los objetivos de política contribuirá a llamar la atención de autoridades clave encargadas de la toma de decisiones en la región.

De modo similar, el nuevo compromiso de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, de completar la Unión Bancaria Europea ha insuflado nueva energía al proyecto y alinea la política europea con un elemento fundamental de la agenda política que, como se ha dicho antes, es necesario para promover una mayor integración y consolidación del sector bancario europeo. Las recientes propuestas del ministro de Finanzas alemán, Scholtz, podrían considerarse un refuerzo de ese cambio de política.

#### *10.12.1. SITUACIÓN DEL SECTOR BANCARIO EUROPEO PARA COMPETIR EN UN CONTEXTO GLOBAL*

Los bancos de todo el mundo están experimentando una transformación radical, impulsada por cambios fundamentales de la tecnología y la innovación. El sector bancario europeo no queda al margen de esas tendencias. Para convertirse en un sector saludable y más rentable a largo plazo, los bancos deben transitar con rapidez hacia estrategias, modelos de negocio y canales operativos más digitales. Los consejos de administración están centrados, lógicamente, en los riesgos y las oportunidades de un mundo digital, asegurándose de que el aprendizaje automático y la inteligencia artificial se utilicen efectivamente en sus negocios y operaciones bancarias. Las autoridades europeas y los responsables de política deberían observar a los bancos europeos en este contexto y ayudarles a transformar el sector de acuerdo con la nueva realidad, de modo que puedan competir con los grandes bancos de otras jurisdicciones.

Dado el carácter global de los servicios financieros y las interconexiones que existen entre empresas financieras y economías de todo el mundo, es importante que las políticas y las normativas se coordinen globalmente en la máxima medida posible. Europa desempeña un papel importante en el desarrollo de las normas del Consejo de Estabilidad Financiera, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y otras autoridades relevantes, y es necesario que esas normas se apliquen estricta y coherentemente en Europa, igual que en todas las jurisdicciones.



### *10.12.2. COMPLETAR LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA Y EL SISTEMA DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EUROPEO*

La Unión Bancaria Europea es un proyecto ambicioso. Con la integración del mercado bancario europeo, se eliminaría el vínculo entre las circunstancias económicas nacionales y la estabilidad financiera en cada jurisdicción doméstica. El primer pilar, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), ya ha dado grandes pasos hacia la racionalización del código normativo único, reuniendo las prácticas de supervisión y aumentando la comparabilidad y la transparencia en todo el sector. El segundo pilar, el Mecanismo Único de Resolución (MUR), creó una autoridad común de resolución, responsable de unas normas comunes y de gestionar el Fondo Único de Resolución (FUR) europeo. Es importante que el FUR esté suficientemente capitalizado, de forma que pueda aportar suficiente liquidez en caso necesario.

Si los dos primeros pilares están en marcha y funcionando en su mayor parte, realmente es el tercero, el Sistema de Garantía de Depósitos europeo (EDIS), el que aún no se ha completado pese a las intensas negociaciones políticas. Si de verdad concluye la Unión Bancaria y se introduce un sistema de seguros común, las jurisdicciones anfitrionas de la Eurozona podrían sentirse menos inclinadas a hacer uso de protecciones prudenciales en sus propias jurisdicciones. Completar el EDIS y capitalizar adecuadamente el FUR es básico para la recuperación del sector financiero europeo, y por extensión para la consolidación adicional del sector bancario. Es particularmente esperanzador que tanto el nuevo presidente de la Comisión Europea como el ministro de Finanzas alemán hayan relanzado el debate sobre la creación de una plena Unión Bancaria, incluido un sistema de seguros de depósitos común.

### *10.12.3. PROMOVER LA SUPERVISIÓN COMÚN Y ABORDAR LAS DIVERGENCIAS NACIONALES EN LA UE*

Aunque ahora existe un código normativo único que unifica prácticas de supervisión comunes, aún sigue habiendo divergencias sustanciales en cuanto a regulación, regímenes fiscales y sistemas legales. Todas estas discrepancias contribuyen a que las fusiones sean menos atractivas para los bancos, especialmente operaciones transfronterizas que involucran distintas culturas y sistemas bancarios entre Estados miembros. Resultaría especialmente útil plantear un proceso de insolvencia y resolución común para todos los bancos, especialmente para bancos pequeños que siguen sujetos a distintas leyes de insolvencia domésticas, con la opción de nacionalización, distorsionadora del mercado, intacta. Mediante la consolidación del Mercado Único y la promoción de un sector bancario europeo común, las empresas financieras, así como las de otros sectores, podrán aprovechar todas las ventajas de operar en el mayor mercado común del mundo. La Unión Monetaria europea también requiere una capacidad de absorción de shocks común que ayude a estabilizar los ciclos económicos de todo el grupo, algo que quizá podría instrumentarse mediante un activo europeo seguro.



#### *10.12.4. SEGUIR ABORDANDO LOS NPLS EN TODO EL SISTEMA*

Tanto las autoridades europeas como los bancos se han dedicado activamente a reducir el stock de préstamos morosos (NPLs), que ahora se encuentra en su nivel más bajo desde la crisis financiera. Dicho esto, las autoridades europeas han observado una desaceleración de las reducciones, y existe una preocupación especial respecto a Estados miembros que tienen ratios de NPLs de dos dígitos y préstamos vencidos por un periodo superior a un año. Los NPLs pueden perjudicar la capacidad de esos bancos de generar beneficios y, por lo tanto, afectan a la recuperación del sector financiero. Es importante que bancos y autoridades trabajen juntos para seguir reduciendo el stock de préstamos morosos y así garantizar la salud y una mayor rentabilidad del sector bancario.

#### *10.12.5. GESTIONAR ENFOQUES DE RESOLUCIÓN Y FOMENTAR LA COOPERACIÓN*

Por último, los enfoques de resolución son un tema relevante. La resolución debería plantearse desde una postura común dentro de la UE, de modo que contribuya a reducir la fragmentación del mercado en áreas como el capital, el TLAC y la liquidez. Cuando los Estados miembros preposicionan capital entre ellos, la capacidad de las empresas y los reguladores nacionales para responder con recursos del grupo en periodos de estrés se ve limitada.

Hasta ahora, la UE es la única jurisdicción que ha elegido un 90% para calibrar el TLAC, y un 100% para los bancos de la UE. Este hecho no solo crea fragmentación dentro de la UE, sino que también hace más difícil para los bancos de la UE competir con otras jurisdicciones (incluidas Hong Kong, Japón, el Reino Unido y posiblemente EE. UU.) que han propuesto calibrar el TLAC en el extremo más bajo del rango de 75%-90%. Esa calibración puede tener consecuencias importantes.

Como se ha explicado en este capítulo, si las jurisdicciones incumplen el parámetro más estricto, se reduce la flexibilidad de la sociedad matriz para asignar recursos, aumentando el riesgo de adjudicación incorrecta y, por consiguiente, el de quiebra bancaria. Unos requisitos de posicionamiento previo excesivos también suponen que las entidades financieras pierden la capacidad de dar al flujo de capital su uso más productivo.

Puede que, si se completa el EDIS, se capitaliza suficientemente el Fondo Único de Resolución y se armonizan las leyes de insolvencia, los supervisores nacionales y anfitriones se sientan lo bastante cómodos como para reconsiderar el enfoque del 90% en el TLAC interno. Esto también contribuiría a estimular la consolidación, ya que los bancos operarían a través de las fronteras de un modo más centralizado y coherente.

Este conjunto de propuestas de política constituye una tarea complicada para las autoridades en Europa. No obstante, la necesidad de consolidación es cada vez más urgente y se exacerbará con la entrada al mercado de nuevos actores no bancarios, principalmente mediante nuevas tecnologías. La agenda de la nueva presidencia de la UE y la clara intención de completar la Unión Bancaria Europea aportan esperanza y optimismo en cuanto a la posibilidad de abordar esos retos.