



4. UN AÑO DESDE EL COMIENZO DEL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN: UNA PRIMERA EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD SUPERVISORA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

FRANCISCO URÍA*

EXECUTIVE SUMMARY

The implementation of the single supervisory mechanism was effectively commenced on 4 November 2014, with the European Central Bank becoming the direct supervisor of most Spanish banks.

From then onwards, the European Central Bank finalized its legal structure, internal organization and recruitment drive to ensure its capacity to carry out its new duties as supervisor efficiently.

Thus, the European Central Bank has a different governing structure for banking supervision from that responsible for monetary policy, with the sole exception of the formal competencies of the Governing Council, imposed by the Treaty and resolved by establishing an independent system for the solution of conflicts. Furthermore, it has a supervisory board and four Directorate Generals respectively responsible for managing the day-to-day aspects of microprudential supervision (Directorate Generals I and II), indirect supervision (Directorate General III) and specialized and horizontal tasks (Directorate General IV).

Spanish banks have noticed the change in supervision in their daily contact with the joint supervisory teams and the numerous formal and informal meetings held at board, director and board committee levels.

There has also been a change in the supervisory agenda so that new areas such as entities' corporate governance, risk management, business models, profitability or cyber-security are now among the top priorities of supervision.

The supervisory assessment performed at the end of 2014 employed non-ECB methodology (i.e. that used by each competent national supervisor) because there was no time for the new supervisor to develop its own methodology. In 2015, however, the assessment has been performed with methodology drawn up by the ECB based on international best practices and its own concerns and priorities as supervisor.

* Abogado del Estado-excedente. Socio responsable de sector financiero en KPMG



The results of this first supervisory assessment will be known shortly and will determine, through requirements and recommendations made to the entities, the priorities for action by the banks and their supervisors.

The work analyses all of these matters, based on the documents published by the European Central Bank, its representatives' declarations in respect of banking supervision and the nascent bibliography on this subject matter.

The assessment of the work performed over the past year contained in this chapter is positive, taking into account the uncertainties that existed this time last year, before the results of the comprehensive assessment were known.

4.1. INTRODUCCIÓN

El 4 de noviembre de 2015 se cumplirá¹ un año de vigencia del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), iniciado en la misma fecha del año precedente.

123 grupos bancarios (unas 1200 entidades) están sujetos a la supervisión directa del Banco Central Europeo y el resto de las entidades de la Eurozona, unas 3500, consideradas menos significativas, han quedado bajo su supervisión indirecta, manteniendo la supervisión directa las autoridades nacionales competentes (en nuestro caso, el Banco de España).

A lo largo de este año, la supervisión directa del Banco Central Europeo, en estrecha colaboración con el Banco de España, se ha convertido en una realidad cotidiana para los bancos españoles. Se han desarrollado reuniones frecuentes y, poco a poco, los nuevos equipos de supervisión conjunta han ido tomando conocimiento de la realidad de los bancos españoles.

Sin perjuicio de lo que seguidamente se dirá, la experiencia puede considerarse globalmente positiva.

En el año transcurrido, el Banco Central Europeo ha sido capaz de completar los equipos directivos y supervisores sobre los que recae el peso de sus nuevas funciones en el seno del MUS, ha articulado un novedoso procedimiento de supervisión (el «SREP» por sus siglas en inglés²), respetuoso con las recomendaciones de la Autoridad Bancaria Europea en este ámbito, y está completando su primera evaluación supervisora de las entidades a través del envío de cartas con sus resultados provisionales.³

En el plano organizativo, como estaba previsto en las normas reguladoras de la nueva supervisión única, se parte del principio de independencia entre las funciones de política monetaria y supervisión bancaria del Banco Central Europeo. En este sentido, el órgano clave es el Consejo de Supervisión integrado por una presidenta, una vicepresidenta, cuatro representantes designados por el BCE y representantes de alto nivel de las autoridades nacionales competentes. Se ha replicado, en consecuencia, el modelo de gobierno del BCE para las cuestiones de política monetaria.

¹ Este trabajo se termina en octubre de 2015.

² «Supervisory Review and Evaluation Process».

³ El envío de las comunicaciones definitivas se espera que se producirá en noviembre, una vez que las entidades hayan efectuado sus alegaciones en el marco de su derecho de audiencia.



El iter de las decisiones del BCE en materia de supervisión bancaria empieza en las propuestas que, como procedimiento general, hacen llegar al Consejo de Supervisión las cuatro direcciones generales de supervisión que se han creado y que, a su vez, el Consejo eleva, para su aprobación formal, al Consejo de Gobierno del BCE. En el caso excepcional de desacuerdo entre el criterio de éste y el de aquél, se han establecido mecanismos de resolución que aseguran que, en última instancia, las decisiones reales en materia de política monetaria y de supervisión bancaria no estén en las mismas manos.

En cuanto al funcionamiento del MUS, el primer año de supervisión ha sido muy exigente para el Banco Central y sus equipos y también lo ha sido para las propias entidades.

La nueva supervisión ha tenido un cierto carácter disruptivo, por la frecuencia de las reuniones mantenidas y también por la cantidad de información nueva que las entidades han debido suministrar. Por ello, un buen número de entidades han optado por organizar unidades especializadas, bajo dependencia y con características diversas, al objeto de coordinar su relación con el nuevo supervisor.

La agenda del supervisor ha sido en buena parte novedosa. Frente a aspectos más habitualmente sujetos a la revisión supervisora, como el cumplimiento de los requerimientos regulatorios en capital y en liquidez, la nueva supervisión se ha proyectado también sobre ámbitos más novedosos como el gobierno corporativo y la gestión del riesgo y la revisión del modelo de negocio y la rentabilidad de las entidades.

El primer año del MUS coincide, por otra parte, con la intensa labor preparatoria que viene realizando la otra autoridad de la Unión Bancaria Europea, la Junta Única de Resolución (SRB por sus siglas en inglés⁴), al objeto de que el Mecanismo Único de Resolución (MUR) pueda implementarse, efectivamente, desde el 1 de enero del año próximo.

En el ámbito global, se aguarda también a una decisión definitiva⁵ sobre otro aspecto de gran importancia para la resolución de las entidades sistémicas globales (GSIFIs), el ya famoso «TLAC»⁶

De este modo, estarán puestos los pilares fundamentales de la Unión Bancaria, tal y como ésta fue originariamente concebida en los acuerdos políticos iniciales que, en junio de 2012⁷, permitieron su nacimiento.

4.2. PRIMEROS PASOS DEL MUS.

Pocos días antes del 4 de noviembre de 2014, se hicieron públicos los resultados del *comprehensive assessment* desarrollado por el Banco Central Europeo y la

⁴ Single Resolution Board.

⁵ Debería producirse en la cumbre del G-20 convocada en Turquía para el próximo mes de noviembre.

⁶ Total Loss Absorbency Capability, que presenta ciertas semejanzas (y relevantes diferencias) con su equivalente en la Directiva sobre Reestructuración y Resolución de las Entidades de Crédito: el «MREL» (Minimum Requirement of Eligible Liabilities).

⁷ Esos acuerdos se adoptaron en la reunión del Consejo Europeo celebrada el 29 de junio de 2012.

⁸ Durante el año 2015, 25 bancos que mostraron debilidades en su capital en el ejercicio de *comprehensive assessment* desarrollado en el año 2014 han tenido que realizar acciones de remediación, tal y como ha explicado Danièle Nouy, Presidenta del Consejo de Supervisión del BCE, en su intervención de 11 de septiembre de 2015 bajo el título «European Banking Supervision: Levelling the playing field». Puede consultarse en la página web del Banco Central Europeo, en el área de supervisión.



Autoridad Bancaria Europea (*stress test*) sobre las entidades sujetas a la nueva supervisión única.

El resultado tuvo una doble dimensión, cuantitativa y cualitativa. Desde el punto de vista cuantitativo, un número relativamente reducido de entidades mostró debilidades en su nivel de recursos propios CET1 ya fuera en la situación vigente a 31 de diciembre de 2013 o en una situación estresada.

Obviamente, la agenda del supervisor respecto de esos bancos ha consistido en un seguimiento cercano al objeto de verificar que, finalmente, conseguían alcanzar una situación de cumplimiento⁸.

La vertiente «cualitativa» –y menos conocida– del *comprehensive assessment* consistió en la obtención de información específica sobre las entidades que serían supervisadas directamente por el Banco Central Europeo, la posibilidad de comparar el marco regulatorio local al que se encontraban sujetas y verificar, con carácter general para todas ellas, la situación que presentaban en aspectos tan relevantes como la calidad de sus datos o el nivel de provisiones contables para las carteras más importantes.

Estas conclusiones «cualitativas» del stress test han formado también parte de la agenda supervisora del Banco Central Europeo que, a lo largo del año, ha mostrado su preocupación por varias de estas cuestiones; la situación de falta de armonización regulatoria, en la que las entidades comprendidas en el MUS se encuentran sujetas a normas nacionales divergentes en aspectos muy relevantes, la heterogeneidad en la aplicación de la normativa contable, expresada en el distinto nivel de provisiones que mostraban las carteras que fueron examinadas en el *Asset Quality Review* realizado durante el primer semestre del año 2014⁹ como primer componente del *Comprehensive Assessment*.

Cuando se inició el MUS, el Banco Central Europeo ya tenía una información muy importante sobre las entidades que iban a quedar sujetas a su supervisión directa. Esa información ha guiado su actividad como supervisor a lo largo del año 2015¹⁰.

A partir de noviembre de 2014, el Banco Central Europeo se dedicó a completar los equipos conjuntos de supervisión (JSTs, por sus siglas en inglés¹¹) que, bajo la dependencia de las Direcciones Generales I¹² y II¹³ de Supervisión Microprudencial, desarrollarían el día a día de la inspección, a través de reuniones formales e informales con las entidades de crédito, análisis de la información por ellas suministrada y requerimientos de información ad hoc dirigidos a las entidades.

Como es sabido, los equipos conjuntos de supervisión están formados por funcionarios del Banco Central Europeo, funcionarios de los supervisores nacionales correspondientes a la entidad supervisada (el Banco de España en nuestro caso) y dirigidos por un coordinador procedente del Banco Central Europeo que debía tener una nacionalidad

⁹ Como parte del *Comprehensive Assessment*.

¹⁰ En el Informe Anual sobre las Actividades de Supervisión del BCE correspondiente al año 2014.

¹¹ *Joint Supervisory Teams* se dice, textualmente, que «las prioridades de supervisión para 2015 se basan en los resultados de la evaluación global, particularmente en lo referido al riesgo de crédito». Página 7.

¹² Dirigirá la supervisión de los 30 mayores bancos de la Eurozona.

¹³ Dirigirá la supervisión de los grupos restantes de la Eurozona.



distinta a la del banco bajo su supervisión. También existiría un subcoordinador o coordinador local que procedería del supervisor local y garantizará la adecuada coordinación entre ambos supervisores.

Una vez formadas las cuatro Direcciones Generales de Supervisión¹⁴ y los equipos de supervisión conjunta, se organizaron reuniones orientadas a que los nuevos supervisores pudieran conocer las entidades supervisadas tanto a través de la información y datos suministrados por las mismas como también a través de la obtención de conocimiento procedente del supervisor local hasta el momento competente.

También a lo largo del año, aunque este proceso haya sido menos transparente que los anteriores, el Banco Central Europeo ha estado dedicado a la formación y perfeccionamiento de su instrumento clave para la nueva supervisión: su Manual de Supervisión, un documento que no ha llegado a hacerse público y que, por lo que ha podido conocerse, tiene una gran extensión y un alto grado de detalle.

Podemos hacernos una idea aproximada sobre su contenido a través de un documento que sí se ha hecho público: la guía de supervisión bancaria publicada por el BCE en noviembre de 2014, coincidiendo con el comienzo efecto del MUS.¹⁵

En la guía se establecen, por ejemplo, nueve principios que habrá de respetar la actividad supervisora del BCE. Son los siguientes:

1. Uso de las mejores prácticas.– El MUS pondrá en práctica las mejores prácticas supervisoras no sólo de las autoridades supervisoras nacionales que forman parte del Mecanismo sino también de otros supervisores bancarios internacionales.
2. Integridad y Descentralización.– Con el apoyo de las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión (NCAs), el MUS habrá de compaginar su carácter único con la existencia de procedimientos descentralizados con relevante participación de esas autoridades locales, especialmente en el caso de los bancos bajo supervisión indirecta del BCE.
3. Homogeneidad en el MUS.– Los principios y procedimientos supervisores se aplicarán de forma armonizada y consistente a todos los bancos comprendidos en el MUS.
4. Consistencia con el Mercado Interior.– El MUS tiene un alcance limitado a los bancos de la Eurozona. Sin embargo, existen otros sistemas y grupos bancarios en la Unión Europea, supervisados por autoridades distintas. El desarrollo de sus funciones por parte de la Unión Bancaria Europea puede contribuir a la armonización de las prácticas de supervisión en ambos ámbitos.
5. Independencia y responsabilidad.– La política monetaria y la supervisión bancaria se desarrollan en el BCE con completa independencia institucional y funcional.
6. Enfoque basado en riesgo.– El MUS realiza su tarea supervisora con un enfoque basado en el riesgo, teniendo en cuenta tanto el daño que puede causar a la esta-

¹⁴ Además de las Direcciones Generales I y II, dedicadas a la supervisión microprudencial, existen una Dirección General III que desarrolla la supervisión indirecta de los bancos no significativos de la Eurozona y la Dirección General IV de gran importancia, como veremos, y neto carácter transversal.

¹⁵ «Guide to banking supervision». September 2014. Puede ser consultado en el apartado de supervisión de la página web del Banco Central Europeo.



bilidad financiera el fallo de una entidad y la posibilidad de que dicho fallo pueda tener lugar.

7. Proporcionalidad.– El enfoque basado en el riesgo permite dedicar los recursos supervisores de forma prioritaria a los riesgos más importantes, comenzando por bancos globales sistémicos.
8. Niveles adecuados de actividad supervisora para todas las entidades de crédito.– No obstante la aplicación del principio de proporcionalidad, todos los bancos en el MUS serán objeto de una actividad supervisora mínima.
9. Medidas de corrección efectivas y oportunas.– El MUS someterá a los bancos a una monitorización constante y les demandará la realización de las actuaciones necesarias para garantizar su estabilidad, sin perjuicio de que, llegado el caso, pudieran llegar a aplicarse las medidas previstas en el marco regulatorio en el ámbito supervisor.

El objetivo de estos principios comunes, de la guía y, sobre todo, del Manual de supervisión, es tratar de asegurar la armonización de las prácticas de supervisión en relación a todas las entidades de la Eurozona (no limitada, por tanto, a las entidades más significativas bajo la supervisión directa del Banco Central Europeo).

Recuérdese, en este sentido, que el marco regulatorio del Banco Central Europeo en materia de supervisión está formado por dos normas fundamentales que podríamos considerar «de alto nivel», es decir, escasamente detalladas. Nos referimos a:

- Reglamento (UE) n° 1024/2013, del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, y el
- Reglamento 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).

Como ha podido constatarse ya desde el diseño, organización y ejecución del *comprehensive assessment*, la relación entre el Banco Central Europeo y la Autoridad Bancaria Europea será una de las claves del éxito de la nueva supervisión y, sobre todo, de la necesaria armonización de las prácticas de supervisión en el conjunto de la Unión Europea¹⁶

Por último, el Banco Central Europeo ha ido ganando presencia institucional a través del establecimiento de relaciones directas con otros supervisores relevantes como la Autoridad de Supervisión Prudencial Británica, la Reserva Federal norteamericana y, en lo que afecta a los bancos españoles, los supervisores de la mayor parte de los países iberoamericanos. En el nuevo diseño, el Banco Central Europeo habrá de integrarse en los colegios supervisores de los grandes bancos internacionales, sin desplazar (al menos, por el momento) a los supervisores nacionales de la Eurozona.

¹⁶ Recordemos que el MUS limita su ámbito competencial a los bancos de la Eurozona.



4.3. LA NUEVA AGENDA DEL SUPERVISOR

La supervisión del BCE se desarrolla en el marco de un procedimiento conocido habitualmente como «SREP», por sus siglas en inglés, que el Reglamento del MUS ha traducido como «proceso de revisión y evaluación supervisora».

En aplicación del proceso, los equipos conjuntos de supervisión deben participar en la preparación del programa de evaluación supervisora que se aplicará específicamente a la entidad sobre la que son competentes, así como de un plan de inspección in situ.

No obstante, la labor de los equipos conjuntos de supervisión no agota la labor supervisora del BCE. La Dirección General IV, en el marco de sus importantes competencias, tiene la capacidad de desarrollar actuaciones supervisoras propias y directas (no ejecutadas a través de los equipos conjuntos de supervisión), así como velar por la calidad de la actuación de esos equipos.

Las actuaciones supervisoras del Banco Central Europeo en este año 2015¹⁷ se han centrado en una serie de ámbitos:

- La eficacia y la solidez de las funciones de gestión de crédito de las entidades.
- La viabilidad de los modelos de negocio y los factores determinantes de la rentabilidad.
- Los distintos elementos de la gobernanza a nivel institucional.
- La calidad de la gestión de la información.
- La adecuación del capital y la liquidez (el cumplimiento de los requerimientos regulatorios en uno y otro ámbito y su conexión con la gestión del riesgo de la entidad).
- La revisión de la validación de los modelos internos de las entidades aunque, por la gran extensión del trabajo, lo realizado en el año 2015 puede considerarse como trabajos preparatorios de una tarea que centrará la actuación del Banco Central Europeo en el año 2016 y siguientes.

Es una agenda que contiene prioridades tradicionales en la supervisión de las entidades de crédito, como el seguimiento de su grado de cumplimiento de los requerimientos regulatorios en materia de recursos propios, otros derivados de la nueva regulación (requerimientos de liquidez) y otros muy novedosos como los que tienen que ver con el doble binomio gobernanza (gobierno corporativo-gestión del riesgo y modelo de negocio-rentabilidad), y el análisis de la situación de las entidades frente a los retos de la ciberseguridad.

A lo largo de este año, las tareas supervisoras del BCE, en la doble vertiente de la supervisión cotidiana a través del trabajo de los equipos conjuntos de supervisión y de la tarea más sofisticada de la Dirección General IV, que se han conducido a través del SREP, finalizando al mismo tiempo en que se entrega este trabajo, se han centrado en esas prioridades.

¹⁷ Tal y como se explicitan en las «Prioridades para 2015» establecidas en el Informe Anual sobre las Actividades de Supervisión del BCE para el año 2014.

En paralelo, el Banco Central Europeo ha conducido, al menos, otras dos actividades (en cierta parte, interrelacionadas) como son el análisis de las diferencias en la regulación aplicada a las entidades bancarias de la Eurozona como consecuencia de la existencia de discrecionalidades, especialidades o singularidades establecidas por el legislador local, ya sea en el ámbito de la regulación o no.¹⁸

Sobre este particular, los responsables de la supervisión bancaria en el BCE han realizado frecuentes manifestaciones públicas en los últimos meses.

Así, Danièle Nouy, Presidente del Consejo de Supervisión Bancaria en el BCE¹⁹ ha manifestado que «ahora tenemos la *«single european rulebook»* y los estándares técnicos aplicables en toda Europa. Sin embargo, queda todavía un espacio de mejora. Por ejemplo, todavía existen demasiadas opciones nacionales y discrecionalidades (ONDs)²⁰. Hemos identificado más de 150 de ellas en la regulación que ha transpuesto el marco de Basilea III, incluyendo normas que afectan al plazo para su implementación completa (*Basel III fully loaded*)».

Frente a esta situación, el BCE ha trabajado de forma intensa para reducir las discrecionalidades aplicables (recordemos que el BCE se encuentra jurídicamente obligado no sólo a aplicar las normas europeas –CRD y CRR– sino también las normas nacionales que las transponen en cuanto a las opciones y discrecionalidades admitidas por aquéllas) y tras ocho meses de trabajo, ya en julio de 2015, ha conseguido reducir estas discrecionalidades en un centenar, gracias al trabajo desarrollado conjuntamente con las autoridades nacionales y la propia Autoridad Bancaria Europea.

Las cuestiones que quedan abiertas revisten una gran importancia puesto que afectan al cómputo del capital. De hecho, otro miembro del Consejo de Supervisión del BCE, Ignazio Angeloni, se ha referido recientemente a ellas indicando que son una fuente de asimetría que resulta conflictiva en ocasiones con el principio del *«level playing field»*.²¹

Una de estas cuestiones «pendientes» es el tratamiento de las participaciones en compañías de seguros en el caso de grupos consolidados y otra, muy importante para los bancos españoles, se refiere a los activos fiscales diferidos, más conocidos como «DTAs»²² sobre los que, una vez introducidos cambios significativos en la norma fiscal española²³, parece haberse logrado un acuerdo con la Comisión Europeo que limitaría una parte de la incertidumbre ligada a su existencia.

Sin embargo –como ha indicado la propia Sra. Nouy– «la armonización no ha sido posible en algunos casos con el nivel de rigor que me hubiera gustado ver, así que el día-

¹⁸ Una de las cuestiones que ha sido objeto de atención tenía una gran relevancia para las entidades de crédito; el tratamiento en diversos Estados europeos y, entre ellos, España, de los activos fiscales diferidos. Una norma a caballo de lo fiscal y lo contable pero con una gran importancia para el cálculo del capital de las entidades de crédito.

¹⁹ VV nota 8, páginas 2 y 3.

²⁰ La propia Danièle Nouy las ha denominado así en su conferencia de 15 de septiembre de 2015 bajo el título *«Safety and progress: an MUS perspective»*. Resulta de las iniciales de las palabras en inglés *«options and national discretions»*.

²¹ Ignazio Angeloni: *«Banking supervision and the MUS: five questions on which research can help»*. Londres, 30 de Septiembre de 2015. Puede ser consultado en el apartado de «discursos» de la zona dedicada a la supervisión bancaria en la página web del BCE.

²² *Deferred tax assets*.

²³ Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 22 de septiembre).



logo con los legisladores continúa. En todo caso, se ha logrado un avance único que era necesario y que no hubiera podido lograrse por ninguna otra institución europea».

No todas las discrecionalidades nacionales serán eliminadas. El BCE entiende que aquellas que contribuyen a la estabilidad financiera (se entiende que por establecer un tratamiento más exigente por la concurrencia de circunstancias específicas en un sector o mercado determinado) podrán permanecer²⁴. Su preocupación se centra en aquéllas que, como las señaladas, suponen una amenaza potencial para el cumplimiento de los requerimientos regulatorios en materia de capital²⁵.

La otra, hasta cierto punto semejante puesto que en esencia también se trata de homogeneizar el tratamiento que se da a las entidades de la Eurozona en un aspecto clave de su actividad, se trata de las diferencias existentes en el grado de dotación y registro de provisiones en diversas carteras de crédito. En efecto, el ejercicio de análisis de los balances de las entidades de la Eurozona, desarrollado durante el año 2014, había proporcionado al BCE una clara evidencia de que el grado de dotación de provisiones para carteras homogéneas era muy distinto entre entidades y también entre países.

Es importante matizar que no se trata de una revisión contable. Las entidades gozan de autonomía para formular y aprobar sus cuentas, que son auditadas en todos los casos. El BCE no es un supervisor contable por lo que, aunque pudiera haber llegado a la conclusión de que una o varias carteras muestran un nivel insuficiente de provisiones su respuesta no será, ni podría ser, forzar un cambio en la contabilidad de la entidad. El efecto se producirá en el ámbito de la supervisión prudencial de modo que la entidad será requerida para aumentar su capital en el marco del pilar 2.

Obviamente, el centro del SREP se ha referido a un ámbito tradicional de la actividad supervisora: el análisis de riesgos que podían afectar al capital de la entidad. A ello, por imperativo de las nuevas normas establecidas en los Acuerdos de Basilea III, se ha añadido el análisis de las cuestiones relacionadas con la liquidez y la capacidad de financiación (*funding*) de la entidad, tanto en cuanto a su riesgo de liquidez a corto plazo como a la sostenibilidad de su financiación.

Existe, además, una conexión estrecha entre este problema y la falta de rentabilidad de muchos bancos en la Eurozona. En la medida en que se encuentran todavía en su balance activos dañados que no reportan ningún ingreso²⁶, y en un volumen importante, una parte del balance obliga a un consumo importante de capital mientras que no proporciona ingresos para la entidad, amenazando su supervivencia. Por ello, lo que probablemente está buscando el BCE, más allá de cambios en la contabilidad de las enti-

²⁴ La propia Danièle Nouy lo ha explicado con detalle en su Conferencia «*A year of the MUS-résumé and Outlook*», dada en Praga el 1 de octubre de 2015. Puede consultarse en el apartado de «discursos» de la zona dedicada a la supervisión bancaria en la página web del BCE.

²⁵ Así lo ha indicado Luc Coene, miembro del Consejo de Supervisión del BCE, en una presentación realizada en Dublín el pasado 29 de septiembre (2015) bajo el título de «*The future of regulation in Europe*». En su opinión, si se produjera una deducción total de los DTAs (que ahora sabemos no va a llegar a producirse) el impacto en CET 1 sería como media de unos 300 puntos básicos. Puede ser consultado en el apartado de «discursos» de la zona dedicada a la supervisión bancaria en la página web del BCE.

²⁶ Conocidos habitualmente como activos «*non performing*» o, refiriéndose a créditos, «*non performing loans*» o NPLs.



dades o en sus políticas de provisión del riesgo de crédito, es la realización de actuaciones proactivas de gestión del balance como la venta de este tipo de carteras que se ha producido de manera frecuente en España en estos últimos años.

Respecto del análisis del gobierno corporativo y la gestión de crédito, se ha realizado una actividad supervisora particularmente estricta a través de una «revisión temática»²⁷, algunos de cuyos resultados han sido visibles para las entidades en las cartas provisionales del SREP, si bien su análisis definitivo tendrá continuidad el año próximo.

El Banco Central Europeo ha desarrollado un análisis basado en la revisión de documentación (por ejemplo, actas del Consejo de Administración y de otros órganos relevantes de los bancos) y el contenido de conversaciones y reuniones formales e informales celebradas entre los equipos de supervisión conjunta y diversos representantes de los bancos (consejeros, presidentes de las comisiones delegadas más importantes, directivos...).

En su análisis, el BCE ha tratado de conocer el funcionamiento real del gobierno corporativo y la gestión del riesgo de las entidades en aspectos tan prácticos como el momento y el alcance de la información que era facilitada al consejo o a sus comités o comisiones delegadas, el nivel de debate que se producía sobre los asuntos tratados o el modo en que esa discusión se reflejaba en las actas.

En definitiva, se buscaba determinar si existía una «calidad suficiente» en los procesos de toma de decisión de la entidad y si se valoraban y consideraban suficientemente los riesgos²⁸.

Hasta cierto punto, se ha tratado de verificar si las prácticas bancarias respetaban los estándares internacionales en la materia²⁹ y, específicamente, la organización basada en tres líneas de defensa.

Las tres líneas de defensa son, en primer lugar, el propio negocio bancario, el conjunto de los profesionales de la entidad que desarrollan la actividad financiera que le es propia. El principio de una gestión de riesgos adecuada en un banco es que sus profesionales conozcan y entiendan la política de riesgos de la entidad y no asuman riesgos excesivos, incluyendo riesgos en materia de cumplimiento normativo.

La segunda línea de defensa está formada por las unidades o funciones internas que tienen funciones de control de los riesgos, ya se trate específicamente de la función de control de riesgos o de la función específica de cumplimiento normativo. El análisis del Banco Central Europeo ha consistido en determinar si esas funciones disponían de la autoridad y los recursos necesarios para el desarrollo de su actividad y su alcance coincidía con el de la propia entidad o grupo. En el caso de los grandes grupos transfronterizos ello ha sido un tema particularmente delicado.

²⁷ «*Thematic Review*» en la terminología del BCE. Hace referencia a actuaciones supervisoras centradas en temas específicos.

²⁸ Un trabajo fundamental en la materia es el publicado por Margarita Delgado bajo el título «*Corporate governance and risk management: the MUS approach*» en la obra colectiva «*31 claves para la gestión de riesgos en entidades bancarias. Nuevos riesgos, nuevos retos*». Dirigida por José María Espí. Colegio de Economistas de Madrid. 2015.

²⁹ Sobre todo, las recomendaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la última de las cuales tiene por título «*Basel Committee's revised principles*», publicada en julio de 2015, puede consultarse en la página web del Banco Internacional de Pagos de Basilea en el apartado dedicado a los «*Corporate Governance principles for Banks*».



Por último, la tercera línea de defensa, y la fundamental, es la auditoría interna³⁰. Una función de cierre de las anteriores, que ha sido objeto de gran atención en el marco del SREP. Concretamente, Nouy³¹ ha sistematizado el alcance del trabajo de revisión de los equipos conjuntos de supervisión en relación con la función de auditoría:

- «Si la auditoría interna tiene garantizada su independencia organizativa respecto de los responsables de las unidades de negocio, así como si la objetividad de los auditores internos ha sido adecuadamente protegida teniendo acceso directo y capacidad de reportar al «Management body» (nos atrevemos a traducirlo por «comité de dirección»).
- «Si la función ha sido dotada de los recursos adecuados (en términos de recursos humanos, competencias, conocimientos y experiencia) para desarrollar sus importantes tareas y si su programa anual cubre adecuadamente las áreas necesarias incluyendo la gestión de riesgo, cumplimiento, el ICAAP, el ILAAP³² y los modelos internos.»
- «Si la función de auditoría interna dispone de los poderes necesarios («whether is properly empowered») para asegurarse de que se llevan a cabo las acciones de remediación necesarias para corregir las debilidades detectadas, contando con el compromiso de la dirección de la entidad.»

El análisis del modelo de negocio y la rentabilidad de la entidad ha sido otra de las novedades del SREP para el año 2015 y, previsiblemente, tendrá continuidad en el año 2016.

Buena parte del ejercicio supervisor del año 2015 ha estado dedicado al conocimiento del modelo de negocio de las entidades, tratando de entender cuáles eran sus fuentes de ingreso y rentabilidad, y evaluando su sostenibilidad futura.

No es un análisis aislado. Debe realizarse teniendo en cuenta el «marco de apetito al riesgo»³³ y siendo coherente con él. No se consideraría adecuada la rentabilidad de una línea de negocio si, para lograrla, deben asumirse riesgos incompatibles con ese marco.

Con carácter general, el análisis del BCE ha estado condicionado por el contexto de una política monetaria muy expansiva (tipos de interés históricamente bajos) lo que estrecha el margen financiero y, por tanto, la rentabilidad de las entidades.

El análisis de la rentabilidad no es un capricho o una extravagancia del supervisor. De la rentabilidad sostenible en el tiempo de un banco depende, en última instancia, su solvencia tanto por la posibilidad de retener beneficios no distribuidos como por su contribución a la capacidad de la entidad de atraer a inversores en los mercados de capitales. Por ello se ha convertido en un elemento clave en el análisis de las entidades.

Por último, el SREP se ha referido también a aspectos relacionados con los sistemas informáticos de las entidades, en la doble vertiente del análisis de la calidad de los

³⁰ Así lo ha indicado la propia Danièle Nouy en una conferencia reciente (París, 22 de septiembre de 2015) sobre el rol del control y la auditoría interna (*The role of Internal Control and Internal Audit*). Al igual que las anteriores, puede ser consultada en el apartado de discursos dentro de la zona dedicada a la supervisión bancaria en la página web del Banco Central Europeo.

³¹ Vid nota anterior.

³² Documentos internos básicos para la gestión del capital y la liquidez de la entidad.

³³ *Risk Appetite Framework*, aprobado por la entidad a nivel de su Consejo de Administración, y que establece el nivel de riesgo asumible.



datos³⁴ y la ciberseguridad. En este último caso se ha tratado de determinar si los sistemas de protección de la entidad funcionan adecuadamente a la hora de prevenir posibles ataques y también (y no en menor medida) de detectar los ya producidos³⁵. Otra de las novedades de la nueva cultura supervisora del MUS

En definitiva, capital, liquidez, gobierno corporativo y gestión del riesgo, modelo de negocio y rentabilidad, y los temas relacionados con la ciberseguridad han sido objeto de análisis por las distintas áreas del BCE al objeto de llegar a resultados individuales en el marco del SREP.

A diferencia del SREP del año 2014, prácticamente basado en las metodologías supervisoras de los supervisores nacionales puesto que, en dos meses (noviembre y diciembre de 2014) el BCE no tuvo tiempo de desarrollar una metodología propia, el SREP 2015 se ha desarrollado con arreglo a una metodología íntegramente desarrollada por el BCE y que, como ya he visto, ha incluido no pocas novedades respecto de las cuestiones a las que venían prestando atención los supervisores nacionales.

4.4. EL «SREP» Y SUS RESULTADOS

Al tiempo de concluir este trabajo, los resultados definitivos del SREP no son conocidos. Ello es así, en primer lugar, puesto que, de acuerdo con el procedimiento que se ha fijado, los bancos tienen derecho «a ser oídos» (audiencia) durante algunas semanas en respuesta a las cartas provisionales que les comunicaron los resultados individuales del SREP hace ya algunas semanas. Es de esperar que hasta noviembre de 2015 no reciban las comunicaciones de sus resultados definitivos.

En segundo lugar, tampoco serán conocidos porque el BCE ha tomado la decisión de que no hará públicos esos resultados, si bien, aparentemente, ha dejado a cada supervisor nacional que tome la decisión –con arreglo a su legislación nacional– sobre si procede o no a dar publicidad a los resultados de los bancos sobre los que proyectan sus competencias supervisoras.

No obstante, sí ha circulado información «agregada» de la que parece inferirse que la mayor parte de los bancos europeos (un ochenta por ciento) tendrían unos requerimientos de capital en una banda entre el 9,5 y el 12 % CET1 (de hecho, el «suelo» tiende a fijarse en el entorno del diez por ciento), un porcentaje menor (alrededor del diez por ciento) tendría un requerimiento superior y un porcentaje semejante (también en torno al diez por ciento) tendría un requerimiento menor.³⁶

³⁴ Recuérdese que las entidades sistémicas globales están sujetas a un requerimiento específico en este ámbito conocido como «*RDA o Risk Data Aggregation*», precisamente centrado en asegurar que los responsables de la gestión de riesgos de la entidad disponen de los datos necesarios y con la calidad y coherencia suficientes como para tomar las decisiones adecuadas.

³⁵ El análisis de la capacidad de las entidades para detectar los ciberataques es conocido en el ambiente supervisor como «*Penetration test*».

³⁶ El nivel de capital viene determinado por la normativa específicamente aplicable a la entidad (por ejemplo, por tratarse de una entidad sistémica global) pero, sobre todo, por el análisis individualizado de sus riesgos, llevado a cabo en el SREP. Dejando al margen los casos en que una parte del requeri-



Desde un punto de vista puramente cuantitativo, los bancos que tengan que cumplir un requerimiento superior al del capital (CET1) del que dispongan, deberán cumplir un plan de remediación tendente a la recuperación del nivel de capital adecuado.

Más interesante son los pronunciamientos que se han realizado con un carácter cualitativo, en materias tales como la falta de rentabilidad (muy generalizadas para todos los bancos supervisados, por las razones que se han identificado), dudas específicas sobre modelo de negocio o cuestiones relativas al gobierno corporativo de la entidad.

Entre ellos, y si nuestras noticias no son inexactas, cabe diferenciar entre los que se formulan con el carácter de «requerimientos» que, al igual que sucede con las deficiencias cuantitativas de capital, requieren de una corrección inmediata en el marco de un plan de remediación y bajo la atenta mirada del supervisor, y las meras «recomendaciones» que, en principio, no requerirían esa corrección inmediata, si bien, no cabe duda, formarán parte de la agenda específica para la supervisión de la entidad en el año 2016.

4.5. ANTE LOS LÍMITES DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA

Cuando el supervisor se aleja de los estándares regulatorios, expresados en forma de «requerimientos» cuantitativos y, en su lugar, formula «recomendaciones» de un carácter más «cualitativo» suele adentrarse en terrenos más inseguros desde el punto de vista de la legitimidad de su actuación y juicio.

En el caso del Banco Central Europeo, ello puede tener origen, además, en una herramienta novedosa y específica: la explotación de los datos «comparados» (el ya famoso «*benchmarking*») de entidades que se consideran comparables («peers» en la terminología habitualmente empleada).

El cumplimiento de los requerimientos de capital o liquidez de las entidades puede ser verificado con la aplicación de normas imperativas claras y detalladas que proporcionan no sólo una base segura sino también (con los matices que ya se han indicado respecto de las ODNs) armonizada.

Sin embargo, la revisión de otras áreas como el gobierno corporativo de las entidades o su modelo de negocio, plantea más incógnitas, tanto por su carácter novedoso, como por la inexistencia de normas imperativas específicas que proporcionen una guía segura al supervisor como, en última instancia, por el hecho de que se trata de cuestiones hasta hace no poco tiempo ajenas al juicio de supervisor y más bien propias del ámbito de decisión de las entidades de crédito y sus órganos de gobierno en aplicación de normativas locales (derecho de sociedades) no completamente armonizadas a nivel europeo.

Se trata de ámbitos en que, además, existen normas legales relevantes (derecho de sociedades, normas fiscales...) no armonizadas a nivel europeo y que pueden justificar la existencia de diferencias importantes entre las entidades. Por poner un ejemplo sen-

miento tiene su origen en la aplicación de una normativa específica, como la indica, un mayor requerimiento de capital indica un mayor nivel de riesgo de la entidad.



cillo, en Europa coexisten dos grandes modelos de gobierno corporativo; el modelo «dual», propio de Alemania y otros países centroeuropeos, en los que, junto con consejo «ejecutivo» que toma las decisiones fundamentales de la entidad, existe un consejo de vigilancia, control o supervisión, que tiene funciones de esta índole. En cambio, otros países, como España, tienen solamente un consejo de administración que históricamente se ha caracterizado por adoptar decisiones clave para la compañía pero que no ha tendido a asumir esas funciones de vigilancia o de supervisión. Hasta ahora.

Obviamente, el Banco Central Europeo no va a cuestionar la vigencia y aplicación de un modelo u otro pero sí puede tener preferencias respecto del funcionamiento de uno u otro que podrían influir en la calificación de la entidad en este ámbito. Determinar con exactitud los límites de la actuación supervisora en materia de gobierno corporativo no será precisamente sencillo.

No parece necesario detenerse más en esta cuestión, dados los límites de este trabajo. No obstante no cabe duda de que el supervisor debe proceder en estos ámbitos «inseguros» con la mayor cautela al objeto de no perturbar tradiciones culturales y jurídicas cuyo efecto negativo sobre la estabilidad o el buen gobierno de las entidades no está contrastado.

Nos encontramos, claramente, ante los «límites de la supervisión bancaria» y una de las tareas pendientes en el MUS sería, precisamente, tratar de establecerlos por el bien de la seguridad jurídica de los propios supervisores y también de las entidades supervisadas.

4.6. LA AGENDA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO PARA EL PRÓXIMO AÑO

El año que viene, el Banco Central Europeo desarrollará un nuevo SREP que, lógicamente, tendrá continuidad con el desarrollado este año.

Algunas cuestiones serán las mismas como lo tocante al gobierno corporativo o el modelo de negocio y la rentabilidad de las entidades³⁷.

En otras, sin embargo, se producirán novedades.

Una de esas novedades tendrá que ver con el resultado de la tarea de «armonización» regulatoria que el BCE está llevando cabo. No cabe duda de que la reducción de discrecionalidades nacionales tendrá efectos notables para las entidades y éstos, que no han llegado a producirse en el año 2015, podrían producirse ya en el SREB del 2016.

Por otra parte, otra de las cuestiones a las que el BCE pretende dedicar mayor atención se refiere a la revisión crítica de los modelos de riesgo de crédito de las entidades.

Como es sabido, existen dos tipos de modelos. Un modelo estándar al que se sujetan las entidades de menor tamaño y complejidad y otro denominado «avanzado» o «modelo interno» que suele ser propio de grandes bancos.

³⁷ Danié Nouy se ha referido específicamente a ello señalando que «*This viability of business models and profit drivers will likely still be a priority for us in 2016*». Vv nota 24.



Pues bien, con ocasión del «*comprehensive assessment*» el BCE ya expresó su decisión de no someter a crítica esos modelos (seguramente, no habría tiempo de otra cosa) y tampoco en el SREP 2015 ha podido avanzarse al respecto.

Sin embargo, la cuestión será uno de los ejes de la actuación supervisora del BCE en el próximo año 2016 y exigirá un gran esfuerzo para las entidades.

A ello se añadirá la circunstancia de que el año próximo (probablemente durante el primer semestre) la Autoridad Bancaria Europea desarrollará un nuevo ejercicio estresado (stress test) sobre los bancos de la Unión Europea (no sólo los bancos de la Eurozona incluidos en el MUS), en el que, sin duda, el BCE estará llamado a tener una gran participación, como ya ocurriera en el realizado en el año 2014.

Se consolida así la utilización del stress test con carácter recurrente como una de las herramientas de la supervisión bancaria en la Unión Europea (al igual que viene sucediendo en Estados Unidos). De hecho, el supervisor bancario espera que las propias entidades se vayan dotando de las capacidades internas necesarias para desarrollar sus propios ejercicios de «stress test» a fin de poder adoptar las medidas de corrección que sean necesarias.

Por último, 2016 será también el año de la definitiva implementación de la segunda parte de la Unión Bancaria Europea, el Mecanismo Único de Resolución, y también se producirá la decisión final sobre un tema íntimamente relacionado con ésta como es la relativa al TLAC de las entidades sistémicas globales.

4.7. CONCLUSIONES

El año 2015 será, ya para siempre, el primer año del Mecanismo Único de Supervisión Bancaria.

El Banco Central Europeo, como eje del Mecanismo, ha desarrollado su propia metodología de análisis supervisor, el SREP, con arreglo a la cual ha llegado a conclusiones que, al tiempo de concluir y entregar este trabajo, comienzan a ser conocidas por los bancos sometidos a la supervisión directa del BCE.

Por lo que conocemos de esos resultados, no parecen apartarse sustancialmente de otros anteriores y evidencian una serie de cuestiones relevantes:

- Ha continuado la recapitalización de los bancos de la Euro zona que muestran ahora unos niveles de recursos propios (CET1) mucho mayores que en años precedentes.
- La mayor parte de los bancos europeos cumple con los requerimientos de capital sin tener que adoptar medidas adicionales.
- Un pequeño número de bancos habrá de adoptar decisiones inmediatas al objeto de corregir la situación de insuficiencia de recursos propios tal y como ha sido determinada en el SREP.
- Existen algunos requerimientos (pocos) y recomendaciones (bastantes más) que tienen un carácter cualitativo y a las que los bancos habrán de prestar atención en las próximas semanas. De forma imperativa, en el primer caso, y para avanzarse



- a futuros requerimientos y demandas del supervisor en el segundo, los bancos habrán de corregir las deficiencias que se han puesto de manifiesto en el SREP.
- Entre las cuestiones examinadas por el BCE en el marco del SREP existen algunas que, como el gobierno de las entidades o la revisión de su modelo de negocio, comparten la doble característica de ser ámbitos novedosos de actuación supervisora y no disponer de una base objetiva de comparación en la regulación que se ha aprobado en los últimos meses. Ello sitúa al supervisor en una posición insegura en la que deberían proceder con gran cautela, especialmente si consideramos que ambas cuestiones quedaban tradicionalmente en manos de los órganos de gobierno de las entidades de crédito, sin una intervención importante del supervisor en ambos ámbitos.