



2016: LA CONSOLIDACIÓN PAULATINA DE LA UNIÓN BANCARIA

Francisco Uría
Socio responsable del sector financiero y del área legal en KPMG
Abogado del Estado-excedente

1. INTRODUCCIÓN

2016 es el año en el que se ha puesto en marcha el segundo pilar de la Unión Bancaria Europea: el Mecanismo Único de Resolución, al tiempo que se inicia el segundo año completo de vigencia del primer pilar, el Mecanismo Único de Supervisión. Con ello, se están dando pasos fundamentales para la consolidación de un elemento esencial de la construcción europea y el fortalecimiento del sector financiero de la eurozona.

Además, la Comisión Europea ha presentado formalmente su propuesta para la creación de un Esquema Europeo de Garantía de Depósitos y, aunque seguramente habrá países que pondrán dificultades a su definitiva implementación, creemos que existen bases objetivas para sentirse optimistas a este respecto, tales como el gran apoyo que el Banco Central Europeo está proporcionando a esta iniciativa.

Sin perjuicio de describir individualizadamente el estado de la cuestión en cada uno de estos tres ámbitos, nos parece importante destacar desde un comienzo su profunda interrelación, así como la necesidad de que las autoridades competentes, tanto nacionales como europeas, que son responsables del desarrollo de cada uno de los tres pilares de la Unión Bancaria, mantengan la máxima coordinación entre ellas de modo que la aplicación aislada de una norma no termine por provocar problemas innecesarios en entidades básicamente sanas.

También parece conveniente destacar la prudencia con que esas autoridades debieran operar en un contexto de una enorme complejidad para los bancos derivado tanto de los importantes cambios regulatorios que se han producido en estos años, con los consiguientes nuevos requerimientos de todo orden, como, sobre todo, de las excepcionales condiciones vigentes en los mercados de la mano de la política monetaria vigente (bajos tipos de interés).

Por último, conviene destacar que, a pesar de que se han aprobado ya las normas más importantes que constituyen el nuevo ordenamiento europeo en materia de requerimientos de capital, y que pudiera parecer que la emisión de regulación financiera se está ralentizando, lo cierto es que siguen aprobándose normas de desarrollo (Nivel 2), y Estándares técnicos y Guías por parte de las Autoridades Reguladoras Europeas (EBA, ESMA y EIOPA) con lo que, en la práctica, esos requerimientos no dejan de crecer.

También a nivel global, y aunque pudiera parecer que la tarea del G-20, FSB y, en última instancia, del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea pudiera estar concluida o cercana a su conclusión, lo cierto es que todavía están abiertas cuestiones tan importantes como el tratamiento de los activos ponderados por riesgo (RWAs), uno de los aspectos en que existe mayor diversidad cuando se comparan los indicadores clave de los mayores bancos del mundo.



La actividad del supervisor único europeo asimismo terminará provocando también un incremento de los requerimientos efectivos de capital, de la mano de su preocupación por la existencia de niveles heterogéneos de provisión para carteras análogas en los bancos europeos, la presencia en sus balances de un volumen relevante de activos deteriorados (NPLs), el desarrollo de sus tareas de supervisión «ordinarias» (SREP), el ejercicio de stress test que realizará a los bancos que no participen en el que efectuará la Autoridad Bancaria Europea, o la revisión de los modelos de crédito utilizados por los bancos.

Los bancos europeos se enfrentan, en consecuencia, a un panorama económico difícil, en el que no les resultará sencillo recuperar niveles adecuados de rentabilidad (nunca los niveles previos a la crisis), cumplir con requerimientos regulatorios y supervisores cada vez más exigentes y con la necesidad de afrontar el reto de la transformación tecnológica que demanda el conjunto de la sociedad y también sus clientes.

Nos parece que estos datos de contexto deberían ser muy tenidos en cuenta a la hora de analizar las prioridades y actuaciones de las autoridades bancarias europeas.

2. EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN CUMPLE SU SEGUNDO AÑO

El Mecanismo Único de Supervisión inició su aplicación efectiva en noviembre de 2014 con lo que el año 2015 fue el primer año en que pudo desarrollar una actividad supervisora completa, utilizando una metodología propia (el SREP).

El año 2016 es, pues, el segundo año completo de supervisión, que se afronta, por lo que ha podido conocerse, con algunos cambios en las prioridades y en la metodología empleada el año anterior si bien, como no podía ser de otro modo, existe una continuidad lógica.

El Banco Central Europeo dedicó el año 2014 y los primeros meses del 2015 a completar los nombramientos y los equipos que serían necesari-

os para desarrollar sus nuevas tareas de supervisión, así como los medios de todo tipo (sede, medios informáticos...) que le permitirían situarse con rapidez entre los supervisores más eficaces del mundo, con una destacable capacidad para el tratamiento de información masiva.

Una vez completadas estas tareas de preparación, y sin solución de continuidad, el año 2015 vino caracterizado por el comienzo pleno de sus tareas como supervisor directo de las entidades bancarias más importantes de la eurozona.

Las prioridades supervisoras fijadas para el año 2015 tuvieron que ver con los niveles de capital y liquidez de las entidades, su gobierno corporativo y gestión de riesgos y cuestiones tan novedosas como el análisis del modelo de negocio de las entidades y su rentabilidad o lo relativo a la ciberseguridad.

Las prioridades para el año 2016 tienen, como se ha dicho, lógica continuidad con aquéllas, aunque incorporando algunos elementos novedosos.

Así, las cinco prioridades fijadas por el BCE para el año 2016 son las siguientes:

- Modelo de negocio y riesgo de rentabilidad.
- Riesgo de crédito.
- Adecuación del capital.
- Gobernanza de los riesgos y calidad de los datos.
- Liquidez.

Estas prioridades tendrán, en algunos casos, continuidad en los años siguientes dada la imposibilidad de concluir las tareas de revisión necesarias en el plazo de un año. Este es el caso, por ejemplo, de la revisión que pretende realizarse de los modelos internos de riesgo de las entidades.

El modo en el que el Banco Central Europeo ha desarrollado sus nuevas competencias y capacidades esta compuesto por dos ámbitos distintos, aunque interrelacionales.

Por un lado, existen las tareas de supervisión «ordinarias», o de «día a día» que son fundamentalmente desarrolladas por los equipos conjuntos de supervisión.

Por otro lado, y aquí es la Dirección General IV del área de supervisión del BCE quien ostenta el



protagonismo, se han dedicado recursos importantes al desarrollo de otras actividades de supervisión y revisión especializada como las llamadas «revisiones temáticas» (thematic reviews) y la práctica de actuaciones de supervisión «on site».

Estas actuaciones individuales respecto de determinadas entidades se han centrado predominantemente durante este ejercicio en dos aspectos que ya se encontraron entre los ámbitos prioritarios del SREP en el año 2015: el gobierno corporativo y la gestión de riesgos (más a nivel de entidades individuales relevantes que de grupos consolidados), y el modelo de negocio y la rentabilidad.

Esta diversidad de vías de actuación y procedimientos a su alcance ha permitido al BCE garantizar, por un lado, un elevado nivel de análisis de la información disponible en la totalidad de los grupos bancarios sometidos a su supervisión directa y, por otro, profundizar en aquellas cuestiones que su análisis preliminar (bien fuera en el seno del «SREP» o por la explotación de la información captada de la ingente cantidad de datos que deben suministrarse al BCE) se habían revelado como débiles.

Cabe resaltar que las tareas de supervisión en el 2015 no incluyeron ni la realización de un ejercicio generalizado de revisión de balances ni tampoco la de un «stress test» como los que sí tuvieron lugar en el año 2014, justo antes de la entrada en vigor del SSM, si bien algunas entidades singulares sí que han afrontado análisis singulares previos a su incorporación al conjunto de las entidades directamente supervisadas por el BCE.

A pesar de la línea de continuidad entre la actuación supervisora del BCE entre los años 2015 y 2016, en este año existirán algunas novedades. Entre ellas, una de las fundamentales será que habrá de producirse un stress test que será realizado por la Autoridad Bancaria Europea para las entidades más relevantes y por el Banco Central Europeo para los restantes bancos sometidos a su supervisión directa.

Aunque las condiciones de publicidad de uno y otro ejercicio pudieran ser diferentes, es previ-

sible que la metodología no sea muy distinta. La cuestión más importante que queda por dilucidar es el impacto que tendrán los resultados de estos ejercicios sobre la cifra requerida de capital de las entidades.

Además de las prioridades centradas en la supervisión, el BCE también ha dedicado una gran atención a otro aspecto fundamental como ha sido el esfuerzo por reducir la heterogeneidad en la regulación y las prácticas de aplicación de esa regulación en aspectos tan fundamentales como los relacionados con el cálculo del capital de las entidades.

La tarea de armonización del BCE comenzó por la determinación de las áreas en que se producían heterogeneidades relevantes (llamadas «opciones y discrecionalidades nacionales») y que fueron calculadas en unas 150. Una primera distinción obligó a diferenciar entre aquellas decisiones que legítimamente correspondían a los Estados como legisladores y que, lógicamente, estaban más allá de las capacidades y competencias del BCE.

Otras, sin embargo, eran opciones y discrecionalidades que correspondían a las autoridades competentes es decir, al BCE, como eje fundamental en la supervisión de los bancos en el SSM. Hablamos de unos 122 casos. Debe señalarse que su determinación no ha sido en absoluto sencilla puesto que presentan formulaciones muy distintas, lo que ha dificultado su identificación, aunque muchas de ellas tenían más que ver con la diversidad en los calendarios de aplicación de determinadas normas, por lo que fue realmente fácil avanzar en la homogeneización.

El resultado final no ha sido baladí. Esas más de cien (122) «opciones y discrecionalidades nacionales» han quedado resueltas o, al menos, sustancialmente encauzadas a través de dos instrumentos distintos: un reglamento de carácter vinculante para las entidades y una guía destinada a establecer criterios de aplicación de las normas para los equipos de supervisión conjunta del SSM y, en última instancia, de los supervisores bancarios en la Eurozona.

Respecto de las opciones o discrecionalidades nacionales no resueltas, el BCE no ha renunciado



a su progresiva armonización. Sin embargo, por afectar a ámbitos más sensibles de la normativa nacional de los Estados miembros u a otros no armonizados a nivel europeo (como los relacionados con aspectos fiscales), es previsible que el avance de la supervisión sea más lento.

Desde un punto de vista «institucional», el Banco Central Europeo ha estrenado los mecanismos de «control democrático» habiendo debido comparecer ante el Parlamento Europeo, en su condición de supervisor, y normalmente de la mano de la Presidenta del Consejo de Supervisión, la Señora Nouy. También ha debido remitirse la información y los informes periódicos que se comprometieron en el acuerdo alcanzado por ambas instituciones en el año 2013 como una de las condiciones necesarias para la aprobación definitiva del Reglamento de creación del SSM.

2016 será también un año en el que se pondrá una vez más a prueba la coordinación entre la Autoridad Bancaria Europea y el Banco Central Europeo, no sólo en materia de estrés test, como ya ocurriera en el año 2014, sino también y sobre todo respecto de los criterios de interpretación y aplicación de determinadas normas. En este sentido, la inseguridad que se generó en los primeros meses del 2016 respecto de la aplicación de la normativa sobre pago de dividendos (MDA), tuvo un efecto muy relevante en los mercados de valores, provocando una situación de volatilidad que afectó especialmente a algunos grandes bancos europeos. Aunque en este ámbito concreto se están dando pasos relevantes para resolver las incertidumbres existentes, lo ocurrido revela la importancia de la coordinación entre las autoridades.

Los analistas se han convertido en una pieza clave en los mercados de valores y, en este sentido, resulta crítico disminuir la inseguridad respecto de la interpretación y aplicación de normas clave que pueden afectar a la rentabilidad de los instrumentos financieros a que los inversores institucionales han prestado su confianza. La mayor coordinación y transparencia a este respecto resulta, en consecuencia, imprescindible y uno de los aspectos a los que las autoridades competentes habrán de prestar toda su atención en este 2016.

Es importante que las autoridades competentes tomen conciencia de que, además de su actuación individual, es relevante la percepción que puedan tomar las entidades, los analistas y, en general, los mercados, sobre su adecuada coordinación y la coincidencia o falta de coincidencia de sus criterios de interpretación y aplicación de las normas. Todo ello es fuente potencial de incertidumbre y, como tal, puede y ha podido tener incidencia en los mercados.

En cuanto a los stress tests, y como acaba de anticiparse, a diferencia del año 2014, en que los bancos sujetos a la supervisión directa del BCE se sometieron a un análisis equivalente y a un estrés test de la Autoridad Bancaria Europea bajo metodologías únicas (el «comprehensive assessment» que dio paso al inicio del SSM), el estrés test que tendrá lugar en el año 2016 será dual.

Por un lado, unos cincuenta grandes bancos europeos se someterán a un estrés test de la EBA, mientras que, por otro lado, los restantes bancos significativos de la eurozona (hasta los 129 totales) se someterán a un estrés test del BCE con una metodología que, en principio, debería ser semejante (por no decir idéntica) aunque, por lo que parece, los resultados no serán publicados (a diferencia de lo que, en principio, hará la EBA) sino que se tendrán en cuenta a la hora de determinar requerimiento del capital a la entidad bajo la metodología del SREP.

El resultado, a semejanza de lo que ha ocurrido en Estados Unidos, será el recurso permanente a los stress tests como una de las herramientas de la supervisión prudencial, completada por la exigencia a las entidades de que dispongan de capacidades propias en este ámbito.

Otro aspecto fundamental tiene que ver con el juego del principio de transparencia, las obligaciones de información a los mercados por parte de las sociedades cotizadas y las emisoras de valores (la práctica totalidad de los bancos) y el ejercicio de sus competencias por parte de los supervisores prudenciales y de mercados y valores en cuestiones tan sensibles como la calidad de la información publicada, la publicación de información con relevancia prudencial, el gobierno



corporativo o las cuestiones contables. Como ha sucedido con las cartas SREP, inicialmente confidenciales y cuyo contenido en relación a la cifra de capital referida a las entidades terminó haciéndose público por estos, el adecuado balance entre diálogo supervisor y transparencia en los mercados será todo un reto.

La cuestión relativa al gobierno corporativo y la gestión del riesgo ha continuado manteniendo gran atención por parte del BCE desde la formulación original del SREP en el año 2015. A los requerimientos y recomendaciones efectuadas a las entidades en la carta SREP le han acompañado revisiones temáticas e inspecciones on site, en las que se ha tratado de profundizar en aspectos concretos, geográficos o entidades específicas en los grupos bancarios.

Progresivamente, va quedando patente la importancia que el BCE atribuye a estas cuestiones, incluido el número de decisiones adoptadas y el tiempo dedicado a aspectos relacionados con la idoneidad y la dedicación de los consejeros y directivos bancarios.

En este sentido, el BCE ha publicado recientemente un documento llamado «SSM supervisory statement on governance and risk appetite» en el que recoge las conclusiones derivadas de su actividad supervisora en el ámbito del gobierno corporativo y la gestión del riesgo en las entidades de crédito. En este documento se contienen, de forma concreta y práctica, lo que el BCE ha considerado, respectivamente, mejores prácticas y debilidades en el gobierno interno de los bancos sometidos a su supervisión directa.

A lo largo del tiempo, también se ha evidenciado el interés por conocer mejor el funcionamiento efectivo del gobierno corporativo en los grupos con filiales situadas en distintos países y la efectividad de la aplicación de las políticas aprobadas por su consejo y su control.

En este punto surge un tema fundamental, especialmente para los bancos europeos con presencia y actividad relevante en Estados Unidos, como es la coordinación entre la preferencia del BCE por un modelo centralizado de decisión y control y la exigencia de la regulación y la supervi-

sión norteamericanas de que un banco con esa nacionalidad –no importa la condición o nacionalidad de su propietario– cumpla adecuadamente y de forma autónoma con sus obligaciones locales. Estos son puntos que deberían resolverse adecuada y coordinadamente en los colegios de supervisores y a través de la cooperación entre supervisores.

En todo caso, no puede concluirse este balance provisional sin destacar que, si se analizan los niveles de capital de la mejor calidad (CET1) de los bancos significativos de la Eurozona, éstos han pasado como media de un 9% a un 13% en el año 2015. Es evidente que sólo una parte de este fortalecimiento tiene que ver con el BCE (por ejemplo, en el caso español, buena parte de esa recapitalización se produjo con anterioridad a la implementación del SSM). No obstante, no puede tampoco negarse que su contribución desde el comprehensive assessment del 2014 ha sido relevante.

Por último, una cuestión anecdótica pero de cierta significación. Frente a lo que era una tradición en algunos supervisores nacionales (el Banco de España entre ellos) como era la de no imponer tasa alguna a las entidades supervisadas por los «servicios prestados» por su supervisor, el BCE impuso desde el comienzo una tasa que pretendía servir como garantía de su independencia frente a otras instituciones europeas y los Estados. Esa tasa ha quedado fijada en 404 millones de euros para el año actual, de los que el 88,4% será repercutido a los 129 grupos bancarios más significativos de la Eurozona.

3. EL NUEVO MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

El Mecanismo Único de Resolución, creado por el Reglamento 806/2014, de 15 de julio, comenzó su andadura formal el pasado 1 de enero de 2016.

A pesar de no haberse iniciado la implementación del MUR, el año 2015 no puede considerarse, en absoluto, un año ocioso sino, más bien, «un año de transición» hacia el nuevo sistema de resolución europeo.



Por un lado, las autoridades nacionales de resolución, han ostentado las competencias sobre los bancos sujetos a la supervisión directa del BCE que poco después le corresponderían al SRB con lo que algunas tareas relevantes, como la aprobación de algunos primeros planes de recuperación y también de resolución para un cierto número de entidades, se han ejecutado a nivel nacional, si bien en estrecho contacto y cooperación con el SRB.

El proceso se vio en alguna medida perturbado por el retraso que se ha producido en algunos países en la transposición a los ordenamientos internos de la Directiva sobre Recuperación y Resolución de las Entidades de Crédito que había sido aprobada en el año 2014. Además de definir con precisión el marco institucional de la recuperación y resolución bancaria en cada Estado, determinando cuál o cuáles serían las autoridades nacionales de resolución, también había de producirse la constitución de los fondos nacionales de resolución, base del Fondo Único de Resolución, como pilar fundamental del MUR.

También se han producido circunstancias llamativas como el hecho de que, durante el año 2015 y con continuidad en el año 2016, se hayan producido en Italia y en Portugal procesos e intentos de reestructuración bancaria que poco o nada han tenido que ver con los principios y procesos de recuperación y resolución de entidades que habrían de aplicarse formalmente a partir del uno de enero de 2016. En alguno de los casos ha llegado a proponerse el recurso a las ayudas públicas anticipándolas a las reglas del «bail in».

En todo caso, lo más importante es que el 2015 fue aprovechado para avanzar en tareas aparentemente secundarias pero imprescindibles para la efectiva puesta en marcha del MUR en la fecha prevista, como la búsqueda de una ubicación adecuada para el Consejo Europeo de Resolución (SRB), el reclutamiento del personal necesario para el desarrollo de sus actividades (ya cuenta con una plantilla superior a las ciento cincuenta personas) o la obtención de los medios tecnológicos y de otra índole imprescindibles para su función. En definitiva, el año 2015 fue aprovechado para que el MUR pudiera ser una

realidad plenamente operativa a partir de su fecha formal de entrada en vigor.

También se ha completado su arquitectura institucional con la formación, constitución y primeras reuniones de los órganos de gobierno (plenario y ejecutivo) del SRB.

El año 2016 está siendo, en cambio, un año completamente distinto. En primer lugar, el SRB ha asumido en plenitud sus competencias como autoridad de resolución para las entidades más importantes de la Eurozona, lo que implica su plena involucración en los procesos de elaboración y aprobación de los planes de recuperación y resolución (actividad preventiva de resolución), la detección y remoción de los obstáculos a la resolubilidad de las entidades (lo que implica actuaciones muy relevantes en cuanto a la estructura, modelo de negocio, relaciones intragrupo, contratos con proveedores externos, análisis de las funciones críticas, entre otras cuestiones de gran importancia) y, en los casos en que sea necesario, el ejercicio de sus competencias en materia de resolución ejecutiva, si es que hubiera lugar a ello.

En lo sustantivo, el SRB ha comenzado a recopilar los datos necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones, tanto en la vertiente de la planificación de la resolución como de la determinación del Requerimiento Mínimo de recursos propios e instrumentos elegibles (Minimum Requirement for own funds and eligible liabilities o «MREL»).

También se han dado los primeros pasos para la constitución formal del Fondo Único de Resolución.

Aunque el proceso de «transición» como se le ha llamado, hasta la completa mutualización de los fondos de resolución, tardará ocho años, no cabe duda de que se trata de un primer paso de importancia más allá de lo puramente simbólico, de modo que, como veremos, ha podido servir como ejemplo para el diseño por la Comisión Europea de su propuesta para la mutualización de los fondos de garantía de depósitos europeos.

Concretamente, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2015, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria español (en adelante «FROB») comunicó hace unos meses a las entida-



des de crédito y ESI españolas el cálculo de sus correspondientes contribuciones ordinarias ex ante al Fondo de Resolución Nacional (en adelante «FRN») gestionado por éste, que a partir del 1 de enero de 2016 se integró en el Fondo Único de Resolución Europeo (en adelante «FUR»). A partir de este año, las contribuciones de cada entidad serán calculadas por el SRB, para lo cual tendrá en consideración no solamente el tamaño de la entidad (ya que la contribución debe basarse en un importe fijo establecido sobre la base del pasivo de dicha entidad), sino que también deberá considerarse el nivel de riesgo de las actividades pertinentes de la entidad, ya que la contribución anual en base al tamaño debe ajustarse en función de su perfil de riesgo (ajuste al riesgo adicional).

Los Estados miembros deben asegurarse de que, en el período comprendido entre la fecha de entrada en vigor de la Directiva y el 31 de diciembre de 2024, los recursos financieros de los mecanismos de financiación alcancen al menos un 1 % del importe de los depósitos garantizados de todas las entidades autorizadas en su territorio. Durante ese período, las contribuciones a los mecanismos de financiación deben escalonarse en el tiempo de la forma más uniforme posible hasta alcanzar el nivel de financiación fijado como objetivo, teniendo en cuenta la fase del ciclo económico y las repercusiones que las contribuciones procíclicas puedan tener en la situación financiera de las entidades que aportan contribuciones.

Al margen del proceso de constitución del Fondo Único de Resolución, se encuentra el proceso de determinación del MREL (Minimum Requirement of Eligible Liabilities), previsto para este ejercicio, y que resultará una cuestión de la mayor importancia para los bancos. Aquí el SRB habrá de operar en estrecha cooperación con la Autoridad Bancaria Europea, a quien le corresponden algunos de los desarrollos normativos necesarios en este proceso de determinación pero, en última instancia, y puesto que el MREL terminará siendo una magnitud individualizada para cada entidad o grupo de entidades en función de sus características específicas (sobre todo su perfil de riesgo), el papel del SRB será determinante.

Queda por definir un aspecto clave para los bancos sistémicos globales domiciliados en la eurozona y sujetos, por tanto, tanto a la supervisión directa del BCE como también a las competencias del SRB en materia de recuperación y resolución bancaria.

Esos bancos se encuentran doblemente sometidos al requerimiento global del llamado «TLAC» (Total Loss Absorbency Capacity) y al «MREL» existiendo diferencias importantes entre ambos de modo que, a pesar de tratarse de requerimientos que persiguen fines semejantes, un banco no cumple necesariamente con ambos requerimientos por el hecho de cumplir con uno de ellos.

Dada la dificultad de cambiar el requerimiento del TLAC una vez aprobado a nivel global, la solución más plausible habría de ser alguna fórmula de adaptación del MREL, destinada a facilitar el doble cumplimiento a los bancos sistémicos globales. No obstante, al tiempo de escribir y entregar este trabajo, ese esfuerzo de coordinación no ha llegado a culminarse.

Una última reflexión antes de terminar. Aunque la construcción del MUR ha representado un gran avance, que permitirá al BCE ejercitar sus tareas como supervisor en un contexto mucho más seguro que en el año 2015, no es menos cierto que todo el sistema de resolución bancaria se fía a soluciones fundamentalmente privadas. Sin embargo, la historia demuestra que no siempre estas soluciones son factibles y que, al final, algún tipo de apoyo público puede terminar siempre imprescindible.

Ello se hace particularmente cierto en el período de ocho años hasta la completa constitución del fondo único de resolución europeo.

Por ello, hubiera tenido pleno sentido asumir la posibilidad de un «backstop» público que habría ser utilizado en casos excepcionales pero que, en todo caso, habría de ser creíble. De hecho, y como se ha indicado, esta posibilidad ya se ha planteado en Italia y parece contar con el respaldo del BCE.

El recurso potencial al Mecanismo Europeo de Estabilidad parecería una opción más que lógica habida cuenta la experiencia positiva de su utilización para la financiación de algunas opera-



ciones de reestructuración y recapitalización bancaria (el caso español es un ejemplo), el nivel de recursos de que dispone directamente y también por su capacidad de apelar a los mercados para apelar en buenas condiciones a financiación adicional. No obstante, se trata de un aspecto no regulado en su integridad y al que, tal vez, pudiera ser razonable prestar atención.

4. EL TERCER PILAR DE LA UNIÓN BANCARIA: EL ESQUEMA ÚNICO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

La Unión Bancaria, en su diseño originario, estaba compuesta por tres elementos o pilares: un mecanismo único de supervisión, un mecanismo único de resolución y un esquema único de garantía de depósitos.

A pesar de todas las dificultades, el mecanismo único de supervisión y el mecanismo único de resolución han terminado por ser una realidad y, como hemos visto en los apartados anteriores de este trabajo, van avanzando en su implementación de forma inexorable.

Por el contrario, el Esquema Único de Garantía de Depósitos sufrió, desde el comienzo, una suerte distinta derivada de la falta de un consenso político entre los Estados de la Eurozona respecto de la procedencia de su establecimiento. Concretamente, y para ser claro, Alemania se ha mostrado reiteradamente reticente sobre la mutualización de la garantía de depósitos en Europa, hasta el punto de que, con ocasión de la reunión del ECOFIN en abril de 2016, planteó abiertamente la necesidad de avanzar en el tratamiento de la deuda soberana en los balances bancarios como paso previo a cualquier avance en este ámbito.

De este modo, aunque se ha avanzado en la armonización de las reglas que rigen los esquemas nacionales de garantía de depósitos de la mano de la aprobación de la Directiva 2014/49/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, lo que esa Directiva no implicaba la creación

de un Esquema Europeo de Garantía de Depósitos, ello no fue considerado suficiente por lo que la Comisión ha presentado una propuesta para avanzar en este ámbito.

Concretamente, la propuesta de la Comisión establece un proceso progresivo de construcción del Esquema (EDIS, por sus siglas en inglés, European Deposit Insurance Scheme) en el que se diferencian tres fases.

La primera fase se conoce como «fase de reaseguro», en la que básicamente se mantienen los esquemas nacionales de garantía de depósitos, si bien existe entre ellos un mecanismo de reaseguro de modo que, ante la imposibilidad de un esquema de afrontar sus responsabilidades, podría existir un apoyo por parte del nuevo sistema europeo a través de un fondo que como el fondo único de resolución será gestionado por el SREB.

Se trata de un avance tímido y limitado respecto de la situación actual puesto que, de facto, esta posibilidad del reaseguro se encuentra ya de algún modo presente en la Directiva de 2014.

Funciona como un mecanismo de «reaseguro» puesto que sólo podría accederse a los fondos del sistema europeo cuando se hayan agotado los recursos de su Esquema Nacional. En todo caso, la aportación del sistema europeo sería limitada.

La segunda fase es la llamada «fase de coaseguro» y comenzará tres años después de la fase inicial (es decir, en el año 2020). Aquí aparece, como novedad, la intervención del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos sin necesidad de agotamiento previo de los recursos de los esquemas nacionales. En un primer momento, el nivel de las aportaciones al Esquema Europeo queda fijado en un veinte por ciento del total.

El principio sería que las entidades irán efectuando aportaciones crecientes al esquema europeo hasta alcanzar una mutualización completa (llamada «fase de seguro pleno») en el año 2024. La contribución de los bancos no debería aumentar necesariamente. Simplemente, se dividiría su aportación entre el Esquema Nacional de Garantía de Depósitos y el Esquema Europeo, siendo creciente su aportación a este último y decreciente su aportación al primero.



Esta es una fase muy delicada, por lo que buena parte de la propuesta de la Comisión está dedicada a introducir salvaguardias que eviten una injusta asunción de riesgos (*moral hazard* o riesgo moral) por parte del sector financiero de uno o varios países.

Se trata, en definitiva, de un sistema que recuerda las versiones originarias del Fondo Único de Resolución y las aportaciones por parte de los Fondos nacionales.

Algunas de las claves del nuevo sistema serían las siguientes:

- Al igual que sucede en el caso de MREL y en el FUR, las aportaciones al Esquema Europeo no serían uniformes sino ponderadas al nivel o perfil de riesgo de las entidades de modo que las entidades consideradas «más sólidas» realizarían menores aportaciones.
- Sólo participarán en el nuevo sistema de aseguramiento los sistemas nacionales de garantía de depósitos que hayan sido constituidos en exacto cumplimiento de las normas europeas en la materia.
- Se analizaría el tratamiento de riesgos singulares, como los derivados de la tenencia de deuda soberana.
- Estarían obligatoriamente comprendidos en el mismo todos los bancos incluidos en el ámbito del Mecanismo Único de Supervisión, con la posibilidad de que pudieran participar los bancos de Estados europeos no pertenecientes a la Zona Euro
- Se avanzaría en la armonización de la normativa prudencial
- Se avanzaría también en la armonización de las propias normas sobre sistemas nacionales de garantía de depósitos.
- Debería completarse el proceso de transposición de la normativa procedente del BIS y, en particular, lo relativo a la limitación del apalancamiento de los bancos, la garantía de la estabilidad de la financiación bancaria y, sobre todo, la armonización de las reglas de tratamiento de los activos ponderados por riesgo (APRs o RWAs, por sus siglas en inglés). También se prevé el avance a nivel global del requerimiento conocido como TLAC (Total Loss Absorbency Capability)
- Convergencia del derecho europeo sobre insolvencia. Cuestión para nada exenta de dificultades, aunque ya prevista en la iniciativa sobre el Mercado Único de Capitales.

La tercera fase sería la de la mutualización completa una vez culminadas las aportaciones previstas al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

El futuro de esta iniciativa es incierto. Si bien ha sido favorablemente acogida por el Banco Central Europeo, que llevaba mucho tiempo reclamando que la Unión Bancaria fuese completada, afronta serias dificultades y resistencias tanto en el Parlamento Europeo como en el propio Consejo.

No obstante, bien puede afirmarse que, hasta el momento en que el esquema europeo de garantía de depósitos no sea una realidad, la Unión Bancaria no podrá considerarse completa.

5. CONCLUSIÓN

Se ha dicho tantas veces aquello de que el año «X» es un año histórico que la expresión ha perdido ya todo significado.

Sin embargo, no es menos cierto que, por distintas razones, 2012 fue un año histórico (el año en que Mario Dragui formuló sus famosas palabras «haremos lo que sea necesario...», el año del MOU y el año del acuerdo político sobre la creación de la Unión Bancaria...), también lo fue el año 2013 (el año en que se aprobaron las normas integrantes del paquete CRD IV), lo mismo puede decirse del año 2014 (el año en que se aprobaron las normas constitutivas del MUS, las normas del MUR y la Directiva de armonización de los esquemas europeos de garantía de depósitos y también el año en que se realizó el análisis integral de los grandes bancos de la Eurozona, el «comprehensive assessment» como paso previo al



inicio de la supervisión directa del BCE, el comienzo formal del MUS –el 4 de noviembre de 2014) y probablemente también del año 2015 (el primer año de vigencia del MUS) o, por fin, el año 2016, el primer año de vigencia del MUR y, tal vez, el año en que podría producirse (o no) el acuerdo político para la culminación de la Unión Bancaria Europea con la creación de un Esquema Único Europeo de Garantía de Depósitos (EDIS, por sus siglas en inglés).

Histórico o no, lo cierto es que el año 2016 será un año decisivo para los bancos europeos.

En primer lugar, parece probable que culmine (por fin) el proceso de reforma regulatoria, con la aprobación de las normas que se encuentran pendientes a nivel global (BIS) y europeo, con lo que el reto pasará a ser el de la implementación de las normas aprobadas hasta el momento no sólo en materia prudencial sino también de conducta (MIFID 2, PRIIPS...).

En segundo lugar, el año 2016 seguirá siendo un año difícil para los bancos en el que persistirán condiciones exigentes de márgenes financieros estrechos derivados del mantenimiento de una política monetaria excepcional-

mente expansiva que mantiene los tipos de interés no ya en cero sino incluso en porcentajes negativos.

Por último, el año 2016 será el año en que los bancos de la Eurozona empiecen a notar con toda su intensidad el efecto combinado de la actuación de su nuevo supervisor directo (el BCE) y las nuevas autoridades en materia de resolución bancaria.

Si, a pesar de todas las dificultades, el año 2016 fuera, por fin, el año en que los bancos pudieran tener una referencia clara de la exigencia regulatoria en materia de capital, liquidez y endeudamiento, por todos los conceptos, pudiendo así llevar a cabo una estrategia adecuada de planificación de su capital, ello constituiría un gran avance respecto a los años anteriores y les permitiría tomar todo tipo de decisiones que, como las operaciones de consolidación, parecen estar aguardando a que ese momento llegue a producirse.

En todo caso, no cabe duda de que el año 2016 volverá a ser un año clave en el proceso de construcción de la Unión Bancaria, hasta ahora exitoso.