

MUS: SU IMPLEMENTACIÓN E IMPACTO PARA LA BANCA ESPAÑOLA

MUS: su implementación e impacto para la banca española

El pasado 4 de noviembre, el Banco Central Europeo asumió las competencias de supervisión bancaria sobre las entidades de crédito de la Eurozona a través de un nuevo sistema denominado «Mecanismo Único de Supervisión» (MUS). El MUS constituye el primer pilar sobre el que se está construyendo la Unión Bancaria Europea y supondrá cambios muy relevantes con respecto a la forma en que la banca viene siendo supervisada.

SSM: Implementation and impact on the Spanish banking entities

On 4 November this year, the European Central Bank assumed the banking supervisory powers over credit entities within the Eurozone through a new system known as the Single Supervisory Mechanism (SSM). The SSM is the first pillar in the construction of the European Banking Union and will imply significant changes to the way banks are monitored.

PALABRAS CLAVE

Mecanismo Único de Supervisión, Eurozona, Unión Bancaria Europea.

KEY WORDS

Single Supervisory Mechanism, Eurozone, European Banking Union.

Fecha de recepción: 14-9-2014

Fecha de aceptación: 1-10-2014

INTRODUCCIÓN

De conformidad con el artículo 33.2 del Reglamento 1024/2013, del Consejo, de 15 de octubre (en adelante, el «Reglamento del MUS»), el pasado 4 de noviembre, el Banco Central Europeo («BCE») asumió las competencias de supervisión bancaria sobre las entidades de crédito de los países de la zona euro. El nuevo sistema, conocido como «Mecanismo Único de Supervisión» («MUS»), constituye el primer pilar sobre el que se construye la Unión Bancaria Europea («UBE») y supondrá cambios muy relevantes con respecto a la forma en que la banca ha estado siendo vigilada prudencialmente.

El MUS conlleva la creación de un supervisor paneuropeo, único para el conjunto de la Eurozona, que se compone del BCE, como organismo central, y de los supervisores nacionales de los países de la Eurozona. La existencia del BCE como elemento centralizador garantiza la homogeneidad e igualdad de trato por parte del supervisor para todas las entidades sometidas a supervisión, mientras que las autoridades nacionales, que atesoran el conocimiento de los mercados y bancos locales, son las encargadas de garantizar la adecuada ejecución de las decisiones tomadas en Frankfurt.

Además del MUS, la UBE se compone del «Mecanismo Único de Resolución» y del «Sistema de Fondo de Garantía de Depósitos Único». El Mecanismo Único de Resolución entrará en vigor en enero de 2015 y busca dar coherencia a los mecanismos de planificación y ejecución de los procesos de resolución bancarios en la Eurozona y crear un mecanismo de financiación de dichos procesos

ex ante, financiado por la banca y mutualizado para el conjunto de la Eurozona. No existe acuerdo político ni fecha de entrada en vigor para la adopción del Fondo de Garantía de Depósitos Único.

RACIONAL

Ruptura de la dependencia banca/Estados soberanos

Como ya hemos mencionado anteriormente, el MUS constituye el primer pilar de la UBE. Por consiguiente, la primera razón de su existencia es la ruptura del círculo vicioso entre bancos y soberanos en la Eurozona que ha amenazado durante los últimos años la estabilidad monetaria y económica. Así, mientras en algunos Estados miembros (el caso de Irlanda es paradigmático) la necesidad de afrontar los costes de las insolvencias bancarias ha puesto en duda la solvencia del soberano (la inexistencia de esquemas de resolución bancaria diferenciados de los regímenes comunes de insolvencia empresarial provocaron que una buena parte de los costes de las insolvencias bancarias, tanto para la absorción de pérdidas como para la recapitalización posterior, fueran asumidos por los Estados y, por ende, por el contribuyente); en otros, han sido los problemas de solvencia de los soberanos los que han dificultado la capacidad de financiación de las entidades durante la crisis. En este sentido, el MUS debe entenderse como condición necesaria pero no suficiente para la ruptura de este vínculo o círculo vicioso. El Mecanismo Único de Resolución, el Fondo de Garantía de Depósitos

Único y el Mecanismo Europeo de Estabilidad («MEDE»), con capacidad para recapitalizar en casos extremos a las entidades bancarias, son condiciones adicionales que se requieren para romper la mencionada dependencia.

Armonización

Pero esa ruptura no es la única ventaja que traerá el MUS a la Eurozona. Como quedó demostrado tras la crisis, los regímenes de supervisión en la Eurozona eran muy diferentes y esto permitía que la supervisión actuase como un factor competitivo más para los bancos (así, muchas entidades de países de fuera de la Unión Europea, con el fin de minimizar sus costes de cumplimiento, elegían como base para su establecimiento los Estados donde existía un régimen de supervisión más laxo), arbitraje que el MUS, a través de su enfoque armonizado y homogéneo, eliminará.

Por otro lado, los bancos con actividades transfronterizas en la Eurozona podrán ver reducidos sus costes de cumplimiento, al pasar de estar sometidos a un número menor de autoridades prudenciales implicadas en su supervisión. Por ejemplo, hasta la fecha, un banco español con filiales en Francia y en Portugal estaba sometido a la supervisión en base consolidada del Banco de España, y a la supervisión individual de sus filiales por el Banco de Portugal y la Autoridad de Control Prudencial de Francia, todas estas autoridades con potestades supervisoras y capacidad de decisión. Con el traspaso de las competencias al MUS, la única autoridad con capacidad de decisión será el BCE, sin perjuicio de que el resto de autoridades participen en las tareas de supervisión. Esto llevará aparejado, en algunos casos, la desaparición o, como mínimo, la reducción del número de miembros de los colegios de supervisores de los principales grupos transfronterizos europeos.

Las actuaciones del MUS permitirán también eliminar la barrera a los procesos de consolidación bancarios transfronterizos que constituía el hecho de que las competencias para la autorización de los procesos de fusiones y adquisiciones bancarias residieran en las autoridades nacionales.

Finalmente, la elección de un modelo único de supervisión ha permitido al BCE elegir las mejores prácticas identificadas en Europa, e incorporar la experiencia acumulada por las autoridades supervisoras de los distintos Estados miembros.

RETOS

Si bien las ventajas del MUS son indudables, no lo son menos los retos a los que se enfrenta el BCE. En primer lugar, tiene que construir rápidamente una cultura supervisora única a partir de 17 diferentes. La diferencia de prácticas supervisoras es un hecho en la Eurozona; mientras ciertos países mediterráneos (España, Italia y Portugal) han basado tradicionalmente su modelo de supervisión en una revisión exhaustiva de la contabilidad y en una muy numerosa plantilla de inspectores altamente especializados para realizar actuaciones *in situ*, los supervisores centroeuropeos han entendido los trabajos de verificación contable como una competencia de la auditoría interna y externa, y al mismo tiempo han basado mucho menos sus actuaciones supervisoras en la verificación *in situ*. Además, el BCE ha asumido la supervisión de más de 4.900 entidades de crédito (1.200 en supervisión directa), que desarrollan todo un universo de modelos de negocio y que actúan en mercados bancarios segmentados, con gran diversidad de prácticas nacionales. En este contexto, conseguir un enfoque común de supervisión es todo un reto.

No menos relevantes son otras cuestiones operativas como el idioma vehicular para el ejercicio de la supervisión y la necesidad de traducir multitud de documentos, la construcción de un verdadero «cuerpo» de inspectores del MUS o las relaciones con otras instituciones europeas, como la Autoridad Bancaria Europea o el Mecanismo Único de Resolución. Y más trascendente aún es la necesidad de mostrar su independencia con respecto a las autoridades supervisoras nacionales que lo componen, requisito indispensable para ganar su credibilidad ante el mercado.

Un reto a más largo plazo es el de ampliar el MUS a países europeos no pertenecientes a la zona euro, para lo que ha sido regulado en la normativa un procedimiento de adhesión, que recoge sus particularidades (artículo 7 del Reglamento del MUS).

COMPETENCIAS

Si bien el BCE detenta las competencias de supervisión de todas las entidades de crédito autorizadas en la Eurozona, la forma de ejercerlas depende de la relevancia de cada una de esas entidades. En este sentido, según el modelo de supervisión aplicada, en el MUS se distinguen dos clases de entidades:

(i) Las «entidades significativas» son objeto de supervisión directa por parte del BCE bajo un modelo plenamente centralizado. Se entienden como «significativas» (artículo 6.4 del Reglamento del MUS) aquellas que cumplan con cualquiera de los siguientes criterios: (i) el valor total de sus activos supera los 30.000 millones de euros, (ii) el valor de sus activos rebasa el 20 % del PIB del Estado miembro, salvo sea inferior a los 5.000 millones de euros, (iii) la entidad es una de las tres entidades más significativas del Estado miembro, (iv) ha recibido ayudas directamente del MEDE o (v) el valor de sus activos excede los 5.000 millones de euros y sus activos y pasivos transfronterizos en otros países de la Eurozona excede el 20 % sobre sus activos y pasivos totales.

Estos criterios son objeto de evaluación continua por parte del MUS de conformidad con los procedimientos reglados previstos en el Reglamento 468/2014, del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014 (el «Reglamento Marco del MUS»). Desde el 4 de noviembre unos 120 grupos bancarios considerados «significativos» (y que suman en conjunto casi el 85 % de los activos bancarios de la zona euro) han pasado a depender directamente de la supervisión del BCE.

De conformidad con el artículo 3 del Reglamento Marco del MUS, para cada uno de estos grupos, se ha creado un *Joint Supervisory Team* (o equipo conjunto de supervisión) formado conjuntamente por personal del BCE y de las autoridades supervisoras nacionales de los Estados donde el grupo desarrolla sus actividades. El *Joint Supervisory Team* está dirigido por un «coordinador», que pertenece al BCE y, con vistas a reforzar su independencia, se exige que sea de distinta nacionalidad que la matriz del grupo bancario supervisado y que rote periódicamente.

(ii) Las «entidades menos significativas» son aquellas que no cumplen con ninguno de los criterios anteriores y respecto de las que se aplica un modelo de supervisión descentralizado, de forma que su supervisión se ejecuta directamente por las autoridades nacionales, si bien el BCE seguirá a distancia sus actividades y en cualquier momento puede acordar la asunción directa de su supervisión.

A pesar del modelo descentralizado que gobierna la supervisión de estas entidades, las funciones de oposición para la toma de participaciones significativas, la concesión o retirada de licencias bancarias

y la imposición de sanciones administrativas por vulneración de la normativa bancaria son competencia exclusiva del BCE (artículo 4 del Reglamento del MUS). Para su ejercicio el Reglamento del MUS ha establecido una serie de procedimientos «comunes» (artículos 14, 15 y 18 de esta norma y 75 y siguientes del Reglamento Marco del MUS) que afectan a toda entidad de crédito con independencia de su importancia. El Reglamento Marco del MUS define el modo en que el BCE y las autoridades nacionales competentes participan en estos procedimientos comunes (*grosso modo*, salvo en los casos en que el BCE actúa de oficio, las autoridades nacionales tramitan los expedientes que, posteriormente, elevan al BCE, que resuelve).

ORGANIZACIÓN INTERNA DEL BCE

Proceso de decisión

Uno de los principales riesgos de atribuir las competencias de supervisión al BCE es el posible conflicto de intereses con las decisiones de política monetaria. Desde distintos ámbitos se ha advertido que las decisiones de endurecer las condiciones monetarias de la Eurozona podrían verse frenadas por la posible debilidad de las entidades bancarias supervisadas por el propio BCE o que la posible insolvencia de entidades supervisadas por el BCE es susceptible de dañar su credibilidad como autoridad monetaria. Para la mitigación de este conflicto de intereses, se ha tenido especial cuidado en diseñar una estructura que permita la adopción separada de las decisiones correspondientes a cada uno de los dos ámbitos.

Dentro del BCE, las decisiones en materia de supervisión bancaria son preparadas por la Junta de Supervisión. Esta está formada por su presidente y el vicepresidente, cuatro representantes del BCE sin responsabilidades en política monetaria y un alto representante de cada una de las autoridades supervisoras de los 17 países de la Eurozona.

Las decisiones de la Junta de Supervisión se elevan al Consejo de Gobierno del BCE, que dispone de 10 días para oponerse. En caso de que la oposición no se ejerza, la decisión se entiende adoptada. De oponerse, la Junta de Supervisión deberá elevar una nueva propuesta de decisión al Consejo de Gobierno. Con el fin de facilitar el proceso de negociación, existe, para los casos en los que las autoridades supervisoras nacionales están disconformes con la oposición del Consejo de Gobierno a una propues-

ta de la Junta de Supervisión, un Panel de Mediación entre ambos organismos.

Por último, se ha creado también una Junta Administrativa de Revisión. Es competente para entender de los recursos que cualquier persona natural o jurídica oponga a las decisiones tomadas por el BCE en ejercicio de sus competencias de supervisión.

Organigrama de supervisión

La estructura operativa de la función de supervisión dentro del BCE se estructura en torno a cuatro Direcciones Generales y una Secretaría General.

La Dirección General I se encarga de la supervisión operativa de los 30 mayores grupos bancarios de la Eurozona, mientras que la Dirección General II se encarga de la supervisión del resto de grupos significativos (cerca de 90). La Dirección General III desarrolla funciones de vigilancia a distancia de las entidades menos significativas de la Eurozona, con el fin de poder detectar posibles vulnerabilidades en las entidades que siguen siendo supervisadas por las autoridades nacionales.

La Dirección General IV es un área transversal, encargada de garantizar la consistencia entre las políticas y prácticas supervisoras, y que complementa a las direcciones generales anteriores con conocimiento especializado en aspectos técnicos (riesgos, modelos internos, adecuación de capital, etc.). Por otro lado, desde esta Dirección General se elaborarán las metodologías y normas comunes que serán aplicables a todas las entidades supervisadas. Las metodologías se deben entender como desarrollos de la propia normativa comunitaria y normas de la Autoridad Bancaria Europea que el BCE está obligado a cumplir dentro del marco del *single rulebook*.

Finalmente, la Secretaría General realiza funciones de apoyo a la Junta de Supervisión en la preparación de reuniones y asunción de decisiones y en los asuntos legales relacionados.

Ámbito del nuevo modelo de supervisión y su impacto para la banca española

La armonización de los criterios de supervisión del BCE traerá consecuencias muy relevantes para todos los sectores bancarios europeos y, en particular, para el sector bancario español.

Es de esperar que el BCE haga mucho menos énfasis en la revisión contable de la valoración de los

activos crediticios que ha sido «seña de identidad» del Banco de España y que, por el contrario, centre sus esfuerzos y recursos en la supervisión de otros asuntos:

- La evaluación del marco de gobernanza de la entidad. En este sentido, se reforzará la evaluación de la idoneidad de los consejeros y del consejo de administración en su conjunto, de las responsabilidades y flujos de información al consejo y sus comisiones, con especial relevancia de la comisión de riesgos del consejo de administración, cuya creación ha exigido la Directiva 2013/36/UE (CRDIV). Se evaluará también la formalización de los diferentes comités y áreas de dirección, se buscará asegurar que el reparto defunciones de dirección en la organización es consistente con el modelo de control interno basado en las tres líneas de defensa (negocios, riesgos y auditoría interna) y se atenderá también al modelo retributivo seguido por las entidades.
- La revisión del Informe de Autoevaluación de Capital (ICAAP, por sus siglas en inglés) y del Informe de Autoevaluación de Liquidez (ILAAP, por sus siglas en inglés), destinados a evaluar la adecuación de la solvencia y de liquidez de las entidades con respecto a los riesgos a los que están sometidas.
- La utilización generalizada de la planificación de capital (*stress testing*) como herramienta que permite identificar anticipadamente deterioros en la posición financiera de las entidades y que es susceptible de generar mayores requerimientos de capital.
- La convergencia en las ponderaciones de riesgo de los activos (RWAs por sus siglas en inglés) que surgen de la utilización de modelos internos para el cálculo de las necesidades de capital.
- La disponibilidad de una valoración más o menos automatizada del perfil de riesgo de cada una de las entidades bancarias de la Eurozona (*rating supervisor*) de acuerdo con una metodología común (*Risk Assessment* o RAS), que permite clasificar a las entidades en cuatro categorías diferentes teniendo en cuenta los riesgos a los que encuentran expuestas, su modelo de negocio, su posición de capital y liquidez y su marco de gobierno interno, control de riesgos y auditoría interna. Este *rating supervisor* servirá de base para la toma de medidas correctivas para las entidades.

— La revisión de los planes de recuperación, nueva herramienta introducida por la directiva de resolución (la Directiva 2014/59/UE, de 15 de mayo de 2014) para evaluar los potenciales recursos de una entidad que le permitan reaccionar ante una crisis de liquidez o de solvencia.

CONCLUSIÓN

La implementación del MUS es un proceso irreversible que ya se ha puesto en marcha y cuyos efectos veremos ya en el corto plazo. Supone un cambio radical en el *statu quo* de las entidades supervisadas, de las relaciones de estas con el

supervisor y del propio modelo de supervisión (no solo en las herramientas empleadas, sino en su propia finalidad). Este cambio, a su vez, está exigiendo importantes modificaciones de las prácticas de gestión y de negocio tradicionales de las entidades para acomodarlas al nuevo modelo de supervisión.

Superados estos peajes o costes de entrada, a medio plazo, el MUS garantizará una supervisión más armonizada y homogénea, lo que, en definitiva, permitirá a las entidades de la zona euro competir en unas condiciones iguales para todos y «transparentes» para el mercado.

CAROLINA ALBUERNE GONZALEZ*

* Abogada del Área de Derecho Mercantil de Uría Menéndez (Madrid).