



LA REGULACIÓN FINANCIERA Y SU EFECTO SOBRE EL NEGOCIO BANCARIO

TENDENCIAS ACTUALES

Francisco Uría

Abogado del Estado | KPMG Abogados

Resumen

La respuesta a la crisis financiera incluyó la aprobación de un importante conjunto de normas que, considerado de forma agregada, ha tenido un fuerte impacto sobre las entidades de crédito. Los acuerdos de Basilea III implicaron, en su traslación sucesiva a las normas europeas y españolas, un fuerte aumento en los niveles de capital de las entidades, a los que se unieron los nuevos requerimientos en materia de liquidez y apalancamiento. Las nuevas normas sobre resolución bancaria han significado una exigencia añadida para las entidades financieras en todo el mundo. También se han producido nuevas normas de conducta, que afectarán al modelo de negocio de las entidades, y que las obligarán a cambiar el modo en que ponen a disposición de sus clientes distintos tipos de productos y servicios. Por último, y no menos relevante, se están produciendo cambios contables que tendrán también una incidencia importante sobre la situación de las entidades, obligándolas a realizar un esfuerzo considerable para su implementación. Bajo las nuevas reglas, negocios que fueron en el pasado muy rentables pueden haber dejado de serlo comparándose desfavorablemente con otras líneas de actividad. Además, el riesgo que tenemos en estos momentos de renacimiento político de las corrientes más proteccionistas y nacionalistas es que esta revisión venga de la mano de la abolición total o parcial de los estándares globales para su sustitución por normas puramente nacionales y no armonizadas a nivel global. Esto constituye un gran riesgo para las entidades que tienen presencia en distintos países y sería una mala noticia para la economía y las empresas globales.

Abstract

The response to the financial crisis included the approval of a significant group of standards which, taken as a whole, has had a strong impact on credit institutions. In their transposition to European and Spanish rules, the Third Basle Accord involved a heavy increase in capital requirements from banks, to which were added the new liquidity and leverage requirements. New standards regarding banking regulations have meant another requirement for financial institutions throughout the world. There have also been new standards of conduct which will affect the business model of banks and force them to change how they make different kinds of products and services available to customers. Finally, and no less relevant, changes in accounting are occurring which will also have significant influence on banks' situation and force them to make a considerable effort to implement them. Under the new rules, businesses which in the past had been very profitable may have ceased to be so when unfavourably compared with other lines of activity. Furthermore, the risk that we have in this time of political rebirth of the most protectionist and nationalist currents is that this revision comes with the support of the total or partial abolition of global standards to be replaced by purely national standards not in tune at global level. This constitutes a great risk for companies with a presence in different countries and would be bad news for the global economy and companies.

1. Introducción

La crisis que hizo tambalearse los cimientos del sector financiero global en octubre de 2008 provocó una intensa respuesta por parte de los reguladores tanto en un contexto global como local.

Esto no constituyó una novedad frente a crisis anteriores en que, como en el caso de la crisis de 1929 en Estados Unidos o las de los años ochenta en nuestro caso, se produjo una intensa reacción regulatoria, si bien esta tuvo un marcado carácter local.

Esto es absolutamente lógico. Si algo caracterizó a la crisis de 2008 fue su carácter global lo que exigió, desde un primer momento, una respuesta igualmente global, orquestada a través del G-20, encarnación de un nuevo orden mundial, muy diferente del que se reflejó en las instituciones multilaterales globales a mediados del siglo XX.

La respuesta implicó un razonable intento de coordinación de las políticas fiscales, presupuestarias y comerciales, al objeto de evitar algunos de los errores cometidos en la mencionada respuesta frente a la crisis de 1929 pero también, y de esto nos ocuparemos en este trabajo, incluyó la articulación de un nuevo marco regulatorio global para la actividad financiera, cuyos principios fundamentales fueron establecidos, de la mano del G-20, por su auténtico «brazo armado», el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés).

El destinatario directo de los mandatos procedentes del binomio G-20/FSB fue el Banco Internacional de Pagos de Basilea y, más específicamente, su Comité de Supervisión Bancaria, productor de los acuerdos sucesivamente conocidos como Basilea I y Basilea II por los que se establecieron los primeros estándares globales –que no, estrictamente, normas jurídicas– en materia de capital, que emprendió una ambiciosa revisión de los acuerdos de Basilea II, tratando de subsanar aquellos defectos o insuficiencias de los estándares previamente vigentes que habían podido contribuir a o, al menos, habían permitido, la crisis de un número relevante de entidades bancarias en todo el mundo. Esos aspectos eran, esencialmente, el capital (en su doble dimensión cualitativa y también cuantitativa), liquidez y el endeudamiento de las entidades.

Al margen de estas reformas, que se han ido trasladando paulatinamente a los distintos ordenamientos jurídicos en todo el mundo, existieron otras iniciativas igualmente globales a las que también debe concederse importancia en tanto respondieron a un diagnóstico del conjunto de causas que pudieron contribuir a facilitar la crisis de las entidades. Nos referimos, concretamente, a las cuestiones relacionadas con el gobierno corporativo de las entidades de crédito, su adecuada gestión del riesgo y también a las políticas retributivas de administrativos y directivos bancarios.

Además, la agenda global incluyó un punto relacionado, no tanto con las causas identificadas como contribuyentes o facilitadoras de la crisis financiera global, sino con su adecuada gestión. Nos referimos a la prevención y tratamiento de las crisis de las llamadas entidades sistémicas globales o entidades de importancia sistémica global y al nuevo régimen orientado a facilitar su ordenada resolución más conocido como «TLAC».

Por último, han existido otros aspectos de gran importancia como la creciente atención prestada al mundo de los derivados y las entidades centrales de contrapartida y las iniciativas desarrolladas en este ámbito y la compleja cuestión de la «banca en la sombra», comenzando por su difícil definición y tratamiento, y respecto de los que los avances hasta el momento

registrado han tenido más que ver con el aumento de la transparencia y la concienciación progresiva de los supervisores financieros en todo el mundo.

La existencia de estándares globales es, en sí misma considerada, una buena noticia. Disminuye el riesgo de arbitraje regulatorio y sujeta a todos los operadores a un conjunto de normas comunes evitando una competencia desleal basada en la heterogeneidad de los niveles de exigencia de los diferentes reguladores locales.

Por otra parte, no creo que los debates que se han ido generando respecto de los posibles excesos o defectos en la nueva regulación constituyan un reproche a los temas elegidos o el sentido de la regulación inspirada por los estándares globales que se han aprobado.

No cabe duda de que la crisis había evidenciado la existencia de deficiencias en la exigencia de niveles adecuados de capital de las entidades atendiendo a su nivel de riesgo real, de que la liquidez se había mostrado como una cuestión muy relevante a la que probablemente no se había prestado suficiente atención regulatoria (y posiblemente supervisora) en el pasado y, por último, de que el endeudamiento excesivo había favorecido una gestión más laxa del riesgo y había incrementado la vulnerabilidad de las entidades.

Los problemas han surgido por la combinación de tres fenómenos distintos, aunque obviamente interrelacionados, todos los cuales tienen que ver con la aparición de graves divergencias en la regulación efectivamente aplicable a las entidades.

En primer lugar, han existido diferencias en el modo y los plazos en que los nuevos estándares financieros globales han sido introducidos e interpretados en cada uno de los Estados con lo que las reglas a las que los bancos se han encontrado finalmente sometidos han sido diversas, lo que resulta particularmente preocupante para el caso de los bancos con presencia y actividad global o al menos transnacional.

En segundo lugar, y completamente al margen de esos estándares globales, algunos reguladores regionales o nacionales muy relevantes (la Unión Europea, los Estados Unidos y el Reino Unido son los casos más significativos) han dictado normas en distintas materias que, bien por superponerse sobre los estándares anteriores, o simplemente por aplicarse sobre territorios o entidades específicas que ya estaban totalmente o parcialmente sujetos a otras normas, han generado una percepción de carga regulatoria excesiva cuando no inconsistente.

Por último, y esta es, quizá, la cuestión de aparición más reciente, los reguladores y supervisores empiezan a ser conscientes de la dificultad de aplicar normas homogéneas cuando los puntos de partida, derivados de especialidades de la regulación o legislación nacional y las decisiones previamente adoptadas por los supervisores locales, son altamente heterogéneos.

Este es el caso, fundamentalmente, de las tareas relacionadas con el cierre de los Acuerdos de Basilea III en materia de capital (lo que en KPMG hemos dado en llamar «Basilea IV», aunque esta expresión no haya sido nunca admitida por los reguladores) y que en el fondo tratan de homogeneizar los modelos internos utilizados por las entidades para la medición de su nivel de riesgo y, en última instancia, de sus requerimientos de capital. Este es un ámbito en el que,

como consecuencia sobre todo de las decisiones adoptadas por los supervisores nacionales a la hora de la validación de esos modelos internos, existe una alta divergencia entre los bancos de todo el mundo que, en algunos casos, puede traducirse en una alteración del modo en que se aplican los nuevos estándares sobre requerimientos de capital.

El «cierre» de Basilea III, que, aunque con dificultades, había ido avanzando a lo largo de los últimos meses, ha encontrado una resistencia creciente por parte de los supervisores nacionales, cuyas diferencias han ido evidenciándose y haciéndose públicas a lo largo del año 2016 hasta llegar a la constatación de que alcanzar un acuerdo en las fechas inicialmente previstas (diciembre del año 2016) se había hecho ya imposible. En el fondo, existe un debate entre los supervisores que vienen sosteniendo públicamente la posición de que el cierre de Basilea IV no debía provocar un incremento de los requerimientos de capital para los bancos y aquellos otros que consideran que los modelos internos utilizados por las entidades y validados por algunos supervisores han servido para minorar los requerimientos de capital de los bancos. La toma de posesión de la nueva Administración «Trump» también podría dificultar un acuerdo dada su posición crítica frente a la regulación ya aprobada.

En paralelo, el Banco Central Europeo ha iniciado un análisis similar (conocido como «TRIM»), al haber constatado la elevada heterogeneidad de los modelos utilizados por las entidades y sus efectos sobre el nivel de capital de las entidades sujetas a su supervisión.

La combinación de todos estos elementos, que trataremos de analizar en las páginas siguientes, ha introducido una indudable presión sobre las necesidades de capital, la rentabilidad, los modelos de negocio e incluso la gestión de los recursos de las entidades de crédito.

No cabe duda de que para los bancos que tienen presencia en países distintos, y singularmente para los bancos globales, la existencia de estándares globales y legislaciones nacionales diversas de conciliación no siempre sencilla ha implicado un reto de considerables dimensiones.

Es tiempo de considerar el efecto agregado de toda la normativa que se ha aprobado en los últimos años. Aunque no cabe duda de que el fortalecimiento de las entidades y, en particular, la exigencia de mayores niveles de capital, era seguramente imprescindible no lo es menos que la doble agenda de los requerimientos prudenciales de capital y liquidez y las exigencias relacionadas con la prevención y resolución de crisis de entidades bancarias (TLAC/MREL) suscita dudas en cuanto a su solapamiento y compatibilidad.

Algunos actores fundamentales de la regulación financiera, como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la Autoridad Bancaria Europea o la Comisión Europea han anunciado en los últimos meses su propósito de emprender una revisión del impacto agregado de la regulación que se ha aprobado, atendiendo a los posibles efectos indeseados que haya podido provocar sobre la actividad y el modelo de negocio de los bancos, su capacidad de prestar y, en última instancia, sobre el conjunto de la economía global, más necesitada que nunca de que los bancos realicen sus funciones económicas esenciales, especialmente en el caso europeo. Esta revisión parece ahora más urgente que nunca.

En el caso español, a los nuevos requerimientos regulatorios debe añadirse una singularidad propia: la existencia de resoluciones judiciales que cuestionan modos de actuación y productos tradicionales de los bancos, de una forma imprevisible para estos, y que está afectando de forma considerable no solo a sus cuentas de resultados sino también, y a la larga, a la forma y condiciones en que prestarán sus servicios y comercializarán sus productos.

La incertidumbre que se está generando debería ser atajada con rapidez, pues de lo contrario afectará a la estabilidad de las entidades, a su capacidad para realizar sus funciones y, como economía, nos restará atractivo frente a grandes entidades e inversores internacionales en un momento, el del *brexít* en el que España tiene una gran oportunidad.

2. Los nuevos requerimientos prudenciales

Los Acuerdos de Basilea III han supuesto, como ya hemos anticipado, un fuerte incremento de los requerimientos de capital para los bancos en todo el mundo no solo desde el punto de vista cuantitativo sino también desde un punto de vista cualitativo al constatarse durante la crisis que algunos instrumentos y activos que tenían la consideración de recursos propios de las entidades se habían mostrado incapaces de absorber pérdidas ante una situación de dificultad.

En la práctica, la nueva regulación ha supuesto que desde el 16 de diciembre de 2010, cuando se publicó el primero de los documentos clave de la reforma¹, el requerimiento de recursos propios para los bancos se hayan más que duplicado de modo que el capital de mejor calidad, conocido como *Common Equity Tier 1* (habitualmente denominado CET1) ha pasado del 2 % al 4,5 % de los activos ponderados por riesgo de cada entidad. Si tenemos en cuenta la existencia de un colchón de conservación de capital que representa el 2,5 % de los activos ponderados por riesgo que se añade al CET1 de modo que en 2019 los bancos habrán de disponer de ese 7 % de capital mínimo de la mejor calidad.

Por su parte, el Capital Tier 1 pasa del 4 % al 6 %, aplicable desde 2015 y, por último, el ratio mínimo de capital total, que incluye el Capital Tier 2 pasa a ser del 8 % de los activos ponderados por riesgo.

A esto se le añaden una serie de «colchones de capital» que, además, del mencionado colchón para la conservación del capital, incluye, entre otros factores, otros que contribuyen a mitigar o prevenir los riesgos derivados de cambios de coyuntura o ciclos económicos, con una función análoga a la que en España ha desempeñado tradicionalmente nuestra «provisión genérica», como es el colchón de capital anticíclico de alta calidad que, según los casos, se mueve entre el 0 % y el 2,5 % de los activos ponderados por riesgo.

¹ Basilea III (2010): *Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*. Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Diciembre de 2010.

Si todo ello se considera de forma agregada, podemos afirmar que el requerimiento básico de capital (no solo CET1) para las entidades de crédito pasa a ser superior al 12 % de sus activos ponderados por riesgo.

Los bancos sistémicos globales afrontan, además, un requerimiento adicional de capital, lo que sitúa su ratio de capital claramente por encima del 13 % de los activos ponderados por riesgo.

Los requerimientos de capital, aunque incrementados de la forma que acabamos de describir sucintamente, no constituían en rigor una novedad de la normativa prudencial de las entidades de crédito. En cambio, los Acuerdos de Basilea III incluyeron dos nuevos tipos de requerimientos, hasta ese momento desconocidos, como eran los relativos al ratio de liquidez y al de apalancamiento.

En efecto, una de las lecciones aprendidas en la crisis fue la de que, incluso en el caso de entidades que podrían considerarse solventes desde el punto de vista de sus recursos propios, una inadecuada combinación de estructura de balance y modelo de negocio podía hacer que el banco sufriera una crisis como consecuencia de su incapacidad de sobrellevar una situación de tensión de liquidez, provocada, por ejemplo, por un cierre temporal o prolongado de los mercados como el que tuvo lugar a partir de octubre de 2008. Este fue el caso, por ejemplo, del banco Northern Rock en el Reino Unido.

Para prevenir estas situaciones, los Acuerdos de Basilea incorporaron dos nuevos requerimientos de liquidez, uno que pretendía responder a situaciones de difícil acceso a la liquidez a corto plazo (el llamado LCR por las siglas en inglés correspondientes a *Liquidity Coverage Ratio*) que básicamente aspiraba a proporcionar a la entidad liquidez suficiente para responder a situaciones de una duración no superior a 30 días y un requerimiento de liquidez a largo plazo (mucho más novedoso y de configuración técnica más compleja) como fue el requerimiento de liquidez a largo plazo conocido como NSFR (de nuevo, por sus siglas en inglés correspondientes a *Net Stable Funding Ratio*).

Por último, y en materia de apalancamiento, otra de las novedades de los Acuerdos de Basilea III, no completada hasta el año 2015, consistió en el establecimiento de un «ratio de apalancamiento» mínimo, que complementaría a los requerimientos de recursos propios y que se situaría en el entorno del 3 % de los activos totales de la entidad.

A ello debe añadirse que, como se ha expuesto, y desde un punto de vista cualitativo o conceptual, los activos computables a los efectos de la definición de recursos propios se han reducido de forma notable, endureciendo los requisitos que deben cumplir los diferentes activos o instrumentos para su consideración como tales para asegurar su necesaria capacidad para la asunción de pérdidas. Este es quizá el aspecto en el que puede observarse un cierto «solapamiento» con los requerimientos derivados de la nueva normativa sobre resolución bancaria, que, al exigir la emisión de instrumentos financieros que específicamente reúnen estas características, podrían haber provocado una revisión conjunta de los nuevos requerimientos establecidos, en cierta medida redundantes.

Estos estándares globales han sido progresivamente adoptados por los respectivos legisladores nacionales puesto que los Acuerdos de Basilea III no tienen, en sí mismos, la consideración ni la eficacia de normas jurídicas imperativas exigibles para las entidades. Este ejercicio de «transposición», realizado a nivel europeo mediante un Reglamento (CRR) y una Directiva (CRDIV) seguidos de su posterior transposición a las normas nacionales y mediante normas directamente nacionales en los restantes casos (por ejemplo, en Estados Unidos) ha generado una cierta asimetría entre las normas finalmente aplicables en los distintos territorios y a los distintos bancos y también en cuanto a los calendarios de aplicación, partiendo del régimen transitorio que ya contenían los Acuerdos de Basilea III.

3. La agenda de la resolución bancaria

Una de las evidencias fundamentales de la crisis fue que, especialmente en el caso de las entidades sistémicas («demasiado grandes para caer» o *too big to fail*), no existía más alternativa viable y efectiva frente a la crisis de una entidad bancaria que la recapitalización con fondos públicos de modo que, finalmente, el coste de la crisis financiera terminó recayendo sobre el contribuyente.

De algún modo, toda la agenda regulatoria que surgió en respuesta a la crisis trata de responder a este problema. Para empezar, y como hemos visto en el apartado anterior, se trata de robustecer a la propia entidad de modo que esta, desde el punto de vista de capital y liquidez, tenga una mayor capacidad de resistencia frente a las pérdidas provocadas por un contexto adverso.

Sin embargo, en contextos especialmente adversos y, en particular, en situaciones en que fueran varias las entidades comprometidas, se hacía preciso arbitrar mecanismos jurídicos para que fueran las partes privadas más relacionadas con la entidad y, en concreto, sus accionistas y acreedores, quienes se sacrificasen absorbiendo buena parte del impacto de la crisis evitando así que esta recayese plenamente sobre los contribuyentes.

A tal fin, se trataría de que las entidades, además de las acciones, emitieran instrumentos de características tales que, en el caso de una crisis, pudieran convertirse automáticamente en acciones, de forma imperativa para sus titulares, de modo que soportaran conjuntamente con los accionistas primitivos las pérdidas sufridas por la entidad.

El problema, sin embargo, y como veremos, se produjo en aquellos casos en los que la crisis sobrevino con anterioridad a la existencia de tales instrumentos por lo que el sacrificio hubo de imponerse, a través de mecanismos de canje obligatorio, a los titulares de instrumentos híbridos entre cuyas condiciones de emisión no figuraba una actuación de este tipo, planteando numerosos problemas jurídicos y sociales que debieron resolverse mediante mecanismos *ad hoc*.

Además, podía añadirse un «cinturón» adicional de protección: el establecimiento de mecanismos de aseguramiento recíproco, corresponsabilidad o solidaridad dentro del propio

sector, de modo que las necesidades derivadas de la resolución de una entidad pudieran cubrirse utilizando un fondo de resolución previamente dotado con las aportaciones realizadas por el sector en su conjunto. Se trataría de un mecanismo semejante al de los tradicionales fondos de garantía de depósitos si bien, en este caso, orientados a la viabilidad de una acción de resolución.

En el plano global, y para el reducido número de entidades (30) que tuvieron la consideración (revisable cada año) de «entidades sistémicas globales» o «entidades de importancia sistémica global» (GSIFI o GSIB), se estableció un mecanismo adicional a los requerimientos de capital adicional que hemos analizado someramente en el apartado anterior. Se trató del llamado «TLAC» por las siglas en inglés correspondientes a *Total Loss Absorbing Capacity*.

El TLAC, en su configuración final, aprobada por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en noviembre de 2015, consiste en un requerimiento común y homogéneo a todas las entidades de importancia sistémica global, es decir, que no tiene en consideración sus características singulares, que exige la disponibilidad de un volumen determinado de instrumentos considerados aptos para cofinanciar una acción de resolución mediante su capacidad de absorción de pérdidas. Básicamente se trataría de instrumentos de capital y deuda no garantizada.

En esencia, esos instrumentos deberían suponer más del doble del requerimiento regulatorio de los requisitos de capital y de apalancamiento, es decir el 16 y el 6 % (de los activos ponderados por riesgo) a partir del 1 de enero de 2019 para pasar a incrementarse hasta el 18 y el 6,75 % respectivamente a partir del 1 de enero de 2022, con reglas especiales aplicables a los bancos sitios en estados emergentes, que cuentan con un período de adaptación más dilatado.

Europa, por su parte, inició un camino totalmente autónomo. La Directiva 2014/59/UE estableció un marco para la reestructuración y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión y que tenía un doble contenido.

Por un lado, se establecía una novedosa arquitectura institucional para la resolución bancaria, de modo que en cada país habría de establecerse una autoridad de resolución, que asumiría las competencias necesarias para ejecutar las competencias y adoptar las medidas previstas en la Directiva para las distintas situaciones en que podría encontrarse una entidad en dificultades, incluidas medidas de carácter preventivo.

Por otro lado, se establecían mecanismos inéditos para la planificación de la reestructuración o la resolución bancarias, con instrumentos que debían ser aprobados, respectivamente, por la propia entidad y por la autoridad de resolución con la finalidad de que, cuando ello se hiciera preciso, pudieran ser aplicados dotando a la autoridad de resolución de «una hoja de ruta» preestablecida para la reestructuración ordenada o la resolución de la entidad.

Por último, y con una finalidad análoga a la del TLAC establecido para las entidades globales, se establecería un nuevo requerimiento, llamado MREL (por las siglas en inglés correspondientes a *Minimum Requirement of Eligible Liabilities*) que, a diferencia de aquel, se establecería individualmente para cada entidad, a través de un proceso ciertamente complejo,

y teniendo en cuenta sus características y perfil de riesgo específico, de modo que no sería homogéneo para todas ellas.

Al igual que en el caso del TLAC, el MREL pretende hacer efectiva y creíble una acción de resolución no basada en la aportación de fondos públicos de modo que, llegado el caso, serían los instrumentos de capital y estos nuevos instrumentos considerados elegibles los que, al igual que en el caso del TLAC, soportarían en primera instancia las pérdidas sufridas por la entidad.

El sistema se cierra con un mecanismo de «autoseguro» del sector, análogo al descrito, creando fondos nacionales de resolución, a los que todas las entidades habrían de realizar contribuciones obligatorias y que, llegado el caso, y cuando concurrieran necesidades de interés general, se añadirían a los recursos disponibles mediante el uso del MREL para sufragar el coste derivado de la resolución de la entidad, dejando un papel marginal a las eventuales ayudas públicas para el caso excepcional de que estas pudieran ser necesarias.

4. La unión bancaria

4.1. La génesis de la unión bancaria

La crisis financiera internacional iniciada en el verano de 2007 pero sustancialmente agravada en octubre de 2008, tuvo una derivación particularmente grave en el caso europeo. En efecto, ya en el año 2010, los mercados tomaron conciencia de que una serie de economías (fundamentalmente los Estados del sur de Europa, aunque también Irlanda, con una problemática que ya se había puesto de manifiesto desde el comienzo de la crisis, formaba parte de este grupo) tendrían dificultades para soportar el efecto combinado del coste de un rescate bancario masivo y el crecimiento imparable de sus niveles de déficit y deuda pública. En última instancia, se dudaba de la capacidad del soberano de honrar sus obligaciones financieras o, dicho de otro modo, sobre la sostenibilidad de la deuda pública de una serie de estados, sustancialmente incrementada con el coste de los rescates bancarios ya realizados o por llegar.

En suma, se había puesto de manifiesto el vínculo entre deuda soberana y balances bancarios en la doble dirección de que los niveles de deuda se incrementaban, como se ha dicho, con los costes derivados de los rescates bancarios y que, a su vez, los bancos se convertirían en los compradores fundamentales (a veces únicos) de la deuda pública emitida por su soberano correspondiente, de modo que sus balances sufrían un creciente nivel de concentración de riesgo en esos instrumentos.

De forma paulatina, aunque inexorable, los mercados fueron haciendo imposible la situación de los tesoros de algunos de estos países que, privados de su acceso al mismo, debieron sufrir un rescate.

En el caso de otros países, como España o Italia, aunque el cierre de los mercados no llegó a producirse en ningún momento, sí se vivió una escala creciente en el coste de la deuda, al

tiempo que se incrementaba su diferencial con el de la deuda de otros Estados europeos, los llamados «triple A» encabezados por Alemania. En un determinado momento, en los primeros días del verano de 2012, ese coste diferencial —la ya famosa «prima de riesgo»— llegó a superar los seiscientos puntos básicos.

La situación era incompatible con una unión monetaria y comenzó a especularse abiertamente con la salida del euro de algunos Estados e, incluso, con la ruptura total de la eurozona.

Sin embargo, como había ocurrido en otras ocasiones, la situación de crisis se convirtió en una oportunidad y, al margen de las medidas excepcionales adoptadas por el Banco Central Europeo, en julio de 2012 se adoptaron los acuerdos políticos que permitirían avanzar en la construcción de una unión bancaria Europea.

Los pilares de esa unión bancaria serían tres: un mecanismo único de supervisión, un mecanismo único de resolución y un esquema europeo de garantía de depósitos.

En unos meses de frenética actividad, entre septiembre de 2012 y abril de 2014, se propusieron y finalmente aprobaron los textos normativos que permitirían el establecimiento de los dos primeros: los mecanismos europeos de supervisión y de resolución bancarias. Quedó pendiente, como de hecho sigue pendiente a día de hoy, a pesar de que la Comisión ha presentado ya una propuesta específica al respecto y de que también en el 2014 se había logrado avanzar en la armonización de los esquemas de garantía de depósitos nacionales, la creación del mecanismo europeo de protección de los depósitos.

Aunque existe un trabajo en esta obra específicamente dedicado a estas cuestiones, y que abordará con profundidad sus implicaciones, no podemos dejar de realizar unos breves comentarios respecto de lo que la unión bancaria ha supuesto desde el punto de vista de la regulación financiera.

4.2. El Mecanismo Único de Supervisión

El Mecanismo Único de Supervisión implicó, en esencia, que el Banco Central Europeo asumiría la condición de supervisor directo de los grupos bancarios más importantes de la eurozona, con la colaboración de sus respectivos supervisores nacionales, mientras que el resto de las entidades permanecerían bajo la supervisión directa de estos últimos, aunque sometidos a la supervisión indirecta del Banco Central Europeo quien podría avocarse la competencia para pasar a supervisarles directamente.

La arquitectura institucional creada para que la asunción de competencias supervisoras por el Banco Central Europeo no amenazase la independencia de sus funciones de política monetaria fue compleja de modo que, aunque formalmente las decisiones acabarían tomándose en un único órgano: el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, si bien las propuestas en materia monetaria procederían de su Comité Ejecutivo y las referidas a cuestiones supervisoras

provendrían del nuevo Consejo de Supervisión. El sistema se cierra con un mecanismo que permite resolver las situaciones en que el Consejo de Gobierno se aparta del criterio propuesto por el Consejo de Supervisión de modo que un panel independiente termina adoptando la decisión correspondiente. De este modo, el poder de decisión efectivo no termina confluyendo materialmente en el Comité de Gobierno.

El día a día de la supervisión descansa en los equipos conjuntos de supervisión, integrados por personal del Banco Central Europeo y de los supervisores nacionales respectivos, si bien cabe destacar la importancia de la llamada «Dirección General IV» que, al margen de controlar la calidad del trabajo realizado por las dos direcciones generales de supervisión microprudencial y por los equipos conjuntos de supervisión, tiene tareas muy relevantes cuya importancia se ha puesto de manifiesto de forma creciente desde noviembre de 2014, fecha del comienzo efectivo del Mecanismo Único de Supervisión. Entre esas tareas destacaría las relacionadas con el análisis de los datos obtenidos, la planificación de las actividades de supervisión o la realización de su propio programa de inspecciones *on-site* al objeto de verificar aspectos concretos de la situación o la actividad de los bancos sujetos a la supervisión directa del Banco Central Europeo.

La tarea supervisora del BCE se ha desarrollado de acuerdo con una metodología propia, conocida como Proceso de revisión y evaluación supervisora, más conocido por sus siglas en inglés: SREP. Esta metodología, que se actualiza cada año, trata de recoger las mejores prácticas de los supervisores de la eurozona pero también de otros supervisores internacionales y parte del establecimiento de una serie de prioridades anuales entre las que, junto a cuestiones razonablemente tradicionales en la supervisión prudencial (como capital o liquidez) han surgido otras nuevas relacionadas con el análisis del modelo de negocio de las entidades, su rentabilidad, la calidad del gobierno corporativo, su apetito y gestión del riesgo, o la ciberseguridad.

Sin embargo, son las cuestiones relacionadas con la regulación las que resultan de particular interés para nosotros. El Banco Central Europeo ha detectado, como se ha dicho, amplias divergencias entre las normas aplicables a las entidades bajo su supervisión en ámbitos tan relevantes y sensibles como el de la definición y exigencia de recursos propios, teóricamente armonizados por las reglas de la CRD IV y el CRR. Por ello, ha iniciado una actividad encaminada a la progresiva eliminación de estas opciones y discrecionalidades nacionales que han implicado distorsiones en la homogeneidad de las normas que habrían de ser aplicadas a las entidades de crédito.

Específicamente, el Banco Central Europeo ha lanzado un proceso para detectar y suprimir esas discrecionalidades y opciones nacionales que, por diversas vías, se han traducido en la existencia de normas o criterios interpretativos heterogéneos que, en última instancia, hacen que la forma en que se aplican la regulación bancaria sea distinta en función del país. Para que nos hagamos una idea de la dimensión de este problema, baste con el dato de que el Banco Central Europeo ha identificado unas ciento cincuenta «opciones o discrecionalidades nacionales» de las que ha conseguido solucionar ya alrededor de un centenar. Aunque los números son prometedores, es posible que entre las cuestiones restantes se encuentren algunas

de las que provocan mayores distorsiones en la homogeneidad de los criterios de aplicación del paquete CRR/CRD IV.

Siendo este un propósito lógico y razonable, no lo es menos que el orden en que se aborden estas cuestiones no es en absoluto indiferente. Suprimir unas normas mientras otras permanecen vigentes supone una gran ventaja competitiva para las entidades que se benefician de estas singularidades regulatorias. Por poner un ejemplo práctico: endurecer las condiciones de aprobación de los modelos internos de las entidades cuando existen miles de modelos ya aprobados con estándares distintos sitúa en una posición de desventaja competitiva a las entidades que hasta ahora habían hecho un menor uso de ellos, a la espera de que el conjunto de los modelos aprobados puedan ser objeto de una revisión como la que ya se ha emprendido.

4.3. *El Mecanismo Único de Resolución*

Como hemos señalado en un apartado anterior, una de las novedades regulatorias más relevantes en el paisaje posterior a la crisis financiera de 2008 ha sido la aparición de un nuevo régimen sobre resolución bancaria, que ya se ha descrito sucintamente.

En Europa, al margen de la nueva regulación aprobada para su aplicación nacional, la cuestión de la resolución bancaria de las entidades más relevantes ha formado parte, desde el comienzo, de la iniciativa de la unión bancaria.

Concretamente, la agenda de la resolución europea parte de la aprobación del Reglamento (UE) n.º 806/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución.

El Reglamento creaba un Mecanismo Único de Resolución, paralelo al Mecanismo Único de Supervisión, y en el que estarían comprendidos básicamente los mismos bancos que se encuentran bajo la supervisión directa del Banco Central Europeo.

La autoridad europea de resolución es la Junta (o Consejo) Única de Resolución (*Single Resolution Board* o SRB), quien asume las mismas competencias que en el plano nacional corresponden a las autoridades locales de resolución, si bien en un procedimiento de decisión más complejo en el que también participan la Comisión Europea y el Consejo.

El Mecanismo Único de Resolución inició su andadura el 1 de enero de 2016, comenzando con el análisis y la paulatina aprobación de los planes de resolución de las entidades sujetas a sus competencias.

A fin de garantizar la disponibilidad de los fondos necesarios para la resolución bancaria, el Reglamento establece la creación de un Fondo Europeo de Resolución, llamado «Fondo Único de Resolución» que se nutrirá con las aportaciones de los fondos nacionales de resolu-

ción en un proceso que habrá de durar ocho años frente a los diez inicialmente planteados, y con una mayor aportación inicial en los dos primeros años para garantizar la cobertura en caso de una crisis prematura.

Por último, se está avanzando también en la determinación individual de los requerimientos individuales de «MREL», tarea que debería estar terminada en el año 2017, así como en la fórmula que permitirá compatibilizar TLAC y MREL para los bancos europeos que tienen el carácter de entidades sistémicas globales.

4.4. El esquema único de garantía de depósitos

La existencia de un esquema único de garantía de depósitos era el tercer pilar de la unión bancaria pero, pese a haber logrado la aprobación de una Directiva de armonización de los esquemas nacionales en el año 2014, la constitución de un mecanismo europeo que culminase la construcción iniciada con los mecanismos de supervisión y de resolución se reveló políticamente más compleja.

De hecho, a pesar de que la Comisión Europea ha presentado una propuesta que aspiraba a la creación de este mecanismo único en noviembre de 2015, lo cierto es que no se han producido avances significativos desde entonces y, pese al respaldo de algunos países y, sobre todo, del Banco Central Europeo, no ha podido lograrse su aprobación, con lo que la unión bancaria permanece incompleta.

El mecanismo presentaría similitudes con el funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución, sobre todo por su carácter progresivo, de modo que se iniciaría con un mecanismo de reaseguro para pasar a un sistema de mutualización con aportaciones que se realizarían desde los fondos nacionales de garantía de depósitos entre 2020 y 2024.

En última instancia, como sucede con los fondos de garantía de depósitos nacionales, el fondo estaría financiado con las aportaciones de los propios bancos incluidos en los mecanismos únicos de supervisión y de resolución bancarias.

En cualquier caso, y dejando al margen el esquema europeo de garantía o aseguramiento de depósitos, el mecanismo único de supervisión y el mecanismo único de resolución implican un cambio considerable para los grandes bancos de la eurozona, sometiéndoles a renovadas exigencias de *reporting* y suministro de información que se unen a las que derivan de la nueva normativa prudencial (CRR/CRD IV).

La existencia de la unión bancaria ha supuesto para los bancos de la eurozona la existencia de un ámbito regulatorio diferente al que se aplicaba a otros bancos globales (a los que, obviamente, se aplican sus propias normas nacionales), lo que suponía un nivel de exigencia exacerbado respecto de los estándares globales incorporados a los Acuerdos de Basilea III.

5. Gobierno corporativo, gestión del riesgo y políticas retributivas

Históricamente, el Gobierno corporativo y las políticas retributivas fueron consideradas, en gran medida, como una cuestión interna de las entidades, con el único matiz de la existencia, en todos los ordenamientos, y también en el español, de mecanismos destinados a evaluar la idoneidad de las personas que ocuparían puestos en la dirección o los consejos de administración de las entidades de crédito.

Sin embargo, la crisis puso de manifiesto que, al margen de otros factores prudenciales como los que se han señalado, el gobierno corporativo de muchas entidades de crédito había mostrado deficiencias en cuanto a su capacidad para entender y gestionar los riesgos realmente asumidos por las entidades.

Es una línea de evolución regulatoria coincidente en sus preocupaciones y finalidades con la que, en general, viene observándose para el gobierno corporativo de las sociedades cotizadas si bien, en el caso de las entidades financieras, se observa la tendencia a convertir en normas imperativas (reglas de ordenación de la actividad de las entidades) lo que para otras sociedades pueden ser meras recomendaciones.

No se trataba solamente de la composición y funcionamiento del consejo de administración, en sí mismo considerado, sino de la aparición y desarrollo de comisiones especializadas del Consejo (auditoría, riesgos, nombramientos y retribuciones) que multiplicarían su capacidad para abordar las complejas cuestiones a las que debe enfrentarse una entidad de crédito.

También han sido objeto de atención, sobre todo desde los estándares sucesivamente publicados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, las funciones que deben asegurarse de la adecuada gestión del riesgo en las entidades y que integran las llamadas «tres líneas de defensa».

Estas líneas de defensa, que parten de una mayor implicación de las áreas de negocio de la entidad (primera línea) en las cuestiones relacionadas con la gestión del riesgo y el cumplimiento normativo, están integradas por funciones y profesionales que deben cumplir estándares reforzados en cuanto a su autonomía y competencia de modo que las funciones de control de riesgo, cumplimiento normativo (segunda línea) y auditoría interna (tercera línea) se han visto considerablemente reforzadas en la atención del regulador y de los supervisores.

Un ejemplo particularmente nos lo proporciona el llamado «marco de apetito al riesgo», un documento clave para las entidades, que debe ser aprobado al máximo nivel y respecto de los que los supervisores se cuestionan, de forma creciente, cuál es su grado de conocimiento y consideración por parte de las áreas de negocio (primera línea).

El Consejo de Administración asume, en esta nueva etapa, roles de gran importancia, asociados a la garantía de la calidad del gobierno corporativo de la entidad, la adecuada gestión del riesgo y el cumplimiento normativo. En alguna medida se espera de él, y en particular de

los «consejeros independientes» un rol de vigilancia y control de la línea ejecutiva de modo que el Consejo, que ha establecido las líneas estratégicas de la entidad a través de la adopción formal de algunos documentos de importancia fundamental (el señalado marco de apetito al riesgo, el ICAAP o el ILAAP), debe también asegurarse de su efectiva implementación y aplicación en todos los niveles de la entidad.

También las políticas retributivas han sido identificadas como un factor relevante en cuanto a la gestión de riesgo de las entidades. La existencia de políticas cortoplacistas, que premiaban la consecución de objetivos cuantitativos a largo plazo, se habían convertido en estímulos para la asunción imprudente de riesgos. Para evitarlo, ha surgido un nuevo marco normativo en materia de políticas retributivas, insertado en la regulación bancaria y sujeto a sus normas sobre disciplina, caracterizado por la reducción del peso de los elementos de retribución variable, la aparición de instrumentos que permiten el diferimiento en la percepción de las compensaciones como forma de atenuar el apetito por la generación de beneficios a corto plazo e, incluso, la restitución de las retribuciones devengadas cuando se comprueba que los resultados aparentemente obtenidos terminaron por no ser tales cuando se evaluaron con una perspectiva de medio plazo.

Todo este nuevo conjunto de normas ha tenido implicaciones profundas para el funcionamiento y la organización de las entidades de crédito. Se observan cambios en la composición y funcionamiento del consejo de administración y de sus comisiones, así como un claro reforzamiento de las funciones de control, más decisivas que nunca.

6. Las normas de conducta

Al margen de las normas prudenciales o la nueva normativa sobre resolución bancaria, otro de los ámbitos en los que la crisis recientemente padecida había mostrado la necesidad de robustecer los estándares regulatorios era el referido a la protección de los inversores y clientes bancarios.

El núcleo central de esta nueva normativa fue la revisión de la normativa «MiFID» realizada a través de la Directiva 2014/65/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y el Reglamento (UE) n.º 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de la misma fecha y título, más conocidos, respectivamente, como Directiva MiFID 2 y MiFIR.

Esta normativa endureció significativamente el estándar de protección a los inversores en instrumentos financieros, introduciendo mecanismos muy novedosos como los relacionados con la denominada «gobernanza del producto» que implicaría la determinación del público objetivo de cada producto, la realización de pruebas de estrés para anticipar su comportamiento en el caso de un cambio de circunstancias y un seguimiento que permitiera evitar daños a los inversores derivados de la inadecuada evolución de los productos.

Los cambios incluían también aspectos relativos a las infraestructuras de mercado y, desde el punto de vista de los bancos españoles, revestiría particular importancia lo relativo a los internalizadores sistemáticos, figura que, considerando su volumen de negociación en determinados instrumentos públicos y privados de renta fija, podría resultarles de aplicación, con una carga suplementaria en materia de requerimientos de organización y de información.

La normativa deberá transponerse a los ordenamientos nacionales durante el año 2017 para aplicarse de forma efectiva a partir del 1 de enero de 2018, tras el retraso que debió producirse a fin de garantizar la necesaria adaptación de procesos y sistemas.

No solo se trata de MiFID 2 y MiFIR. Otra norma de finalidad igualmente protectora de los derechos de los consumidores es la conocida como «PRIIPS». Aprobada por el Reglamento (UE) 1286/2014, esta normativa se aplica a los productos financieros «preempaquetados» en que se combinan productos e instrumentos financieros y de seguros, y exige la utilización de un novedoso concepto de información al cliente como el llamado «KID», un documento más breve y claro de lo habitual, que responde a las siglas de *Key Information Document* (Documento de Información Clave), y que pretende que el cliente/inversor pueda comprender con mayor facilidad las características y los riesgos inherentes a los productos.

En esta misma generación de normas puede mencionarse la nueva normativa sobre Mediación de Seguros, constituida por la Directiva (UE) 2016/97, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de enero de 2016, sobre la distribución de seguros, que regirá la comercialización de productos de seguros, a menudo –y desde luego en nuestro caso–, a través de las redes de las entidades de crédito.

Es reseñable la actitud con la que las entidades financieras están afrontando estos cambios. Frente a una adopción más formalista como la que se produjo con normas anteriores (MiFID es un buen ejemplo), de modo que se trataba tan solo de una cuestión de «cumplimiento normativo formal», las entidades han entendido que la nueva generación de normas de protección del inversor debía ser objeto de una implementación sustantiva, es decir, de un cambio cultural que afectase al modo en que las entidades venían actuando hasta el momento.

Esta es quizá una de las repercusiones más importantes de las normas de las que estamos hablando. No solamente obligan a las entidades a cumplir con sus requerimientos sino que, además, implican una reflexión profunda y estratégica sobre su modelo de negocio y el modo en que prestan sus servicios y comercializan sus productos.

Las entidades, no cabe duda, quieren cumplir con la nueva normativa, evitando los problemas que, poco a poco, fueron aflorando respecto de determinados procesos de comercialización de instrumentos financieros.

Al margen de las implicaciones de estas normas, que elevarán considerablemente las obligaciones de las entidades financieras, requiriendo inversiones importantes para la adaptación de procesos y sistemas (solo las obligaciones derivadas de los nuevos requerimientos en materia de conservación y trazabilidad de las grabaciones de las conversaciones con los clientes o de

las actas que documentan las reuniones que se mantengan con ellos implicarán un esfuerzo inversor considerable para las entidades obligadas), es relevante observar la convergencia creciente entre las normas aplicables a cada tipo de instrumentos o productos financieros, de la mano de la cooperación entre las tres autoridades de regulación financiera europea (EBA, ESMA y EIOPA), de modo que los nuevos instrumentos o mecanismos establecidos, como la mencionada «gobernanza de producto», nacida para un ámbito financiero concreto (en este caso, los servicios de inversión), terminará por imponerse para todos los productos financieros, incluidos los bancarios, lo que deberían tener las entidades a la hora de realizar sus proyectos de implementación.

Además de estas nuevas regulaciones (a las que podría añadirse la cita de otras), es relevante mencionar aquí la actividad creciente de los supervisores y los tribunales de justicia a la hora de enjuiciar la legalidad de la actuación de las instituciones financieras, el respeto a los derechos de los inversores, la validez de los contratos financieros. El fruto de toda esta actividad, con fenómenos muy llamativos en el caso español como el de las resoluciones judiciales recaídas en torno a las llamadas «cláusulas suelo» a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013, ha sido la imposición de graves sanciones y frecuentes obligaciones de reparación de los daños y perjuicios a los inversores y clientes, que se añaden al impacto derivado de la aplicación de todo este nuevo conjunto normativo.

El resultado final es imposible de calcular. Las entidades financieras en general, y los bancos en particular, deben dedicar inversiones crecientes para la implementación de las nuevas normas, reforzando sus áreas de cumplimiento normativo y sus capacidades para suministrar grandes volúmenes de información a supervisores, mercados e inversores y, además, deben afrontar las consecuencias del enjuiciamiento de su conducta en un tiempo muy anterior a la entrada en vigor de las nuevas normas. Un coste enorme en un momento que, como se verá, es particularmente inoportuno.

No obstante, es preciso reconocer que este reforzamiento regulatorio era imprescindible. La crisis ha desvelado conductas inadecuadas que han culminado en la generación de graves perjuicios a clientes e inversores. Aunque estas conductas no se han producido en todas las entidades ni con la misma gravedad, es cierto que la percepción pública de estas situaciones ha perjudicado la imagen y la reputación del conjunto del sector.

El problema de la situación que estamos viviendo, particularmente en España, es que la conducta pasada de los bancos, con un ejemplo claro en el caso de las llamadas «cláusulas suelo», está siendo analizada con una regla y perspectivas nuevas que se aplican retroactivamente a instrumentos y productos que se comercializaron en el pasado.

Ello provoca un efecto económico considerable, que incidirá en las cuentas de resultados de las entidades amenazando, incluso, la viabilidad de algunas de ellas, y que, en general, provoca una situación de incertidumbre respecto de los efectos de su actuación aunque esta se someta de forma escrupulosa a la normativa vigente.

El cumplimiento de la regulación debería constituir una garantía de que tales situaciones no van a repetirse, proporcionando una situación de seguridad de la que actualmente tienen la impresión de carecer.

El efecto, siguiendo el viejo principio de que riesgo y rentabilidad van inexorablemente unidos, terminará produciéndose un fuerte encarecimiento del coste financiero de los productos que las entidades pongan a nuestra disposición y esto, a la larga, terminará repercutiendo de forma negativa en el comportamiento y la competitividad de nuestra economía.

7. Los cambios contables

Sin ánimo de exhaustividad, otro de los ámbitos en el que se están produciendo cambios muy significativos que producirán un gran efecto sobre las entidades financieras, es el que afecta a las reglas contables.

En efecto, por citar solamente dos de ellas, normas como la IFRS 4, aplicable a las entidades aseguradoras, o la IFRS 9, aplicable a las entidades de crédito, tendrán un fuerte impacto para las entidades financieras al menos desde un doble punto de vista.

En primer lugar, las entidades afectadas habrán de realizar un gran esfuerzo de adaptación. En el caso de IFRS 9, la norma implica una transformación radical, de modo que el cálculo y registro de provisiones de producirá de una forma completamente distinta exigiendo nuevos sistemas y procesos (y la generación de nuevos modelos).

En segundo término, las normas tendrán también impactos materiales que, de nuevo, en el caso de la IFRS 9, serán muy significativos, elevando considerablemente el volumen de las provisiones.

La importancia de estas normas y la dificultad y complejidad de la adaptación que deberá realizarse está haciendo que los supervisores sigan con atención el proceso de implementación.

Concretamente, entre las prioridades supervisoras del Banco Central Europeo para el año 2017 se encuentra el seguimiento de los procesos de adaptación de los bancos bajo su supervisión directa al nuevo marco considerable, cuyo impacto se prevé ya muy considerable.

Sin discutir en modo alguno el acierto de estas nuevas normas, que permitirán reforzar las provisiones con las que las entidades podrán hacer frente a pérdidas futuras, contribuyendo así a su fortaleza, no cabe duda de que suponen un esfuerzo adicional para las entidades en un tiempo coincidente con el de la exigencia de los nuevos requerimientos de todo orden a que hemos hecho referencia en las páginas anteriores.

También en este ámbito es reseñable que los estándares contables no se aplicarán de forma global, persistiendo diferencias significativas, por poner un ejemplo reseñable, entre las normas aplicables a los bancos norteamericanos y a los europeos.

En el caso español, estos cambios contables suelen tener una traducción propia, realizada a través de la aprobación de una Circular del Banco de España, como también ha sucedido en este caso.

Si bien esta normativa ha tratado de facilitar la transición de las entidades españolas hacia el nuevo marco global, lo cierto es que se incorporan los nuevos requerimientos en un momento en el que las entidades tenían ya lanzados sus proyectos de implementación de la nueva regulación contable con lo que la dualidad de procesos de adaptación no ha dejado de causar alguna dificultad.

8. Un esfuerzo necesario aunque poco oportuno

Los bancos en todo el mundo, y en particular en Europa, se encuentran en un momento complejo. Por un lado, muchos de ellos deben afrontar todavía la reparación de los efectos de la pasada crisis y mantienen en sus balances activos de todo tipo que tienen un coste en capital y que no generan ingresos. A ello se añaden, como se ha dicho, los efectos de las actuaciones administrativas sancionadoras y de los procesos judiciales que les imponen costes añadidos como consecuencia de actuaciones realizadas en el pasado.

En segundo término, los bancos están obligados a acometer inversiones cuantiosas para realizar la transformación de sus procesos y sistemas para afrontar los retos de la digitalización al tiempo que previenen los retos de la ciberseguridad. No son inversiones menores ni procesos de adaptación cosmética. Los bancos deben dotarse de las capacidades necesarias para afrontar una transformación radical que permitirá a sus clientes relacionarse con ellos por una multiplicidad de nuevos canales, al tiempo que sus datos terminarán permitiendo la configuración y oferta de productos y servicios adaptados a sus circunstancias y necesidades individuales.

Por último, y más importante, las entidades financieras, bancarias y aseguradoras, desarrollan su actividad en un entorno financiero y económico hasta ahora desconocido, el de los tipos de interés «cero» e incluso negativos.

Ese marco, coincidente con el de economías cuyos niveles de crecimiento no son todavía brillantes, presiona la cuenta de resultados de las entidades de forma que presentan niveles de rentabilidad muy alejados de los que llegaron a alcanzar en los años anteriores a la crisis.

La falta de rentabilidad no es una cuestión menor. Una rentabilidad limitada dificulta la generación de capital interno a las entidades al tiempo que disminuye su atractivo para los inversores que deberían contribuir a su recapitalización.

En este contexto tan complejo, las entidades se han visto simultáneamente sometidas a las exigencias crecientes derivadas de la nueva regulación prudencial (mayores niveles de capital y liquidez y requerimientos en materia de apalancamiento), de resolución bancaria (TLAC/MREL), aportaciones a los nuevos Fondos de Resolución o a los Fondos de Garantía de De-

pósitos, de las nuevas normas sobre conducta o de las normas contables que se han citado en las páginas anteriores.

No cabe duda de que la nueva normativa era imprescindible. La crisis había evidenciado la debilidad de muchas entidades, incluso algunas sistémicas, para afrontar situaciones de dificultad, y sus niveles de capital o de instrumentos capaces de absorber pérdidas eran claramente insuficientes.

La nueva agenda de resolución, y los instrumentos que se han creado, constituyen también un instrumento valioso para el fortalecimiento de las entidades, haciendo creíble sus capacidades propias para afrontar procesos de reestructuración y resolución sin que el recurso a los fondos públicos fuera inevitable en el caso de una crisis bancaria.

También era necesario reforzar los instrumentos de protección de los inversores y los clientes bancarios, perjudicados por procesos de comercialización y distribución de instrumentos financieros de carácter complejo que habían terminado por ocasionarles fuertes pérdidas.

Los reguladores fueron conscientes de la dificultad de implementar todos estos cambios de forma rápida y simultánea y, para ello, introdujeron períodos relativamente dilatados para la implementación de la nueva regulación.

No obstante, no tuvieron suficientemente en cuenta que, en la práctica, los mercados y los analistas tenderían a anticipar la exigencia de esos requerimientos, midiendo con mucha antelación la posición de las entidades respecto de los nuevos estándares que habrían de terminar por ser alcanzados.

El resultado final ha sido que en un contexto en el que los bancos afrontaban dificultades derivadas de su limitada rentabilidad y necesidades crecientes de inversión para su transformación tecnológica y digital, se han visto obligados a dedicar ingentes recursos a la implementación de una nueva regulación cuyos efectos agregados no han sido suficientemente analizados.

Efectivamente, siendo cada uno de los bloques normativos a que nos hemos referido en estas páginas seguramente imprescindible, no parece que la necesidad de cada uno de los nuevos requerimientos haya sido revisada una vez que una nueva normativa entraba en vigor.

Por otra parte, junto a los estándares globales, integrados fundamentalmente en los Acuerdos de Basilea III, se han aprobado normas regionales (como las derivadas de la unión bancaria) o nacionales (*Dodd-Frank* o las normas británicas en materia de *ring-fencing*, por poner dos ejemplos de gran impacto sobre las entidades internacionales) con finalidades análogas e insuficientemente coordinadas.

Todo ello tiene una clara influencia sobre la situación de las entidades financieras pero, lo que es todavía más importante, tiene un relevante efecto sobre su capacidad para realizar las funciones económicas esenciales que les son propias, como la financiación de familias y empresas, y, por extensión, sobre el conjunto de la economía.

Es por ello que urge realizar esa valoración de los efectos agregados de las normas y, sobre todo, habrían de ponderarse cuidadosamente los nuevos impactos que pudieran proceder de la actuación de los reguladores o de los supervisores pues existe la impresión de que, incluso en una fase en que más que nuevas normas, vivimos en un momento de implementación de la normativa ya existente, se producen iniciativas supervisoras que pueden terminar elevando requerimientos de por sí considerables.

9. Conclusión

La respuesta a la crisis, como ya sucediera en los años treinta en Estados Unidos o en los años ochenta en España, ha traído un cambio sin precedentes en la regulación bancaria.

Además de cambios previsibles, como el reforzamiento de los recursos propios, se han producido otros en materia de liquidez o ratio de apalancamiento que no hubieran podido preverse, y cuyos efectos en el funcionamiento de los mercados no están completamente definidos todavía.

A ello se añade la gran novedad de esta crisis: la normativa sobre resolución bancaria, un complejo entramado de nuevas instituciones, reglas, instrumentos y mecanismos jurídicos que aspiran a evitar que las futuras crisis bancarias terminen cayendo, inexorablemente, sobre los hombros de los contribuyentes.

A partir de ahora, serán las propias entidades, sus accionistas y sus acreedores quienes sufran, en primer lugar, los efectos de esas crisis, actuando el propio sector en su conjunto como una garantía final de la «estanciedad de la resolución bancaria» a través de los nuevos fondos de resolución.

La agenda de protección del inversor deriva también de los problemas y anomalías detectados durante la crisis, y constituye, junto con todo lo anterior, una fuente de nuevos requerimientos y obligaciones para las entidades financieras.

Por último, existen también nuevas normas contables cuya implementación exigirá un gran esfuerzo a las distintas entidades financieras.

La suma agregada de todo lo anterior implicará para las entidades un esfuerzo considerable.

Durante los últimos años, y, en ocasiones, sin tener la capacidad de respetar los períodos transitorios que la nueva regulación les había concedido, las entidades financieras han debido dotarse de nuevas estructuras internas y reforzar sus capacidades para la implementación de todas estas normas, modificando sus sistemas internos y procesos.

Ello tendrá efecto sobre las condiciones en que prestarán sus servicios o comercializarán sus productos y, en ocasiones, modelos de negocio anteriormente viables dejarán de serlo.

El efecto sobre la rentabilidad de las entidades es evidente. Todas estas inversiones han debido acometerse en un período de tiempo relativamente breve.

Un problema añadido es que la regulación, a pesar de las continuadas promesas que vienen produciéndose en los últimos años, no se ha estabilizado por completo de modo que tanto el cierre definitivo de Basilea III como otras normas por llegar, aunque sea en forma de normas de desarrollo o nuevos criterios interpretativos de los supervisores, crean la incertidumbre sobre cuáles serán los estándares finales que habrán de ser alcanzados.

Cuando existen incertidumbres tan grandes como para imposibilitar el cálculo certero de los costes asociados a un producto o a un servicio, las entidades encuentran problemas incluso para algo tan esencial como para determinar cuál es la rentabilidad real de esos productos o servicios y también cuál debe ser su precio.

El momento para esta interminable revolución regulatoria no ha podido ser más inoportuno puesto que ello se produce a la vez que las entidades se enfrentan a un escenario desconocido, el de los bajos tipos de interés, que afecta a su margen financiero y, por ende, a su cuenta de resultados, con los efectos que ello puede tener para su capacidad de recapitalización interna o para la atracción de inversores externos.

Además, el mundo en el que vivimos, y la amenaza real de nuevos operadores no bancarios, les obliga a afrontar el reto de la transformación digital, realizando grandes inversiones destinadas a mejorar sus capacidades, permitirles el análisis y la gestión de cantidades masivas de datos de sus clientes o proteger esos mismos datos frente a los retos de la ciberseguridad.

Pero, por si todo ello no fuera suficiente, otros países del mundo y más recientemente España se enfrentan a una nueva amenaza. La de reclamaciones masivas que cuestionan el modo en que los bancos actuaron en el pasado, incluso en casos en que, aparentemente, no se cuestiona la forma en que cumplieron la normativa vigente (en el caso de las «cláusulas suelo» la normativa sobre transparencia en relación con los préstamos hipotecarios).

No se trata (por supuesto) de negar el derecho de cada particular a ejercer las acciones que entienda oportunas cuando entienda que se han vulnerado sus derechos, pero sí de poner de manifiesto que algunas de las resoluciones judiciales recientes, como las que han cuestionado la repercusión de los costes de formalización de los préstamos hipotecarios o la propia responsabilidad patrimonial universal de los deudores, generan una situación de incertidumbre que constituye una clara amenaza para la estabilidad del sector financiero.

Las incertidumbres derivadas de una regulación todavía no concluida, de unos criterios supervisores que se encuentran todavía en evolución y, sobre todo, de unas resoluciones judiciales que terminan siendo imprevisibles tendrán lógicamente efecto sobre las condiciones en que las entidades comercializarán sus productos y, finalmente, nos perjudicarán a todos.

La seguridad jurídica es condición previa para disponer de un sistema financiero fuerte, rentable y estable, capaz por tanto de cumplir con las obligaciones que le son propias en una economía tan necesitada de su contribución como es la española.