

La Unión Bancaria: antecedentes y perspectivas

José M^a Roldán Alegre
Presidente de la AEB

Universidad Internacional Menéndez Pelayo
APIE
Santander, 18 de junio de 2014

Que el proceso de Unión Bancaria representa, para los bancos de la AEB, el cambio de entorno operativo más relevante desde la creación del euro no deja de suponer una obviedad. Y no tanto por el proceso de “Comprehensive Assessment”, realizado de manera previa al inicio de la supervisión del BCE, como por los cambios estructurales que se pondrán en marcha a partir de Noviembre, cuando el nuevo mecanismo de supervisión europeo esté ya en vigor.

Por esto mismo, puede resultar conveniente reflexionar sobre lo que representa este hito, desde el punto de vista de un proceso lento y dubitativo, pero también continuo, de perfeccionamiento de la Unión Monetaria. Tres son las preguntas claves: de dónde venimos, esto es, cuáles son los antecedentes de la Unión Bancaria, dónde nos encontramos en estos momentos y qué queda por hacer en los próximos años para perfeccionar esa Unión Bancaria que ahora iniciamos.

Esta reflexión se realiza a partir de mis vivencias en torno a ese proceso de progresiva integración que culmina con la Unión Bancaria, pero que se inició hace ya más de una década con el llamado Informe Lamfalussy y la creación del Comité Europeo de Supervisores Bancarios, CEBS (y cuyo primer presidente fue quien hoy les habla).

1. Los antecedentes de la Unión Bancaria

El proceso de integración europeo, en cualquier ámbito, se caracteriza siempre por su desigual avance. Así, a periodos de estudio y desarrollo acerca de cómo perfeccionar la integración se superponen momentos de aceleración en el proceso, de acción política, que acortan repentinamente los plazos. Y no con escasa frecuencia, los momentos de crisis suelen marcar también los momentos de aceleración.

Los principios de este siglo mostraban, en el ámbito bancario europeo, varios rasgos. En primer lugar, teníamos el Mercado Único de Servicios Financieros, y la posibilidad, más teórica que real, de que cualquier banco europeo fuera en verdad un banco internacional en la UE (hablamos de la libre prestación de servicios). Las Directivas Bancarias plasmaban el régimen regulatorio acordado en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, conocido posteriormente como Basilea I, y de su cumplimiento se encargaban las autoridades nacionales de supervisión, que seguían las transposiciones nacionales de esas Directivas, trufadas con excesiva frecuencia de especificidades nacionales (el llamado “goldplating”) que fragmentaban ese teórico mercado único sin añadir, probablemente, mejoras sustanciales.

La cooperación entre autoridades supervisoras existía, por supuesto, y se instrumentaba en torno a dos foros. El primero era el Comité Consultivo Bancario (el BAC, Banking Advisory Committee), presidido por un supervisor, con secretariado de la Comisión Europea y con representantes de Tesoros, bancos centrales y supervisores bancarios de los Estados Miembros y dedicado al asesoramiento a la Comisión sobre regulaciones bancarias. El segundo era el Comité de Supervisión Bancaria del BCE (BSC, Banking Supervision Committee), orientado más al intercambio de experiencias supervisoras y, en su caso, al intercambio de información confidencial sobre entidades concretas (aunque éste siempre fue escaso). Existían otros grupos más informales y de menor nivel, pero también más eficaces, como el Grupo de Contacto, que completaban ese esquema al facilitar el intercambio de información supervisora y de prácticas de supervisión.

Siempre, tanto en el BAC como en el BSC, participaban los bancos centrales de todos los países, incluso aquéllos de países en los que la supervisión bancaria no radicaba en el banco central, sino en una agencia aparte (como la "Finansinspektionen" de Suecia). Los bancos, por su estructura de balance y su papel en la transformación de plazos (lo que les hace especialmente sensibles a los problemas de liquidez), pero también por su papel central en la transmisión de la política monetaria, siempre han tendido a, e incluso han necesitado de, una relación próxima con los bancos centrales. El precio a pagar por esa incorporación de los bancos centrales a los comités es que aumentaban el tamaño de éstos, hasta poner en riesgo su operatividad.

Como ya hemos comentado, en aquellos años la preocupación, el objetivo principal, era la consecución del Mercado Único ¿Garantizaba esta estructura legislativa un mercado único de servicios bancarios? La respuesta es, claramente, no. Las directivas, al ser completadas en su transposición nacional mediante reglas adicionales, no sólo no integraban el mercado único europeo sino que, paradójicamente, lo quebraban. Los supervisores nacionales, con sus diferentes prácticas supervisoras y regulatorias, no hacían sino perpetuar esa fragmentación. Por último, el "expertise" de la Comisión Europea, centrado en la legislación pero muy alejado del mundo supervisor, no ayudaba a mejorar la situación.

Con la intención de cambiar la situación, el llamado Informe Lamfalussy (realizado en 2001 por un comité presidido por Alexander Lamfalussy) propuso cambios profundos tanto en el proceso legislativo como en los comités regulatorios y supervisores. En el proceso legislativo, el objetivo fue simplificarlo y permitir una más rápida adaptación de las directivas a la realidad cambiante (separando las directivas en un cuerpo principal y unos anejos técnicos, que se podían modificar por comités técnicos formados por representantes de los Estados Miembros y presididos por la Comisión). En el ámbito supervisor, se impulsa la cooperación supervisora, el intercambio de información entre supervisores y, por esa vía, el apoyo a una aplicación consistente de las directivas y, por tanto, el perfeccionamiento del mercado único. Utilizando la jerga de aquellos años, había que distinguir entre el Nivel 1, las Directivas, el Nivel 2, los anejos técnicos de la Directiva, el Nivel 3, las prácticas supervisoras y el Nivel 4, la verificación por parte de la Comisión del cumplimiento de las Directivas.

Este planteamiento no sólo se aplicó al sector bancario, sino que se extendió a los otros sectores de valores y seguros. Lo más relevante, desde la óptica de la futura Unión Bancaria, fue la creación de los comités supervisores en banca, valores y seguros: CEBS, CESR y CEIOPS. Y otro elemento simbólico, nada irrelevante, por cierto, fue que también se decidió situar esos comités fuera de Bruselas, ubicando el Comité Bancario en Londres, el de Valores en París, y el de Seguros en Fráncfort del Meno. Con ello se buscaba una mayor proximidad a los mercados y las prácticas supervisoras (y un alejamiento del mundo regulatorio europeo).

Aun a riesgo de perder el tiempo en detalles secundarios, quizás sea conveniente realizar un par de comentarios. En primer lugar, Tommaso Padoa-Schiopa, cuando presidió la Comisión de Valores Italiana, a finales de los noventa, y con la clarividencia que poseía para todo lo relativo a la construcción europea, creó FESCO, un comité de supervisores de valores europeos, perfecto predecesor de esos comités de nivel 3. Por cierto, fue también Tommaso Padoa-Schiopa quien, siendo ya consejero ejecutivo del BCE, propuso la creación de un "Single Rulebook" para todos los supervisores bancarios. En segundo lugar, que quien escribe esto vivió en primera persona estos cambios. Así, fui el último presidente del BAC que procedía del mundo supervisor (y el penúltimo presidente del BAC, que luego desapareció) y me tocó no ya presidir CEBS, el Comité Europeo de Supervisores Bancarios, sino crearlo desde cero. Esta casualidad me permitió

evaluar en primera persona tanto los elementos positivos de este nuevo enfoque como sus limitaciones. Al análisis de estos temas se dedican los siguientes párrafos.

¿Cuál fue el resultado de este proceso? Indudablemente, mejoró la situación preexistente. Se agilizó el proceso legislativo europeo y se promovió la convergencia de las prácticas supervisoras. O, recurriendo a una expresión muy utilizada esos días, se intentó crear una cultura supervisora común. Pero, al mismo tiempo, el modelo mostraba ciertas limitaciones. Otra frase habitual esos días era que el enfoque era de “evolución, no de revolución”, esto es, no se trataba de sustituir a las autoridades nacionales sino de mejorar la cooperación y el intercambio de información y, por esa vía, promover la paulatina convergencia de las prácticas supervisoras en los distintos países. Ese enfoque de promoción de las mejores prácticas supervisoras mediante el aprendizaje mutuo requiere de periodos muy prolongados de tiempo para producir resultados. Pero, obviamente, en un comité que trabajaba por consenso (lo que no es sino una forma positiva de hablar de unanimidad), no cabía otra posibilidad.

Un elemento de clara debilidad del nuevo sistema era la paupérrima base institucional de esos nuevos comités supervisores: no eran instituciones europeas, y su puesta en marcha requirió crear organizaciones sin fines de lucro en Londres, París y Fráncfort. Otra complejidad añadida, ésta de índole práctica, fue la de la ampliación de la UE a 25 miembros (y posteriormente a 27 y 28). Recordemos que en el sector bancario se incorporaron también los bancos centrales, por lo que en las reuniones de CEBS se sentaban alrededor de la mesa no menos de sesenta personas. A veces hacía el cálculo mental de que si cada uno de los miembros hablaba un minuto por cada tema de la agenda, las reuniones durarían varios días. No era, pues, un entorno óptimo para, por ejemplo, el intercambio de información confidencial.

La configuración de la Presidencia del CEBS era similar a la del BAC: un representante de la supervisión bancaria europea. También se elegía un vicepresidente (que en la práctica se acabó convirtiendo en el presidente entrante), siendo Danièle Nouy el primero (o, mejor dicho, la primera), así como un Secretario General, dedicado full time a CEBS (siendo Andrea Enria, el actual Presidente de la EBA, la Autoridad Bancaria Europea, el primer Secretario General). No fue difícil decidir que la rotación en la presidencia debería ser rápida (cada dos años): con 25 países representados, sólo una elevada rotación garantizaba la necesaria sensación de "ownership" que CEBS necesitaba para funcionar.

Una cuestión que flotaba en el ambiente, pero que nadie se atrevía a mencionar, era el de la dimensión del área del euro frente al del resto de la Unión Europea. Ya entonces, transcurridos algunos años desde la puesta en marcha del euro, resultaba evidente que muchos países de la UE no iban a adoptar la moneda única durante un amplio periodo de tiempo. Y, sin embargo, las necesidades de mayor integración entre los países del euro resultaban obvias. Pero el equilibrio político de esos años, y todavía la percepción acerca de la importancia de la integración del mercado único bancario, apagaron esas dudas que muchos de nosotros teníamos. Hasta tal punto que, a día de hoy, dudo que manifestara alguna vez estas dudas de forma abierta.

2. La Gran Recesión y el Proyecto de Unión Bancaria

Desde el punto de vista del progreso europeo en la integración de la supervisión bancaria, es importante distinguir dos momentos: el correspondiente a las primeras fases de la crisis, en las que se puso de manifiesto la insuficiencia de la cooperación en materia supervisora; y un segundo momento, el de la crisis de la eurozona y el contagio entre el

riesgo soberano y el financiero, que evidenció la necesidad de mayores ajustes en el modelo de cooperación supervisora.

2.1 El Informe Larosière

La puesta en marcha del esquema propuesto en el informe Lamfalussy estuvo acompañada, como suele ser habitual en los proyectos europeos, de una cláusula de revisión transcurridos los primeros años de aplicación del mismo. Esta revisión, como ocurrió con el enfoque Lamfalussy, se encargó a otra personalidad relevante: Jacques De Larosière, antiguo gobernador del Banco de Francia y antiguo Director Gerente del FMI.

Las conclusiones del informe Larosière (publicado en febrero de 2009) apoyaron los cambios puestos en marcha en su día, pero también apuntaron a la necesidad de reforzar algunos elementos.

Una primera recomendación, bastante obvia por otra parte, fue la de reforzar el estatus legal de los comités de nivel 3. Se acabaron ya las instituciones de caridad: los comités de nivel 3 se constituyen en Agencias Europeas, con Presidentes Permanentes y con potestades legales que, si bien limitadas a ciertas áreas (por ejemplo, en el caso de la EBA, la confección de guías técnicas de obligado cumplimiento), representaban un alejamiento del modelo puramente consensual y de impulso a las mejores prácticas.

Esto supuso la transformación de CEBS; CESR y CEIOPS en la EBA, ESMA y EIOPA. La letra clave es la A, que reemplaza a la C: de Comités de Nivel 3 se pasa a autoridades de nivel 3. Y la posibilidad de elaborar estándares técnicos obligatorios permitía abandonar el modelo de convergencia en la práctica supervisora mediante la difusión de las mejores prácticas. Aunque el enfoque seguía siendo evolutivo, más que revolucionario, las nuevas autoridades poseían mayores capacidades para acelerar el proceso.

Otros elementos, como el excesivo tamaño de los Consejos de las nuevas autoridades, seguían siendo un freno a la operatividad de los mismos. Pero no es este problema algo exclusivo de las autoridades financieras europeas, sino que el mismo se pone de manifiesto en prácticamente todas las estructuras europeas de toma de decisiones.

Una novedad muy relevante del informe Larosière fue la propuesta de creación de un nuevo comité, o mejor dicho autoridad, en el terreno macroprudencial: estamos hablando de la creación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, o ESRB (“European Systemic Risk Board”) en sus siglas inglesas. Este consejo, cuyo secretariado radica en el BCE pero es independiente de otras estructuras del mismo, está compuesto por los representantes de los bancos centrales y los supervisores de banca, valores y seguros de los Estados Miembros, a los que se añaden las autoridades financieras europeas, la Comisión y representantes de la academia (miembros del llamado “Advisory Scientific Committee”). Una composición amplia, como corresponde a un tema tan complejo, pero también extensa, con lo que los problemas de coordinación entre tan amplio número de autoridades se agudizan.

El propósito tras la creación de esa nueva autoridad es obvio: la crisis había demostrado que, para evaluar los potenciales peligros para la estabilidad financiera, resultaba crucial tener una visión amplia del sistema financiero. Esto es, no basta con tener un criterio sobre la solvencia de las instituciones financieras una a una, sino que resulta vital entender cómo interactúan entre ellas y entre éstas y los mercados financieros y la economía real. Aunque este enfoque macroprudencial ya era impulsada por el BIS a principios de este siglo, la crisis pone de manifiesto la urgencia de dar contenido práctico y

decisorio a dicho enfoque macroprudencial. Evidentemente, y sin negar la importancia de éste, existen múltiples problemas prácticos para lograr poner en marcha el mismo.

Un último elemento dentro del enfoque revisado tras el informe Larosière es el de la mayor utilización de los Reglamentos Comunitarios. Éstos facilitan un mayor nivel de integración, pues se aplican directamente sin que sea necesario, como ocurre con las directivas, su transposición al derecho nacional mediante leyes. Y esto es lo que ha ocurrido con Basilea III, que se ha implantado en la UE utilizando tanto un Reglamento como una Directiva, de extensión mucho menor que el Reglamento.

En definitiva, la coincidencia de la revisión del enfoque Lamfalussy junto con las primeras fases de la crisis condujo a la profundización y aceleración de los cambios introducidos por el mismo, mediante el establecimiento de nuevas autoridades y enfoques en el terreno macroprudencial, mediante el refuerzo institucional de los comités de supervisores de banca, valores y seguros y mediante el mayor uso de los reglamentos frente a las directivas. En circunstancias normales, estos pasos habrían podido ser suficientes. Pero, como la agudización de la crisis demostró, éstas distaban mucho de la normalidad.

2.2 La agudización de la crisis

La crisis de la eurozona entró en una espiral tremendamente peligrosa en 2011 y 2012. Las dudas sobre la supervivencia de la eurozona, junto con la retroalimentación de los problemas en el sector financiero y en el riesgo soberano, llevaron a una fragmentación o renacionalización de los mercados financieros, y los tipos de interés de financiación de los bancos dejaron de depender de sus posiciones de solvencia, liquidez o rentabilidad, pasando a depender de la nacionalidad de la institución en cuestión y de la fortaleza de su soberano.

Lo que este proceso de renacionalización supuso fue, simplemente, que la política monetaria de la eurozona perdió su efectividad. Mientras que el BCE se embarcaba en una política monetaria expansiva, los costes de financiación de los agentes económicos de muchos países del sur de Europa subían a niveles no vistos desde la creación del euro. La Unión Monetaria se había transformado en una mera unión de billetes, sin que existiera una política monetaria única.

Por tanto, si queríamos salvar el euro y la política monetaria única, no quedaba más remedio que ir hacia una mayor integración: revolución, no evolución, es lo que se necesitaba. Esa mayor integración puesta ya en marcha no afecta sólo al sector bancario, sino que se extiende a ámbitos como la mayor coordinación de políticas económicas (en particular, las fiscales) y de reformas estructurales.

Desde un punto de vista conceptual, el mercado único, que era la preocupación que había guiado las sucesivas reformas de la organización institucional de la regulación y supervisión bancaria europea, pasaba a un segundo plano frente a la necesidad de preservar la unión monetaria, el área del euro. Y esto fue reconocido no sólo por los países de la eurozona, sino por otros miembros de la UE, como el Reino Unido, para los que la prioridad siempre fue la profundización del mercado único. La imposibilidad de mantener al mismo tiempo la estabilidad financiera, una integración financiera plena y políticas supervisoras nacionales (el llamado “trilema”) llevó al sacrificio de estas últimas.

Los tres pilares del proyecto de Unión Bancaria son la supervisión de todos los bancos de la eurozona por parte del BCE (los 128 más relevantes directamente, y el resto de manera indirecta a través de las autoridades nacionales), la creación de una autoridad

única de resolución también para los bancos de la eurozona y la armonización de la regulación aplicable a todos los bancos de la UE (el "Single Rulebook").

No es éste el momento para extenderse sobre el futuro sistema de supervisión europea a cargo del BCE. Pero sí quiero resaltar dos rasgos. En primer lugar, que Europa ha optado por evitar un sistema de supervisión en dos niveles, uno europeo, a cargo del BCE y para entidades de gran tamaño, y otro nacional, a cargo de los supervisores locales y dirigido a los bancos de menor tamaño. Esto es, no se opta por un modelo como el de los Estados Unidos, donde la supervisión y también la regulación es distinta para entidades de mayor y menor tamaño. En segundo lugar, y dada la potencial heterogeneidad de la supervisión nacional, el BCE va a realizar un "Comprehensive Assessment" de los bancos que pasarán a su supervisión directa. Este "Comprehensive Assessment" incluye un ejercicio de "Asset Quality Review" y una prueba de esfuerzo. Esa "due diligence" parece algo razonable, dado que todo lo que pase en materia de supervisión de bancos será responsabilidad del BCE desde el momento en que ésta se ponga en marcha (noviembre). Pero tampoco nos podemos engañar. Este complejo ejercicio puede estar detrayendo atención y recursos de las entidades de las áreas de negocio para dedicarlo a las de apoyo del mismo, distrayendo a los gestores respecto a su principal cometido: gestionar su negocio (la captación de depósitos y la concesión de créditos) de manera rentable.

La creación de una Autoridad Única de Resolución es otro elemento crucial para la Unión Bancaria, pero sobre todo para poder romper los mecanismos de retroalimentación entre el riesgo soberano y el financiero. Si hay reglas claras sobre cómo repartir entre el sector privado los costes asociados a la resolución de la crisis en un banco determinado, entonces la posible necesidad de utilizar fondos públicos desaparece, y con ello el posible contagio al soberano. La Directiva de Resolución, con reglas claras de reparto de costes (el "bail in" de acreedores), y el Fondo de Resolución Europeo, que será mutualizado en un plazo de tan sólo ocho años y alcanzará un volumen de 55.000 millones de euros, son otros elementos claves para lograr romper, esta vez de manera definitiva, el círculo vicioso entre el riesgo soberano y el bancario.

Por último, la existencia de una regulación común para los bancos, el "Single Rulebook", es el tercer pilar de ese proyecto. Centrándonos en la Regulación de Basilea III (y dejando a un lado otros elementos de las reglas comunes, como la Directiva de Fondos de Garantía de Depósitos o la de Resolución), esas normas comunes se completarán con los "Binding Technical Standards" emitidos por la EBA (y adoptadas por la Comisión) y de obligado cumplimiento para todos los supervisores y entidades de la UE. Más de diez años desde que Tommaso Padoa-Schioppa pusiera en marcha el concepto, éste se ha convertido en realidad.

En definitiva, tal y como ha ocurrido tantas veces en el proceso de construcción europeo, la crisis forzó a acelerar plazos y a profundizar en el perfeccionamiento de la unión monetaria, de la eurozona. A pesar de ello, no podemos ignorar la importancia que ha tenido, para la supervivencia de la eurozona, el inicio de este proyecto, así como el coraje político que fue necesario para ponerlo en marcha. Aunque fuera en el último minuto, los líderes europeos asumieron su responsabilidad anteponiéndola a sus intereses nacionales.

Pero, una vez que tomamos la Unión Bancaria como algo dado, estamos obligados a entender no sólo cómo operará el nuevo sistema, sino cuáles son sus puntos débiles o las áreas que requerirán de mayor precisión y perfeccionamiento.

3. El sistema bancario de la eurozona: rasgos básicos y perspectivas

El primer elemento a tener en cuenta es que la Unión Bancaria comenzará a andar con unos bancos que son muchísimo más resistentes a posibles crisis. Pensemos en el reforzamiento del capital regulatorio basado en los activos ponderados por riesgo, centrado ahora en el capital de mayor calidad (CET1 O Common Equity Tier 1, capital representado mediante acciones con voto y reservas) y con niveles de exigencia mínimos para entidades de gran tamaño entre ocho y diez veces más que bajo Basilea II. Además, se establecerá una ratio de apalancamiento que servirá de seguro ("backstop") en el caso en que los APR no reflejen correctamente el verdadero riesgo asumido por el banco. Además, los bancos tendrán que cumplir con los requerimientos de la Directiva de Resolución, que establece un nivel mínimo de "Bail in" del 8% del total de pasivos de un banco. Por último, los bancos de mayor tamaño, los 128 mayores bancos europeos, habrán pasado por un "Comprehensive Assessment" de una dureza considerable, lo que supone una garantía de solvencia adicional. A esta solvencia reforzada debemos sumar los requerimientos de liquidez, tanto de corto plazo como de largo plazo.

Éste es un elemento que, a veces, no se destaca con la suficiente intensidad. Los bancos del futuro estarán mucho mejor capitalizados y podrán enfrentarse a futuras crisis con mejores garantías de éxito. Por supuesto, también serán bancos con balances de menor tamaño y con rentabilidades por acción muy inferiores a las vistas antes de la crisis. Esas mayores exigencias también afectarán a áreas de negocio concretas, abandonándose o redimensionándose aquéllas con escasa rentabilidad pero con un elevado coste en términos de capital regulatorio o de requerimientos en materia de liquidez. Es difícil, no obstante, saber cuáles serán esas líneas de negocio afectadas en la medida en que la reforma regulatoria sigue incompleta.

Por si esta mayor fortaleza de los bancos fuera insuficiente, la nueva normativa de resolución, junto con la existencia de la autoridad de resolución y el fondo de resolución, darán claridad al proceso de resolución de un banco que, por los motivos que fuere, entrara en crisis. En este sentido, resulta fundamental que no se confundan los papeles entre el supervisor de solvencia mientras el banco está en funcionamiento, el BCE, con el de la Autoridad de Resolución, que asumiría el control una vez que el banco entre en resolución. Y este comentario es pertinente porque, a veces, se compara esa autoridad de resolución europea con la FDIC de los Estados Unidos, cuando esta última es una autoridad supervisora plena que, además, garantiza los depósitos y resuelve bancos en crisis. Europa no ha optado ni por un modelo de supervisión en dos niveles (central y nacional) ni tampoco por la existencia de autoridades que compiten bajo el mismo ámbito.

En esta Unión Bancaria, el papel del BCE (y de su Consejo Supervisor) como supervisor resulta obvio. Lo ejercerá de manera indirecta para el caso de bancos de pequeño tamaño y en cualquier caso en cooperación con las agencias de supervisión nacionales. Pero el papel central del BCE y de su personal inspector será claro. Así, los llamados "Joint Supervisory Teams", encargados de la supervisión de las entidades complejas y de mayor tamaño y formados por inspectores provenientes del BCE y de las autoridades nacionales, siempre estarán presididos por el BCE, y la nacionalidad del jefe del equipo será generalmente distinta a la del banco en cuestión. El BCE también presidirá los colegios de supervisores de los bancos internacionales de la eurozona, en los que las antiguas agencias nacionales de supervisión seguirán presentes, pero sólo como observadores (en un tercer escalón, tras el Home Supervisor, el BCE, y los distintos host supervisors).

Además, el BCE confeccionará un manual de supervisión, que será actualizado sucesivamente, y que deberá ser utilizado tanto por el BCE como por las autoridades

supervisoras nacionales, y también tanto para bancos de mayor tamaño supervisados por el BCE directamente como para los de menor tamaño supervisados por las autoridades nacionales. En definitiva, ya no se trata de tener una cultura supervisora común, sino que el ejercicio de la supervisión será el mismo.

Es más que probable que esa evolución hacia el modelo común sea gradual, no sólo porque con toda probabilidad los cambios tardarán en permear todo el sistema supervisor, sino también porque es conveniente que esa transición evite los errores de salto cuando se pasa de un sistema de vigilancia a otro. Esto es, es necesario mantener la continuidad de la supervisión en la transición.

Además, a día de hoy no se conocen aspectos tan importantes para el futuro modelo de supervisión como el relativo a la relación entre contabilidad y solvencia. Que la correcta contabilización de las operaciones bancarias es fundamental para la solvencia de los bancos es obvio, puesto que la contabilidad no deja de ser el tejido con el que se mide la solvencia. Pero la realidad supervisora de la eurozona nos muestra modelos muy distintos. Desde el del Banco de España, con su circular contable, hasta otros en los que todo se deja en manos del auditor, pasando por modelos intermedios donde el supervisor sí ejerce cierta influencia indirecta en áreas tan cruciales como las provisiones. ¿Cuál será el modelo del futuro? No existen elementos objetivos como para poder definirse. Sin embargo, el movimiento contable en las IFRS hacia provisiones basadas en pérdidas esperadas, que exigen juicios cualitativos que pueden ser potencialmente muy divergentes, parecen apuntar hacia modelos de relación entre contabilidad y solvencia como el de los Estados Unidos, en el que los supervisores emiten guías o recomendaciones a seguir por los inspectores a la hora de evaluar la adecuación de las políticas de provisiones en el banco que está siendo inspeccionado.

Quedan otras muchas áreas por definir, como la relativa a la forma específica de relación entre los supervisores in situ y las entidades. ¿Se impondrá el modelo de inspectores residentes o incrustados en las entidades o iremos a otros modelos, por miedo al riesgo de captura de los supervisados? De nuevo, se trata de elementos que deberán definirse en el medio plazo, y el principio de continuidad en la supervisión garantiza que los modelos nacionales evolucionarán gradualmente hacia los nuevos estándares.

Otro elemento por definir es el papel que jugará la EBA en el nuevo marco supervisor, no tanto desde un punto de vista legal, donde la legislación le reconoce un papel en materia de regulación claro (los "binding technical standards"), como desde un punto de vista práctico. Es difícil no tener la sensación de que con la consolidación de supervisores en torno al BCE el papel de la EBA va a quedar más reducido que bajo el modelo anterior, aunque en realidad no disponemos de ninguna evidencia que nos permita afirmar que esto vaya a ser así.

Pasando a la estructura y funcionamiento del sistema financiero, cabe preguntarse qué implicaciones tendrá la Unión Bancaria sobre la estructura de la industria europea. Debemos partir del hecho de que la zona del euro, en su conjunto, está sobrebancarizada: existen 5.720 instituciones de crédito (236 en España), según las estadísticas de instituciones financieras y monetarias del BCE. Si a este hecho le añadimos que la industria financiera se caracteriza por mostrar rendimientos crecientes a escala (como en toda industria cuya materia prima es la información), parece que no es difícil pronosticar la posibilidad de fusiones en el nuevo mercado europeo.

De hecho, el caso español, que ha protagonizado no sólo un proceso de consolidación de la industria muy importante, sino una racionalización de la estructura de oficinas y empleados hasta situarnos en niveles vistos hace más de veinticinco años,

parece un buen predictor de cuáles serán los movimientos europeos. En cualquier caso, resulta mucho más complejo predecir el proceso para el actual sistema financiero español, habida cuenta de ese intenso proceso vivido en los últimos años. Es, por tanto, mucho más fácil prever las tendencias europeas en este terreno que las del actual sistema bancario español.

Por supuesto, ese posible movimiento de consolidación puede ser nacional o paneuropeo. Y para que los fenómenos de consolidación sean transfronterizos, se deberán dar varias condiciones. En primer lugar, la maduración del proceso de unión bancaria será clave. Esto es, los bancos deben percibir que, independientemente de dónde se localiza un banco, la supervisión es la misma. En ese momento, la dimensión relevante no será la nacional, sino el tamaño del banco, su cuota de mercado, sobre la eurozona. En segundo lugar, un elemento que podría frenar ese proceso paneuropeo es el de las diferentes prácticas bancarias nacionales. Así, no podemos obviar que no sólo la supervisión difiere, también lo hacen las prácticas bancarias nacionales, como la extensión de la financiación vía tipos variables o el número de bancos con los que suelen operar los distintos agentes económicos. En la medida en que las mismas no converjan, supondrán un freno en los posibles procesos de integración.

Otro elemento de futuro de ese sistema financiero de la eurozona será el relativo a una mayor presencia de la financiación de la economía real vía mercados y vía sistema financiero en la sombra. No es éste el momento para mencionar los nuevos riesgos que representará este modelo, baste con señalar que el mismo se encuentra fuera de las atribuciones de supervisión del BCE y que otras autoridades, bien de mercado, bien macroprudenciales, tendrán que implicarse en su control y vigilancia.

4. Conclusiones

La Unión Bancaria representa, sin lugar a dudas, el paso más importante hacia una mayor integración que ha dado Europa desde la puesta en marcha del euro. Y aunque ese paso ha cambiado radicalmente los ritmos de integración de la supervisión en la eurozona, no deja de suponer una evolución coherente con los pasos dados con anterioridad y con los progresos y logros de los diez últimos años. En cualquier caso, estamos en los inicios de este proceso y en el transcurso de los próximos años se podrá apreciar tanto sus características finales como el impacto que tendrá sobre la industria bancaria en la eurozona.