

**17.10.2019**

**Retos de la regulación bancaria**

Universidad Complutense de Madrid

Margarita Delgado  
Subgobernadora

---



Quisiera en primer lugar agradecer a la Universidad Complutense la oportunidad que me brinda de abrir estas jornadas sobre Regulación Bancaria.

Todo estudiante de derecho y, ciertamente, todo abogado, está familiarizado con el hecho de que la normativa cambia a lo largo del tiempo.

La Regulación Bancaria no es desde luego una excepción a este principio de variabilidad normativa, antes bien al contrario. De hecho, si miramos las publicaciones del Comité de Basilea que, como saben ustedes, es el regulador bancario internacional, podemos observar una clara inflación exponencial en cuanto a producción de estándares.

El Comité fue creado en 1974 como respuesta del G10 ante la quiebra del banco alemán Herstatt, que causó un quebranto importante, en diversas jurisdicciones, al materializarse el riesgo de liquidación de operaciones en divisa. Desde entonces al riesgo de liquidación se le conoce también como riesgo Herstatt.

Un año después de su creación, el Comité produjo su primer documento normativo, el concordato, que establecía una serie de principios aplicables a la supervisión individual y consolidada para capital y liquidez. También proponía una guía de colaboración entre autoridades *home* y *host* distinguiendo entre filiales y sucursales, todo ello en cinco páginas que, por cierto, siguen plenamente en vigor.

La producción normativa del Comité no fue muy elevada en sus primeros 22 años de vida, al menos en lo que a extensión se refiere. Por supuesto produjo diversas guías e informes pero, hasta el año 1996, publicó dos regulaciones que, eso sí, continúan siendo muy relevantes en un gran número de jurisdicciones.

Por un lado, en 1988 se publicó el primer Marco de Capital, conocido como Basilea I<sup>1</sup>, aunque claro, entonces era Basilea sin más. El marco establecía una definición de capital, unas ponderaciones para las exposiciones de crédito y unos niveles del ratio a alcanzar de modo gradual, todo ello en 28 páginas, incluyendo anexos.

Por otro lado, en 1996 se introduce un marco de capital para riesgo de mercado<sup>2</sup>, que en sus 56 páginas, además de establecer lo que entonces se veía como un prolijo enfoque estándar, regulaba por primera vez la posibilidad de usar modelos internos para cálculo de capital regulatorio, circunstancia a la que hemos tenido que adaptar los supervisores desde entonces.

En total, los tres estándares citados que, como digo, se siguen aplicando en un gran número de jurisdicciones emergentes, suman 89 páginas, y resultan relativamente sencillos de comprender y aplicar.

Mirando la segunda mitad de la vida del Comité observamos un panorama bien distinto. En el año 2004, tras sucesivos documentos de consulta, se publica el nuevo marco de capital, conocido ya como Basilea II, que cuenta con cerca de 350 páginas.

---

<sup>1</sup> <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.bis.org/publ/bcbs24.pdf>

Posteriormente, como consecuencia de la crisis, se han ido añadiendo nuevos estándares de liquidez, apalancamiento, riesgo de mercado, contraparte y CVA así como diversos ajustes para bancos sistémicos, junto con otras correcciones. En su conjunto, estos nuevos estándares, desarrollados a lo largo de una década, se conocen como Basilea III, aunque la industria dice en muchas ocasiones que hemos superado el III y estamos ya por el IV. Yo lo llamaría 3,5.

La magnitud total de la regulación resultante es realmente significativa. El marco consolidado<sup>3</sup>, publicado recientemente en la Web del BCBS, incluiría 1.868 páginas provenientes de 60 estándares existentes. La complejidad técnica de la normativa ha aumentado también de modo considerable.

Por supuesto la inflación de estándares y su mayor carga técnica responde en gran medida a la creciente complejidad de las actividades bancarias, así como a la necesidad de mantener un marco de capital sensible al riesgo que incentive las buenas prácticas y la gestión profesional de las entidades, pero también es evidente que esta revolución en la normativa bancaria se ha producido también como respuesta a la crisis financiera. El marco de capital de Basilea ha sido reformulado en su práctica totalidad para incorporar las lecciones de esta crisis, cuyas consecuencias siguen siendo observables.

El conjunto de cambios hasta 2018 es de mucho calado, afectando a todos los elementos que configuran la conocida ratio de capital, que, como bien conocen, es el elemento central de la normativa de solvencia. Por otro lado, la crisis mostró que centrarnos solamente en una métrica puede ser contraproducente. Por ello, se han introducido otros elementos complementarios al clásico de la solvencia relativos a la liquidez o al apalancamiento de las entidades. Además se ha puesto el foco en el modelo de negocio y la Gobernanza de las entidades, incorporando incluso límites y restricciones a la política retributiva de las entidades de crédito con el objetivo de corregir o, al menos, paliar determinados incentivos perversos.

Pese a los beneficios que reporta en términos de sensibilidad al riesgo y mejoras en los incentivos de gestión, debemos reconocer que la complejidad y magnitud de la normativa plantea retos incuestionables para las entidades, en particular las de menor dimensión, y ciertamente para los supervisores. Antes de 2004 era perfectamente factible que una persona conociese en detalle todo el marco de capital, a día de hoy, esto resulta casi imposible, dada su amplitud y complejidad técnica.

La solución no pasa evidentemente por volver a soluciones del pasado que, pese al atractivo de ser simples y fáciles de implementar, sabemos que son inadecuadas para el tipo de negocio bancario predominante en la UE, sino por aumentar nuestra capacidad como supervisores, centrándonos en la preparación y especialización de nuestro personal para poder responder adecuadamente a esta realidad compleja.

---

<sup>3</sup> [https://www.bis.org/basel\\_framework/index.htm?export=pdf&pdfid=15693359902244600](https://www.bis.org/basel_framework/index.htm?export=pdf&pdfid=15693359902244600)

En este sentido, desde la creación del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) hace cinco años, se ha avanzado en la mejora de las capacidades de los miembros del supervisor europeo. Se ha potenciado la formación pero, sobre todo, se ha trabajado decididamente en la elaboración de prácticas y guías comunes, aplicables en toda la zona del euro, partiendo de las mejores prácticas observadas en los supervisores nacionales, con el doble objetivo de mejorar la capacidad técnica y lograr unas prácticas y una cultura supervisora común en muchos de los aspectos más técnicos del marco, como el uso de modelos internos o la aplicación del marco de Pilar 2.

Con la experiencia personal de haber participado en la creación del MUS, puedo afirmar que este proceso no ha sido fácil, aunque en realidad sería más correcto decir que el proceso sigue sin ser fácil, dado que aún no ha concluido. Como pueden entender, lograr una cultura, unas metodologías y unas prácticas supervisoras verdaderamente comunes es muy complicado. El MUS está formado por personas provenientes de los 28 países de la Unión Europea, es decir no sólo de la zona del euro, con una cultura, idioma y metodología de trabajo propia.

Adoptar una nueva cultura y nuevas prácticas supervisoras significa renunciar en cierta medida a prácticas que considerábamos como propias y aceptar que, posiblemente, otros enfoques metodológicos pueden ser más adecuados. Ello no resulta sencillo, porque si algo tenemos en común todas las personas, con independencia de la nacionalidad, es que nos cuesta aceptar y adaptarnos a los cambios.

En todo caso, creo que el resultado hasta la fecha es muy positivo. Hemos avanzado decididamente hacia una supervisión verdaderamente europea como paso fundamental hacia una Unión Bancaria que dote de una mayor seguridad al conjunto del sistema financiero europeo, favoreciendo con ello un crecimiento sostenible de la economía.

Como he indicado en numerosas ocasiones, aún nos queda camino por recorrer para completar dicha Unión Bancaria. En particular, nos sigue faltando un fondo garantía de depósitos garantizado a escala europea y adecuadamente dotado, pero a mi juicio, la dirección es la correcta.

Además, se ha dotado a la supervisión de un conjunto de herramientas que deben permitir actuar de modo coordinado y, esperamos, preventivo. En concreto, las herramientas macroprudenciales surgen como complemento a la supervisión micro.

El punto de vista macro mira los riesgos de un modo agregado en el sistema y tiene como objetivo potenciar la estabilidad financiera mediante la prevención y mitigación de los denominados riesgos y vulnerabilidades de carácter sistémico con el objetivo de asegurar que el sistema financiero contribuye al crecimiento económico sostenible.

Desde 2014 el Banco de España ya realiza esas tareas de identificación y seguimiento de vulnerabilidades en el sistema financiero y cuenta también con la posibilidad de introducir colchones anticíclicos de capital. No obstante, se nos ha dotado recientemente de herramientas adicionales, mucho más específicas, que nos dan la posibilidad de actuar de modo focalizado en aquellos segmentos de crédito donde se puedan concentrar desequilibrios.

Evidentemente, como supervisores debemos trabajar para evitar las crisis bancarias, y todos los cambios mencionados van encaminados a lograr este objetivo. No obstante, debemos aceptar que las crisis de entidades puntuales pueden seguir ocurriendo y debemos contar con los mecanismos para evitar una transmisión o contagio al resto del sistema, así como impedir al máximo el uso de fondos públicos. Como se suele decir, debemos trabajar para lograr lo mejor pero, a la vez, debemos estar también preparados para lo peor.

En este contexto me quería referir a la Directiva de Reestructuración y Resolución, aprobada en 2014 y modificada en 2019, que ha añadido otras 200 y pico páginas más a la regulación bancaria europea. Como consecuencia de esta Directiva, el marco de resolución y liquidación de entidades ha sido también modificado de modo radical.

La planificación de la resolución por parte de las propias entidades es un elemento clave de este nuevo marco. En este sentido, parece claro que un entorno de crisis no es el más propicio para la improvisación. Aunque cada crisis sea distinta y resulte casi imposible anticipar todas las circunstancias que pueden acaecer, todo lo que se haya trabajado de antemano ayudará en el proceso de gestión de cada crisis individual. El otro elemento clave se refiere al cambio de paradigma de resolución, pasando del rescate 'externo', en gran medida a través del uso de fondos públicos (*bail-out*) al rescate 'interno', soportado por los accionistas y acreedores de la entidad (*bail-in*).

Como pueden observar, la magnitud de los cambios regulatorios e institucionales es enorme. Conforme a la agenda prevista para estas jornadas, a lo largo de los próximos dos días se van a cubrir muchos de estos temas que, pese al título escogido, cubren otros aspectos aparte del meramente normativo, en particular los relativos al nuevo marco de supervisión y resolución europeo.

Adicionalmente, en estas jornadas se van a discutir otros temas que están también de plena actualidad y a los que quería hacer una breve referencia.

En primer lugar, me complace ver que hoy por la tarde se tratará el Gobierno Corporativo y *Compliance* de las entidades. Digo que me complace porque la gobernanza es un elemento al que he dedicado no pocos esfuerzos a lo largo de mi carrera y que considero que recibe poca atención pese a que, a mi juicio, resulta una condición necesaria, si bien no suficiente, para una adecuada gestión de los riesgos.

La gobernanza no es algo objetivable ni medible de modo cuantitativo al 100%; se trata de un elemento cultural que afecta a la organización en su conjunto, aunque debe ser fomentada desde lo más alto de la misma. Una gobernanza inadecuada no siempre tiene consecuencias en el corto plazo, ni tampoco suele afectar inmediatamente al modelo de negocio. Todo esto dificulta transmitir un sentido de urgencia para alcanzarlo.

No obstante, sin una adecuada gobernanza no se pueden gestionar los riesgos ni los conflictos de interés, que se producen a diario en las entidades. Cuando surge un conflicto de interés, la entidad debe crear una función de control. Evidentemente, la función de control sólo puede funcionar si es independiente; caso contrario, será anulada o absorbida por la presión del negocio.

Hemos podido comprobar, lamentablemente, que sin una adecuada gobernanza, las funciones de control carecen de peso y poder efectivo. Esto otorga a las unidades de negocio una influencia excesiva; incluso en ocasiones, exclusiva, en la gestión diaria de las entidades.

Otro elemento esencial, que está tristemente de actualidad, se refiere a la función de cumplimiento normativo, referida generalmente por el término anglosajón 'compliance'. Al igual que sucede con la gobernanza, dicha función sólo puede ser adecuada si cuenta con suficiente independencia, capacidad y recursos.

Desafortunadamente, la importancia de ambos elementos no se suele observar en épocas expansivas. De hecho, en ocasiones suponen un freno a determinado tipo de negocios en apariencia rentables. No obstante, las entidades que han superado la crisis financiera, logrando afianzar en muchos casos su posición de partida así como evitando la materialización del riesgo reputacional, son aquellas que contaban con unos esquemas de gobernanza y *compliance* sólidos.

El último tema al que me quería referir brevemente es el de las nuevas tecnologías. En la mesa redonda de mañana se debatirán diversos aspectos del nuevo contexto tecnológico, fundamentalmente relativos a las implicaciones de la tecnología *blockchain* en diversos ámbitos, como en los controles de AML o los servicios de pago. También se discutirá la posibilidad de introducir monedas digitales por parte de los bancos centrales, tema cada vez más de actualidad ante la potencial irrupción de Libra.

La relevancia de estos temas es creciente. Es evidente que el futuro de la banca pasa por la digitalización, pero también es parte de su presente. Como ya he señalado en otras ocasiones, el contexto tecnológico supone un reto ineludible y, como todo reto, implica una amenaza y una oportunidad para el negocio de las entidades.

La diferencia entre amenaza y oportunidad estriba en la actitud y disposición con que se afronte este reto. La oportunidad pasa por la explotación de los datos de la clientela, que suponen la mayor fortaleza actual de la banca, mientras que la amenaza proviene de la irrupción de nuevos actores, en particular las *bigtech*, que tienen probada capacidad de explotar esos mismos datos que están a disposición de las entidades. Conviene no olvidar que, a raíz de la entrada en vigor de la PSD2, estos nuevos actores pueden empezar a tener acceso a dicha información.

Permítanme finalizar reiterando la relevancia de los temas que se van a tratar estos dos días. La agenda es muy ambiciosa, dada la amplitud y complejidad de muchos de ellos. No obstante, mirando la calidad de los ponentes, a los que en muchos casos tengo el gusto de conocer, estoy segura del éxito de estas jornadas.

Muchas gracias.