

**10.06.2013**

**Jornada CECA sobre Unión Bancaria, Supervisión y Gestión de  
Crisis en la Unión Europea**

Conferencia de clausura/CECA

Ramón Quintana

Director general de Supervisión

---



Quisiera en primer lugar agradecer a la CECA su invitación para pronunciar estas palabras de clausura en una jornada cuyo lema “Unión Bancaria, supervisión y gestión de crisis” pone el foco en el proyecto más ambicioso de la construcción europea desde la Unión Monetaria.

El Mecanismo Único de Supervisión, uno de los elementos clave de la Unión Bancaria, es una apuesta decidida por la estabilidad financiera a nivel europeo. Aspira a mejorar la calidad de la supervisión, a promover la integración de los mercados, a romper el círculo vicioso entre riesgo de los bancos y riesgo soberano, y a contribuir, en definitiva, a los objetivos del Mercado Único. Además, pretende allanar el camino para una posible implicación directa del Mecanismo Europeo de Estabilidad en la recapitalización de los bancos.

Asimismo, la Unión Bancaria necesita un Mecanismo Único de Resolución, que debería estar disponible lo antes posible, de modo que se favorezca un trato equivalente a los distintos depositantes o acreedores bancarios, se elimine la posible confusión de responsabilidades que pueda provocar ante la ciudadanía la atribución de las funciones de supervisión y de resolución a autoridades de distinto ámbito geográfico y se minimicen los posibles incentivos desalineados que esta situación pudiese originar.

Está cerca de ser alcanzado un acuerdo sobre los elementos más controvertidos de la próxima directiva de resolución y la Comisión presentará en breve una propuesta sobre un sistema de resolución común, que idealmente debería estar listo no más tarde de la entrada en vigor del mecanismo único de supervisión, en el que ahora paso a centrarme.

A lo largo de esta jornada quienes me han precedido en el uso de la palabra han efectuado una descripción muy completa de las características del Mecanismo Único de Supervisión, de acuerdo con el reglamento europeo de próxima aprobación. Voy a comentar brevemente las que, a mi juicio, son las 10 ideas clave de este proyecto y de su puesta en marcha.

**Primera: el Mecanismo Único de Supervisión es una iniciativa sin freno ni marcha atrás.**

Si hiciésemos un repaso a la construcción de la Unión Europea desde mediados del siglo XX, todos los proyectos relevantes han venido precedidos de un largo período de debate, de negociaciones intensas y prolongadas, y de una puesta en marcha pausada y progresiva.

El Mecanismo Único de Supervisión nace de la voluntad de contribuir a una solución eficaz al problema de la crisis financiera internacional, que ha evidenciado deficiencias relevantes en el diseño institucional de la Unión Económica y Monetaria. Hemos vivido en los últimos años crisis intensas en los sistemas bancarios, en los sistemas económicos y en los mercados de deuda soberana. Ante esta situación, anómala y urgente, la respuesta política en el seno de los países que pertenecen a la Unión Económica y Monetaria ha sido contundente: la construcción en breve plazo de un nuevo sistema de supervisión, como primer elemento de la futura Unión Bancaria.

Cuando se ponga en marcha el nuevo mecanismo apenas habrán transcurrido dos años desde que se alcanzara el acuerdo político para su creación, un tiempo récord si consideramos la magnitud y complejidad del proyecto. Basta recordar que la Unión Monetaria, un precedente comparable, requirió de nueve años para completar su negociación, diseño e implantación.

Para cumplir con este calendario tan exigente se ha creado una completa estructura gobernada por un grupo de alto nivel (High Level Group on Supervision) que dirige el Presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, y en el cual participan activamente las autoridades nacionales, incluyendo el Banco de España. De este grupo depende un project team, de ámbito más reducido en el que también participa el Banco de España, que apoya al HLG y supervisa la evolución del proyecto, una task force y una estructura de grupos de trabajo, cinco en concreto, que se están ocupando de definir los aspectos que deben permitir la puesta en marcha del mecanismo supervisor. Entre estos cabe destacar la definición de las entidades “significativas”, que serán directamente supervisadas por el BCE; el modelo supervisor; la organización, recursos y estructura que este precisará; los procedimientos de trabajo y de la función de asistencia de las autoridades nacionales; la definición de la estructura de reporte financiero y, por último, de cómo deberá llevar a cabo el BCE la valoración de los grupos sobre los cuales va asumir competencias supervisoras directas.

**Segunda: el Mecanismo Único de Supervisión es una nueva autoridad, no simplemente un mero sistema de coordinación entre supervisores nacionales.**

De acuerdo con su concepción legal, el mecanismo está integrado por el Banco Central Europeo y por las autoridades nacionales de supervisión. Pero ¿qué hay detrás de esta declaración de principios? Alguien podría entender que se trata de un sistema de coordinación reforzada de autoridades supervisoras, con un rol especial para el Banco Central Europeo, al modo ya experimentado en los colegios de supervisores. Sería una concepción errónea.

El Mecanismo Único de Supervisión es, en términos funcionales, una nueva autoridad cuyo poder de decisión, de planificación de los trabajos, de definición de procedimientos, de dirección y desarrollo de las tareas, residirá casi exclusivamente, en el Banco Central Europeo, en el caso de las entidades denominadas “significativas”. La participación de las autoridades nacionales se centrará en la asistencia, cooperación y el desarrollo de determinados trabajos de supervisión.

**Tercera: el rol efectivo de las autoridades nacionales debe concretarse de manera equilibrada.**

Un adecuado engranaje de las autoridades nacionales en el Mecanismo Único de Supervisión exige encontrar el equilibrio que asegure la mayor eficiencia y calidad en la ejecución de los trabajos y en la toma de decisiones por el Banco Central Europeo. La nueva regulación ofrecerá una fórmula abierta para la participación de las autoridades nacionales, una función de asistencia en cuya concreción se está trabajando intensamente en estos momentos.

Si me permiten la analogía, como en el juego de las “siete y media” sería malo no llegar, pero pasarse sería peor. Sería malo, en efecto, quedarse corto en el rol atribuido a las autoridades nacionales, porque la calidad de la supervisión de las entidades europeas es un objetivo para cuyo logro es imprescindible contar con la experiencia y el conocimiento de los mercados locales que pueden aportar los supervisores nacionales. Pero sería peor pasarse, atribuirles un rol excesivo que cuestionara el funcionamiento del mecanismo como una autoridad única o que introdujese rigideces, confusión de responsabilidades o lagunas, abonando un caldo de cultivo para conflictos frecuentes o decisiones poco ágiles.

**Cuarta: un cierto enfoque gradual en la implantación práctica es sensato.**

Si la supervisión bancaria es en sí una actividad compleja, la concentración de la supervisión bancaria de todos los países de la zona euro lo es aún más. No es concebible que un mecanismo nuevo con este alcance pueda construirse desde cero, sin el auxilio y la experiencia de otras autoridades antecesoras.

Por ello, lo sensato es que el grado en que el Banco Central Europeo demande la asistencia de las autoridades nacionales sea superior en el momento inicial, y gradualmente vaya ajustándose. Sólo de esta manera la transición será fluida y se evitará el riesgo de una discontinuidad en el ejercicio de la labor supervisora.

Una reflexión más: la convergencia en las prácticas supervisoras internacionales es un mantra que viene repitiéndose como objetivo en Europa, como mandato de diversos grupos de trabajo internacionales, como materia de cuestionarios, peer reviews, guías y recomendaciones... En la última década es difícil encontrar un solo discurso de responsables de autoridades de regulación o supervisión internacionales en que no se mencione.

Sin embargo, la dificultad de la empresa ha hecho que los avances en la armonización de prácticas supervisoras hayan sido, hasta ahora, moderados. Este objetivo se conseguirá en la zona euro con las directrices de la nueva autoridad, pero la dificultad intrínseca del envite hará que su implantación íntegra requiera, previsiblemente, un enfoque gradual.

**Quinta: el proceso de convergencia en la definición de los procedimientos y prácticas supervisoras ha de ser riguroso y exigente.**

El Banco Central Europeo, con la colaboración de las distintas autoridades nacionales, está inmerso en esta tarea. Tiene ante sí un abanico de prácticas nacionales ciertamente diversas, distintos caminos para alcanzar una misma meta, no siempre con la misma eficiencia o con las mismas probabilidades de éxito. Es muy importante que, en la selección de los procedimientos de trabajo, el Banco Central Europeo sea ambicioso, que apueste por la máxima calidad y no por el promedio. La Unión Bancaria no debe aspirar a que la calidad media de la supervisión en Europa mejore, sino a que la calidad de la supervisión de todos y cada uno de los bancos europeos mejore.

En este sentido, resultará fundamental una adecuada coordinación del Banco Central Europeo con la Autoridad Bancaria Europea, a la hora de definir el Manual de Supervisión,

tanto en plazos como en contenidos, que permita una valoración homogénea del perfil de riesgo de las entidades de crédito en toda la Unión Europea.

**Sexta: la función supervisora del Banco Central Europeo será una función independiente.**

El debate sobre si las responsabilidades supervisoras y de banca central pueden atribuirse a la misma autoridad o deben atribuirse a autoridades distintas es un debate académico de tanta tradición que resulta muy difícil aportar argumentos nuevos. Consideraciones sobre independencia, conflictos de interés y sinergias se ponen sobre la mesa de forma recurrente, y el debate se reaviva con iniciativas como el Mecanismo Único de Supervisión.

Evitar una posible colisión entre los objetivos de política monetaria del Banco Central Europeo y sus nuevas funciones supervisoras es trascendente para el correcto funcionamiento del sistema y para su credibilidad. La definición de reglas de gobernanza idóneas para asegurar que las decisiones de política monetaria no se vean influidas por consideraciones supervisoras ha sido una preocupación prioritaria de los redactores del Reglamento. La respuesta ha sido un régimen organizativo en que las decisiones supervisoras se centran en un Consejo Supervisor (el “Supervisory Board”), aunque luego deben ser ratificadas por el Consejo de Gobierno del BCE, y se establecen otras salvaguardas para contrarrestar los posibles conflictos de interés.

Dicho esto, resultará fundamental que el Banco Central Europeo establezca una organización interna sólida que permita beneficiarse también de las sinergias de la pertenencia a un banco central.

**Séptima: el Mecanismo Único de Supervisión debe aspirar a obtener la confianza de las instituciones y los ciudadanos.**

Una buena regulación, el diseño de criterios de trabajo apropiados y una comunicación adecuada son importantes para sentar las bases de una correcta aceptación pública de las iniciativas de ámbito supranacional que impliquen una cierta cesión de parcelas de soberanía.

Pero es necesario también un correcto ejercicio de rendición de cuentas de la actividad supervisora del Banco Central Europeo ante el Parlamento Europeo y ante las cámaras legislativas nacionales.

El Banco Central Europeo está acostumbrado al escrutinio público de sus funciones de política monetaria. En el caso de las funciones supervisoras será diferente, porque tendrá que tomar medidas específicas para cada banco, no medidas generales para toda la zona euro, por lo que estará más en el foco de atención de las autoridades y de la opinión pública de cada país. Tendrá, en definitiva, que romper la distancia física entre Frankfurt y las diferentes capitales de la zona euro, mediante una presencia activa ante las autoridades y los ciudadanos de los distintos países.

**Octava: las entidades de crédito deben asimilar cuanto antes la profundidad del cambio y prestar su plena colaboración en la transición.**

En un plazo breve, la supervisión de las entidades de crédito con activos por encima de 30.000 millones será responsabilidad directa del Banco Central Europeo, en el marco del Mecanismo Único de Supervisión. Esto significa que, en principio, más del 90% del sistema bancario español por volumen de activos, cambiará su autoridad de supervisión.

Por acotar bien lo que esto significa, empezaré por señalar lo que no significa.

En primer lugar, no cambian las reglas de juego, no cambian las normas de ejercicio de la actividad, que seguirán siendo fijadas, en sus aspectos principales, por las autoridades europeas con funciones regulatorias. Estamos en puertas de algunos cambios relevantes -me refiero a la directiva de resolución, a la directiva de acceso a la actividad y al reglamento de solvencia-, pero son proyectos ajenos a las nuevas funciones supervisoras del Banco Central Europeo. El Mecanismo Único de Supervisión no tiene potestades normativas.

En segundo lugar, no habrá una duplicidad de actuaciones de supervisión. El nuevo mecanismo de supervisión, como su nombre revela, es único. Sé que esto tranquilizará a los gestores aquí presentes.

En tercer lugar, no habrá un vacío supervisor causado por el traspaso de papeles. La función de asistencia que corresponde a las autoridades nacionales lo evitará, como ya he mencionado.

Pero sin perjuicio del importante rol que las autoridades nacionales seguirán jugando, el cambio es, en verdad, un cambio profundo: una nueva autoridad, un nuevo sistema de interlocución, un nuevo estilo supervisor. Por ello, es preciso que todos los gestores y administradores asimilen bien desde ahora la profundidad e implicaciones de este cambio. Y es preciso que, en el papel que les corresponde, pongan su granito de arena para facilitar la adaptación y la transición.

**Novena: la atribución al Banco Central Europeo de competencias preliminares facilitará la transición e impulsará la confianza.**

El Banco Central Europeo asumirá sus funciones doce meses después de la entrada en vigor del Reglamento, en principio previsto para el mes de septiembre; en cuanto entre en vigor, sin embargo, podrá solicitar la información necesaria para proceder a una evaluación global de las entidades de crédito más significativas. Este posible ejercicio de evaluación puede contribuir a que el Banco Central Europeo obtenga un conocimiento anticipado sobre las entidades de crédito cuya supervisión directa asumirá, de manera que cuente con una base de información homogénea que facilite la transición y proporcione confianza externa al mecanismo y confianza mutua a los participantes.

**Décima: el proyecto de la Unión Bancaria es un proyecto global del que el Mecanismo Único de Supervisión es sólo una parte.**

Aunque me he centrado en la nueva función supervisora del Banco Central Europeo, quiero cerrar esta lista de ideas recordando que se trata sólo de una pieza de la Unión Bancaria, cuyos dos componentes restantes, un mecanismo único de resolución y un sistema de garantía de depósitos homogéneo, deberían completar con armonía esta primera gran reforma institucional del proyecto de Europa en el siglo XXI.

La aprobación de la directiva sobre resolución permitirá una regulación armonizada del régimen de resolución en Europa. En este sentido, resultará fundamental que establezca normas y enfoques comunes para toda la Unión Europea, dejando un margen mínimo para posibles excepciones a nivel nacional, evitando un tratamiento diferenciado de acreedores de tipología similar simplemente dependiendo del país donde estén radicados.

Pero esto no es suficiente. Será necesario, que este marco común de resolución, vaya acompañado de la creación de una autoridad de resolución específica, con un ámbito de actuación similar al del Mecanismo único de Supervisión. Es por ello, que resultará fundamental la propuesta que debe realizar en breve la Comisión, su aceptación por parte de los países que integran la Unión Económica y Monetaria y la hoja de ruta que se diseñe para que esté disponible en el momento de la entrada en funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión.

Por último, un marco de resolución común requiere de una financiación a escala de la zona euro. Si creemos en el establecimiento de una unión bancaria eficaz que pueda contribuir a eliminar el riesgo de fragmentación de los mercados financieros de la zona euro, es difícil pensar que esto se pueda conseguir sin la adopción de medidas de respaldo financiadas con un esquema común, para el caso de que la absorción de pérdidas mediante mecanismos de bail-in o de aportaciones de la industria resultasen insuficiente.

Para concluir, el Mecanismo Único de Supervisión será una realidad en un plazo breve, en poco más de un año. Nos encontramos en el momento decisivo y apasionante de su diseño, en el momento en que es necesario redoblar esfuerzos, contribuir de forma generosa y mirar hacia el futuro con la confianza de que los cimientos de hoy serán la solidez de mañana. El Banco de España ha respaldado el Mecanismo Único de Supervisión desde el primer momento y está comprometido, junto con las demás autoridades supervisoras de la zona euro y bajo el liderazgo del Banco Central Europeo, con esta apuesta para una mejor supervisión financiera en Europa.

Muchas gracias.