**El Marco Normativo del Sistema Bancario: las Reformas emprendidas tras la Crisis Financiera (2007-2014)**

**RESUMEN:** La crisis financiera que ha afectado a la economía mundial desde 2007 ha provocado un cambio sin precedentes en la actividad bancaria. A nivel internacional y, sobre todo, en el seno de la UE, el mercado bancario ha experimentado un cambio regulatorio encaminado a una mayor protección del cliente, así como un reforzamiento de las exigencias para poder operar en el mercado. No obstante, estos cambios no han estado exentos de dificultades. La Unión Europea ha protagonizado una evolución institucional acelerada y compleja a fin de evitar otra gran crisis económica como la sufrida.

**Palabras clave:** Regulación, sistema bancario, requerimientos de capital, supervisión bancaria, Basilea.

**ABSTRACT:** The financial crisis that has affected the world economy since 2007 has caused an unprecedented change in the banking activity. At international level and, above all within the EU, banking market experienced a regulatory change aimed at better customer protection, as well as a strengthening of the requirements to operate in the market. However, these changes haven’t been exempt from difficulties. The European Union has led an accelerated and complex institutional evolution in order to avoid another economic crisis such as that suffered.

**Keywords:** Regulatory, Banking System, capital requirements, banking supervision, Basel.

**LISTADO ABREVIATURAS**

UE Unión Europea

CEE Comisión Económica Europea

PIB Producto Interior Bruto

EM Estado(s) Miembro

TUE Tratado de la Unión Europea

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

UEM Unión Económica y Monetaria

GATT Generalized Agreement on Trade and Tariffs

MEDE Mecanismo Europeo de Estabilidad

SESF Sistema Europeo de Supervisión Financiera

EBA European Banking Authority

ESMA European Securities and Markets Authority

EIOPA European Insurance and Occupational Pensions Authority

AESPJ Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación

ESRB European Systemic Risk Board

JERS Junta Europea de Riesgo Sistémico

CE Comisión Europea

APR Activos Ponderados por Riesgo

BdE Banco de España

BCE Banco Central Europeo

FROB Fondo de Reestructuración y Ordenación Bancaria

AMCESFI Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera

MiFID Markets in Financial Instruments Directive

MiFIR Markets in Financial Instruments Regulation

JUR Junta Única de Resolución

MUR Mecanismo Único de Resolución

MUS Mecanismo Único de Supervisión

1. **Introducción: causas de la crisis económica y financiera**

La crisis económica y financiera que comenzara hace doce años aún sigue dejando secuelas en el sistema financiero mundial. Tras casi una década de episodios críticos, de quiebras de cientos de compañías y de recates a entidades, parece ser que las economías europeas comienzan nuevamente a crecer. Sin embargo, las consecuencias de la crisis siguen palpables en la sociedad. Las economías de los Estados Miembro (EM) siguen diezmadas y temerosas de una nueva recesión. De ahí que se reflexione acerca de la idoneidad de las reformas emprendidas en los últimos años para construir la Unión Bancaria.

¿Se ha provisto la Unión Europea (UE) de mecanismos para evitar una nueva crisis de esta envergadura? Para responder a esa pregunta, es necesario esclarecer las causas que originaron la crisis financiera. El epicentro de la misma fue, sin duda, la excesiva circulación del crédito y, como particularidad en España, su relación con el mercado inmobiliario (conocido comúnmente como el *boom* del ladrillo).

El panorama del crecimiento económico que venía desarrollando la economía mundial, se tornó gris cuando, en septiembre de 2008, quiebra el banco de inversión Lehman Brothers. Se prende así la mecha que recorre todo Estados Unidos (quién allá por el 1934 dictase la Ley Glass-Steagall[[1]](#footnote-1)), y la economía mundial en general. Europa, estrechamente unida a los mercados americanos, comenzó a experimentar signos de recesión rápidamente y, a finales de 2009 y principios de 2010 la crisis hundió la economía del Viejo Continente.

Con la integración europea y la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (CEE, actualmente UE), se abría en el horizonte de España un marco expansivo de oportunidades y actividades económicas que atrajo un fuerte flujo de capitales, lo que supuso un incremento del PIB y del empleo. Inherente a ello, la renta per cápita nacional se multiplicó y, con ella, los flujos crediticios. Este aumento exponencial de los créditos supuso un sobrendeudamiento de empresas y economías domésticas que, en especial, se concentró en el sector inmobiliario. En otras palabras, el aumento de la renta supuso durante los primeros años de la década de los 2000 un aumento en la demanda de vivienda que fue financiada mayoritariamente por créditos.

En medio de este crecimiento aparejado al *boom* del ladrillo, la crisis alcanzó a la economía española, lo que supuso un endurecimiento férreo de las condiciones de acceso al crédito. Esto condujo a un desbarajuste del mercado, expulsando -del mercado- a una gran cantidad de trabajadores ligados, especialmente, al sector de la construcción. Ante este escenario de desaceleración de la economía, el Gobierno de España emprendía una política presupuestaria expansiva que, después, pudimos comprobar como insuficiente. Asimismo, esta movilización presupuestaria generó un enorme gasto público que supuso (al igual que en otros muchos EM) el abocamiento a la crisis soberana de deuda y los distintos rescates que tuvieron lugar en la Unión Europea.

En el seno de este escenario, las entidades financieras vieron dispararse la ratio de morosidad, a la par de un desapalancamiento mediante la liquidación de activos y, además, vieron aumentar la dificultad para acceder al mercado de financiación internacional, etc. Ello, condujo a la recapitalización y saneamiento bancario que el Ejecutivo español solicitó a la UE en 2012.

1. **El Marco Regulatorio Precrisis. La entrada en la UE y los Acuerdos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea**
2. De Bretton Woods a la Unión Económica y Monetaria

Con los Acuerdos de Bretton Woods[[2]](#footnote-2) se convenían los primeros pasos sobre regulación financiera y monetaria internacional. Con la firma de los cuarenta y cuatro países asistentes,[[3]](#footnote-3) se creaban el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo -renombrado en la actualidad como Banco Mundial-. Así, el comercio internacional tomaba impulso hacia la estabilidad, las relaciones permanentes y un entendimiento mutuo. Sin embargo, nuestro país (no firmante de Bretton Woods) experimentaría una adopción más intensa de normativa económica con su entrada en la Comunidad Económica Europea, lo que supuso la adopción del marco normativo de la organización. Así como con las sucesivas reformas de los tratados fundacionales (hoy, TUE y TFUE), la primacía del derecho de la UE y la conformación del Mercado Común (incluida la libertad de capitales).

La Unión Europea se configura así, como una organización con tres pilares: la Unión Política, la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la Unión Social (éste último pilar en desarrollo incipiente aún). La Unión Bancaria supone la integración económica completa de los Estados Miembro, reforzando así la denominada Unión Económica y Monetaria preexistente hasta la crisis financiera.

Este desarrollo que comenzara con el GATT y, regionalmente en Europa, con la construcción de la UEM, implicó la producción de regulación internacional durante los años de liberalización y expansión del sector financiero. Bajo la denominación de Basilea II -y antes Basilea I- se establecieron requisitos de capital, supervisión y transparencia, aunque si bien de una forma flexible. Basilea II permitía un amplio margen de libertad a la hora de adoptar los modelos de control de riesgo interno a las entidades.

Junto con las reformas de Basilea y los estándares que imponía, la propia Unión Europea llevó a cabo una serie de reformas en su arquetipo institucional que venían a implementarse conjuntamente a Basilea III. En este sentido, comenzaron a surgir diversos organismos con atribuciones supervisoras y de gestión del riesgo en la actividad financiera. Por un lado, se implementaron mejoras regulatorias con sistemas de *Six-Pack* y *Two-Pack* de importante contenido fiscal y de prevención de desequilibrios macroeconómicos. Entre los organismos creados destacaban el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF, creado a partir del Informe Larosière). El primero, el MEDE, conformó un fondo de 700.000 millones de los cuáles saldrían ayudas para España, Chipre y Grecia. Paralelamente, el SESF integraba bajo su organigrama interno a otras tres autoridades, éstas de supervisión microprudencial: la EBA, la ESMA y la EIOPA. Asimismo, se constituía la autoridad de supervisión macroprudencial, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB). La entrada en funcionamiento de estos órganos tiene lugar, en general, a partir de 2011, coincidiendo con el desarrollo de las medidas aprobadas de Basilea III.

A este respecto, el sistema bancario español ha sufrido una transformación muy profunda en los últimos diez años, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La desaparición de las cajas de ahorro (a partir de 2009), hasta incluso, la desaparición de algunos operadores (p. ej. Banco Popular en 2017) han supuesto un cambio en el número de entidades de crédito operadoras como también el reparto del mercado. Aunque en un primer momento, esta reestructuración bancaria -auspiciada a instancias de la Unión Europea- se previó motivada por de falta de liquidez, llegó a completarse con las exigencias de solvencia (Basilea III).

1. Las sucesivas reformas de Basilea: su incidencia en la actividad bancaria

Los acuerdos de Basilea I comenzaron a implantarse en 1988 y buscaban establecer los principios básicos de la regulación de la actividad bancaria -y que aún siguen fundamentando el marco normativo-. Basilea I introducía términos y condiciones como el capital regulatorio, requisitos de permanencia y la capacidad de absorción de pérdidas ante situaciones de tensión o quiebra. Esta primera fase de Basilea fija un requerimiento mínimo de capital para operar de un 8% entre capital y activos ponderados por riesgo. Este coeficiente de solvencia, según el Banco de España

*trataba de medir la relación entre el capital regulatorio de la entidad y el riesgo asumido en sus actividades, si bien el grado de sensibilidad del coeficiente de solvencia al riesgo asumido, como se constató con posterioridad, resultó ser bastante reducido*.[[4]](#footnote-4)

Las directivas que integraban los acuerdos de Basilea I fueron transpuestas al ordenamiento español por la Ley 13/1992[[5]](#footnote-5) y la Circular 5/1993[[6]](#footnote-6), principalmente.

Hasta la implantación efectiva de los estándares de Basilea II en 2008, el Banco de España contaba con unas funciones de supervisión recogidas en la Ley 26/1988[[7]](#footnote-7) por la cual esta institución podía realizar inspecciones periódicas y de requerimiento de información a las entidades de crédito. De igual modo, la Ley atribuía al Banco de España la capacidad de dictar recomendaciones, requerimientos e incluso aprobar planes de retorno para las entidades que no cumpliesen con los requerimientos de Basilea I.

A nivel práctico nacional, los requisitos de capital de Basilea II se implementaron por la Circular del Banco de España 3/2008, de 22 de mayo, a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos[[8]](#footnote-8) (transposición de las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE). Dicha Circular, vino a sustituir a la hasta el momento vigente Circular 5/1993, caracterizándose -la nueva circular- por un mayor grado de complejidad y desarrollo.

Sería la Ley 36/2007, de 16 de noviembre, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información y otras normas del sistema financiero, la que habilitara al Banco de España para la promulgación de la circular con el detalle técnico que la caracteriza. La Ley, así, transponía las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE que integraban en el derecho comunitario el Acuerdo de Basilea II. No obstante, la citada ley no entraría en vigor hasta escasos meses antes de la caída de Lehman y el estallido de la crisis.

La Circular 3/2008 recoge los tres pilares de requerimiento que se acordaron en Basilea II: el primero, sobre mínimos de capital; el segundo, sobre función supervisora; y, por último, la disciplina de mercado. Dentro del primer pilar se contenían los requerimientos de recursos propios por riesgo de crédito, los requerimientos de recursos propios por riesgo de tipo de cambio y también los requerimientos por riesgo operacional -siendo este último una de las principales novedades con respecto a Basilea I. El referido pilar de función supervisora venía a implantar las directrices de Basilea II sobre solvencia y de gestión del riesgo interno y, también la supervisión del Banco de España. A grandes rasgos, el supervisor (BdE) sería el responsable de determinar el grado de preparación de los bancos para asegurar la capacidad de las entidades. El tercer pilar de la Circular 3/2008 establecía obligaciones de información de relevancia prudencial sobre el desarrollo de la actividad.

Respecto a los requerimientos de recursos propios no existe una gran diferencia entre ambos programas -de hecho, el porcentaje es el mismo, el ocho por ciento-. Más bien, las novedades de Basilea II se refieren a la conformación del numerador y el denominador de la ratio de cálculo.

Con Basilea II (la Circular 3/2008) se reforzaban los requerimientos de solvencia y la gestión de riesgos. Lo que sí es significativo, a mi parecer, es que delimita tímidamente la libertad interna dada a las entidades, arrogando nuevas competencias al supervisor, en especial por lo que interesa, para el cálculo de los requerimientos mínimos. Concretamente, a los requerimientos de recursos propios se le adicionaban los requerimientos por riesgo operacional ya mencionados y los colchones de recursos adicionales para cubrir otros riesgos. Es decir, al esquema de cálculo de los activos ponderados por riesgo de Basilea I se le adicionaba ahora el ‘riesgo operacional’ (a contabilizar junto con el riesgo de mercado y el de crédito). Éste se define como “el riesgo de sufrir pérdidas debido a la inadecuación o a fallos de los procesos, el personal y los sistemas internos o bien a causa de acontecimientos externos”.[[9]](#footnote-9) Para su cálculo, Basilea II incluía tres métodos distintos, cada cual de más sofisticado y sensible al riesgo evaluado, enfocando el más sofisticado para entidades internacionales.

Centrándonos en los cambios del **pilar de los requerimientos mínimos de capital** ha de anticiparse que el ‘capital regulador’ apenas si varió. Su composición quedaba, por tanto:

1. Capital básico (acciones + reservas declaradas), que debía ser el 50% de la base del capital;
2. Capital complementario (reservas no declaradas, de revalorización, provisiones, deuda subordinada a plazo…).
3. Adicionalmente, las autoridades nacionales podían exigir un tercer nivel de capital a las entidades de sus países. Este se denominaba deuda subordinada a corto plazo.

Para el cálculo de los activos ponderados por riesgo, se atendía al múltiplo de los requerimientos de capital para riesgo de mercado y del riesgo operacional por 12,5. Dicho resultado se adicionaría a la suma de los activos ponderados por riesgo de crédito.

Como se antecedía, el Acuerdo identificaba tres riesgos a escrutar o ponderar: riesgo por crédito, riesgo de mercado y, el novedoso riesgo operacional. Para el cálculo del primero (riesgo por crédito), Basilea II daba dos alternativas de cálculo, el método basado en calificaciones internas o el método estándar. El método estándar permite utilizar las evaluaciones realizadas por instituciones externas sobre su crédito (agencias de *rating*). El método de calificaciones internas requería autorización del supervisor. El riesgo de mercado incluía los riesgos inherentes a las acciones y a instrumentos relacionados con los tipos de interés en la cartera de negociación y, también el riesgo de divisas y riesgo de productos básicos en todo el banco. Al igual que con el riesgo por crédito, hay métodos de valoración alternativos. Para el nuevo riesgo, se establecen tres métodos: el Método del Indicador Básico, el Método Estándar y los Métodos de Medición Avanzada.

En segundo lugar, **el pilar supervisor** se materializó en la Ley 26/1988. Desde el Comité de Basilea recomendaron a los supervisores -con oportunidad de la aprobación de Basilea II-, a ir un paso más allá; es decir, pasar de una revisión de cumplimiento individual de cada entidad de los requerimientos de solvencia y solidez, a “orientar sus esfuerzos hacia la calidad de los procesos que emplea el banco para gestionar sus riesgos y hacia la capacidad para evaluar adecuadamente su exposición al riesgo”.[[10]](#footnote-10)

La Ley 26/1988 de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito se erigía como la columna vertebral del sistema bancario español hasta las reformas acometidas como consecuencia de la crisis financiera. Entre 1992 y 1994, se aprobaban las Directivas 92/30/CEE, 92/212/CEE y 94/19/CE, sobre supervisión de entidades de crédito y el riesgo (las dos primeras) y sobre garantía de depósitos (la tercera). Así comenzaba a instaurarse lo que escasos años después plasmaría Lamfalussy en su Informe[[11]](#footnote-11) acerca de la convergencia en la supervisión y la legislación. También en el año 1994 se aprobaba la Ley de Autonomía del Banco de España, que atribuía funciones de supervisión bancaria al Banco.

Por último, el **tercer pilar** aludía la **disciplina de mercado** y instaba a las entidades financieras a transmitir y expone información sobre su funcionamiento, curso etc. Se pretendía dar confianza y solidez al mercado bancario.

En resumen, de Basilea I a Basilea II la regulación bancaria pasó, de esta forma, de un solo pilar a tres. Basilea II, aparte del refuerzo del pilar de requerimiento de capital, incluía otros dos nuevos: el supervisor y el de disciplina de mercado. No obstante, como se antecedía, estas reformas llegaban tarde, los riesgos y conductas que se habían desarrollado desde mediados de los noventa habían generado una burbuja de dimensiones impresionantes. De los riesgos que pueden identificarse como generadores de la crisis, destacan tres principalmente:

* Escasa diversificación de la cartera de inversión. Las entidades de créditos en general, pero sobre todo las cajas de ahorro ligaron gran parte de su negocio al sector inmobiliario, lo que agravó la situación crítica en la que se encontraban.
* Asimetrías de información y nula transparencia en la relación banca-cliente. Se crearon numerosos instrumentos de inversión, cada cual más complejo, que eran colocados en el mercado a clientes que desconocían los riesgos aparejados a cada uno. Los mismos comercializadores, en ocasiones, desconocían el funcionamiento de los productos que vendían. La transparencia en la compraventa y la información al consumidor era prácticamente nula.
* Confianza en el sistema. Con los principales indicios, en los días previos a la quiebra de Lehman Brother y el rescate de AIG, la desconfianza se fue apoderando de los agentes y, ante la ausencia de mecanismos de protección y/o contención (véase la inexistencia de una supervisión macroprudencial), los mercados comenzaron a caer.

1. **Las reformas emprendidas en el seno de la crisis (2008-2015) y el panorama actual**

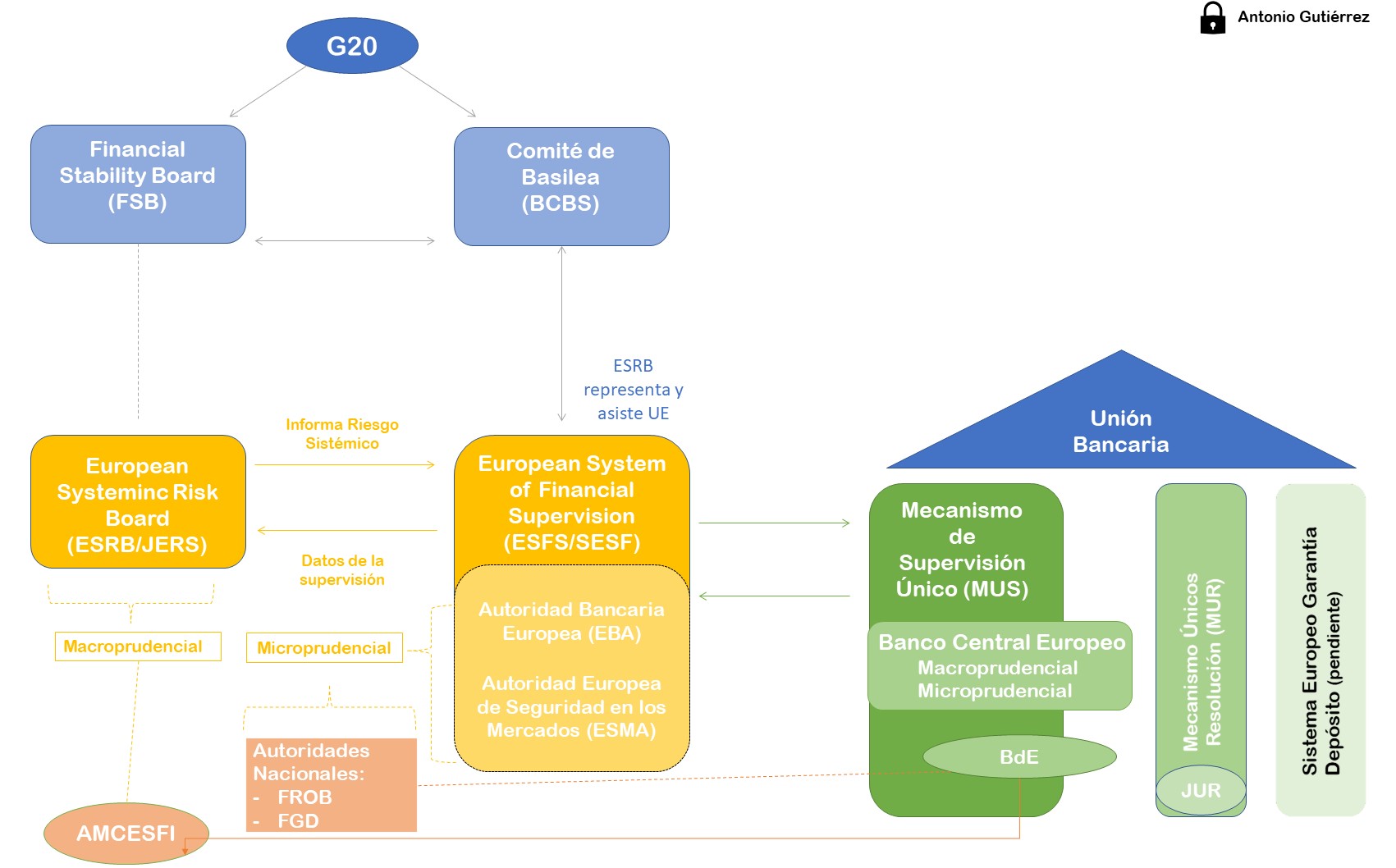
La normativa previa al 2008 se caracterizaba por un amplio margen de autorregulación de las propias entidades de crédito tanto para la evaluación del riesgo como para su gestión, los requerimientos de capital, aunque si bien fueron reforzados por Basilea II, ni cubrían el porcentaje suficiente para hacer frente a posibles tensiones ni suponían una reforma en sí misma. Respecto a los organismos supervisores, adoptaban una posición “cómoda” de dejar que los bancos fuesen quienes evaluasen los riesgos y les remitiesen la información, supervisando cada entidad de forma singular. Coincidiendo con el advenimiento de la crisis financiera, se empieza a implantar la reforma del marco internacional de Basilea. Dichas medidas tenían como objetivo conseguir que las entidades financieras mejoren su capital mediante un aumento de los requerimientos de capital y, sobre todo, de su calidad. Es lo que se conocería (ahora) como Basilea III. Estas reformas se pueden diferenciarse entre las de contenido microprudencial y las de aspecto macroprudencial.

En primer lugar, en términos de regulación microprudencial, Basilea III reforzó la liquidez y la calidad del capital que las entidades debían poseer. Se requería un porcentaje del 6% para capital de nivel 1, del cuál al menos un 4,5% debía ser Tier 1 (es decir, el de mayor calidad). Recordemos que Basilea II no establecía un requerimiento concreto de Tier 1. También se endurece las condiciones del capital de nivel Tier 2. Además de ello, implantó un colchón adicional de conservación del 2,5% del importe total de activos ponderados por riesgo, para ratio de apalancamiento. Igualmente, se incluyen dos nuevos instrumentos para la evaluación de la liquidez, la ratio de cobertura de liquidez y la ratio de financiación estable disponible.

En segundo lugar, frente a la inexistencia en la regulación previa de una supervisión macroprudencial, es decir, del sistema en general. Basilea III pone su foco en ella con la implantación de los colchones anticíclicos y el ‘adicional’ para entidades sistémicas (recargos entre el 1 y el 3,5% de capital nivel 1 ordinario). Este último requerimiento respondía a la tesis conocida como *too big to fail,* según la cual, habría un determinado número de entidades (en España[[12]](#footnote-12), serían Banco Santander, BBVA, CaixaBank, Sabadell y Bankia) que, dada su dimensión, si entrasen en problemas, supondrían un grave riesgo para el sistema; de ahí, que no debieran dejarse quebrar. En la Unión Europea, el órgano con atribuciones sobre esta supervisión sería la mencionada ESRB[[13]](#footnote-13) (JERS, en español), aunque son los supervisores nacionales quienes realizan la aplicación material. No obstante, pese a que sea la autoridad nacional (Banco de España, en nuestro caso), la ESRB puede emitir avisos y recomendaciones[[14]](#footnote-14).

De esta forma, el marco normativo europeo y, por ende, el español, sufrían durante los años de la crisis, una doble reforma: la implantación de Basilea III y la reforma institucional que la UE emprendía a fin de garantizar el cumplimiento de los estándares de Basilea y, con ello, la consecución de una Unión Bancaria Europea.

En el marco de estas reformas en el seno de la Unión Europea fueron, sin duda, imprescindibles las conclusiones del Informe Larosière[[15]](#footnote-15), el cual dibujó el actual arquetipo institucional del funcionamiento del sistema bancario europeo.

Elaboración propia.

Para comprender el funcionamiento del sistema de regulación y supervisión bancaria (en el marco de la UE) ha de partirse de la idea de que, salvo el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales, todos los órganos son de reciente creación. El Banco Central Europeo es responsable de la estabilidad monetaria y, además, se constituye en origen como el supervisor bancario europeo. Desde la cúspide piramidal de la supervisión bancaria, se entrelaza (el BCE) con el resto de los órganos prudenciales y supervisores creados (véase por ejemplo que, el presidente del BCE lo es también de la JERS).

Aunque el BCE sea la cúspide, los órganos de supervisión microprudencial y macroprudencial se ordenan conformando el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), creada en 2010 y en marcha desde 2011. De él salen las distintas autoridades de supervisión, como puede ser la ABE[[16]](#footnote-16) o ESMA[[17]](#footnote-17) con carácter microprudencial y la JERS[[18]](#footnote-18) de la macroprudencial. Vistos varios obstáculos de operatividad y de eficacia en su labor, se avanzó en la UE para conseguir la ya citada Unión Bancaria, con la implantación del MUS para una supervisión uniforme y, el MUR. En este sentido, resulta destacable la aprobación de la Directiva 2014/59 que dotó a la UE de mecanismos “para hacer frente de manera eficaz a los problemas de solidez o el peligro de inviabilidad de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión”.

En el terreno nacional, las atribuciones de estos órganos europeos las desarrollan el Banco de España que, además, dirige el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y el Fondo de Garantía de Depósito. Éste último no ha sido desarrollado a nivel europeo, lo que supondría la finalización de la Unión Bancaria. Además, recientemente se ha creado la Autoridad Macroprudencial (AMCESFI).

1. ¿Se han solventado los problemas que generaron la crisis económica?

El Grupo liderado por Larosière ya indicaba hacia dónde debían dirigirse las reformas que la Unión debía acometer para implantar Basilea III y establecer, simultáneamente, un sistema de supervisión que alertase de situaciones críticas como la de 2008. No obstante, ¿ha supuesto un cambio significativo toda la nueva regulación? Sí, al menos *a priori.*

Las conductas más importantes que, abocaron a la crisis del sistema, como se antecedía eran tres: alta exposición crediticia ligada al sector inmobiliario, opacidad y falta de información, inexistencia de una supervisión macroprudencial junto con la confianza ciega en las entidades. Pues bien, abordando cada una de ellas por separado se puede analizar lo siguiente:

1. Puede afirmarse rotundamente que existe una supervisión macroprudencial. Además de reforzar, como se vio al tratar de Basilea III, la supervisión microprudencial y los requisitos de cada entidad, se han creado autoridades macroprudenciales. Se han establecido canales de información fluida, con todos los bancos centrales de cada Estado y el BCE a fin de sistematizar los posibles riesgos sistémicos que puedan surgir y, en tal caso, atajarlos a tiempo. Ya no sólo se evalúan a los bancos individualmente, también en su conjunto. También están las Autoridades que se encargan del carácter microprudencial de esta tarea, íntimamente conectado con las autoridades nacionales (BdE).

Esto conduce a un menor contagio entre entidades del mercado financiero, pues que, ante el caso de una alerta respecto de un operador, se activarían los mecanismos de gestión de crisis que, impondrían medidas a la entidad afectada, pudiendo llegar al caso de activarse el Mecanismo Único de Resolución y la JUR para liquidarlo. El mercado interbancario es altamente sensible, más aún en un mercado integrado como es la UE, por lo que es fundamental que las autoridades estén alerta ante los ‘contagios de los shocks’. Consiguientemente a esa sensibilidad, desde agosto de 2007, los tipos interbancarios comenzaron a negociarse a altos diferenciales, a fin de cubrirse el riesgo ante situaciones de iliquidez. La gran cantidad de depósitos y préstamos que las entidades realizan entre sí diariamente son un canal de contagio estable a través del vual un solo banco puede propagar su situación al resto; el hecho de la eficacia de la integración puede conducir a una ausencia o flexibilización de los controles de los flujos entre entidades, pasando desapercibidos para el regulador o supervisor. De ahí que la integración deba estar completa, para evitar que, ante una situación de contagio se pueda atenuar y acotar. Eso es lo que pretende la Unión Bancaria.

No obstante, sería revelador sopesar cómo el rápido contagio entre entidades del sistema afectó a la Moneda Única y qué refuerzo ha supuesto toda la reforma regulatoria actual a fin de blindar la divisa europea. También visualizar cómo los balances de los bancos, afectados por la crisis económica, llegaron al comienzo de la crisis de deuda soberana (a mediados de 2010) en un estado de convalecencia. Y de ahí, la necesidad de los rescates financieros a países como Irlanda o Grecia, a fin de contener la hemorragia.

1. La opacidad parece haberse transformado en transparencia, al menos en lo concerniente a la relación banca-cliente. La legislación europea ha condicionado que los bancos replanteen su operativa. Y esto va, sobre todo, muy ligado a la recuperación de la confianza en el sistema. Es aquí donde entra el paquete MiFID II. En 2004, se aprobaba la primera directiva MiFID, y hubo que esperar hasta 20014, con la Directiva 2014/65/UE, para reforzar la protección al consumidor.

Ya en 2013, el Tribunal de Justicia de la UE, emprendió el camino de una serie de fallos en los que los bancos empezaban a ser condenados por incumplimiento de deberes de información y otros relativos a clientes. Seguidamente, con la implantación efectiva de la normativa MiFID II (y MiFIR), se establecía un marco de protección para los consumidores que reforzaría la posición de la parte débil y obligaría a las entidades a establecer mayor transparencia e información a la hora de ofrecer y vender sus productos financieros. Además, se imponía la necesidad de evaluar de forma más rigurosa el perfil del cliente.

Entre las diversas obligaciones que se imponían destacan:

* + - La clasificación de los inversores entre contrapartes elegibles, clientes profesionales y minoristas. Estos últimos gozaban de un mayor grado de protección.
    - La implantación de los test de idoneidad y conveniencia, sobre todo éste último para los inversores minoristas.
    - La clasificación de los productos según su complejidad (ECC/2316/2015).

Se reconstruía así un marco de relaciones garantista, en el que debía imperar el principio de ‘mejor interés del cliente’. Lejos quedaría así la época de comercialización de productos complejos, opacos y de difícil entendimiento. Si bien, un nuevo escenario se plantea en este aspecto: la relación banca-cliente y las nuevas formas de operar a través de la digitalización y las novedades asociadas a las fintech[[19]](#footnote-19).

1. Por último, la ya mencionada solvencia de las entidades del mercado se ve fuertemente reforzada con Basilea III. Ya no sólo la supervisión tratada, sino que, como se vio, los requerimientos de capital se ven afectados positivamente. Este refuerzo es tanto cuantitativo como cualitativo, no solamente se aumentan o se adicionan los tipos mínimos, sino que se aborda la calidad del capital. Esto permitiría que, llegada una situación de tensión, los bancos pudieran hacer frente a situaciones de necesidad de liquidez en el corto y medio plazo.
2. **Conclusiones: hacia dónde se dirige la regulación bancaria**

Once años después del comienzo de la crisis económica y financiera, ésta parece dar sus últimos coletazos. Durante esta década, el sistema bancario (y financiero ampliamente) ha sufrido un gran cambio. El fin de las cajas de ahorro, la fusión y, por ende, la disminución del número de operadores, los cambios regulatorios que se han mencionado a lo largo del presente trabajo… Con todo ello, el sistema bancario de hoy no es el mismo que el de hace diez años.

Basilea III era prácticamente solvencia y supervisión, y concluye con un ahorrador más protegido e informado. No obstante, hoy, ya ni siquiera la vista está puesta en Basilea III, sino en el siguiente paquete, el que se denomina “post-Basilea III” o Basilea IV. Ahora, en el seno de la UE se vienen implementando estándares de buena gobernanza. Paralelamente, desde 2016, el Comité de Basilea viene revisando los APR de los requerimientos de Basilea III. Este paquete regulatorio también comenzó a revisarse por la Comisión Europea, quien emitiese diversas comunicaciones, como la Comunicación sobre la culminación de la Unión Bancaria (COM (2017) 592 final).

Hasta el momento, parece que las reformas se han hecho a marchas forzadas, inminentes y a fuerza de tratar los asuntos según iban apareciendo. El laberinto normativo y el entramado institucional es enorme y de gran complejidad. Por ejemplo, el mecanismo por el cual el MUS asigna a cada banco un requerimiento mínimo de capital ha recibido varias críticas dada su opacidad. Resultaría, por tanto, consecuente, ofrecer transparencia a las entidades.

También, entre los retos pendientes, resultaría oportuno profundizar más en las siguientes cuestiones clave:

* Construir regímenes efectivos de resolución y elaborar planes adecuados de recuperación. El MUR, el pilar menos destacado de los dos vigentes de la Unión Bancaria, debe asentarse más y, en la medida de lo posible, extrapolar su método al escenario internacional a fin de establecer un mecanismo común en el sistema financiero internacional.
* En la UE, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos sigue pendiente debido a las reticencias de varios Estados Miembros. Aunque España ya cuenta con un fondo que cubre hasta los 100.000 €, la idea de implantar un fondo comunitario significaría un paso hacia la mayor confianza en el sistema (evitando el pánico bancario de retiradas masivas) y, por supuesto de la culminación de la integración. Ya se ha visto que, un mercado descoordinado es incapaz de hacer frente a las crisis.
* Una mayor coordinación de las Autoridades y organismos creados bajo el paraguas de la Unión Bancaria y del Sistema Europeo de Supervisión Financiera, a fin de simplificar y clarificar todos los procedimientos.
* La digitalización y la aparición de nuevos operadores, denominados Fintech, que amenazan a los operadores tradicionales. Hasta el momento, la asunción legal que han tomado las autoridades es la de sometimiento al principio de neutralidad tecnológica (a misma actividad, misma regulación). No obstante, se están comenzando a implantar algunos *sandbox* por Europa.

En conclusión, el actual marco normativo ha conseguido sentar las bases de una supervisión amplia y un sistema robusto. No obstante, es necesario culminar las reformas emprendidas con el fin de cubrir las deficiencias que han quedado a la luz. Ahora es posible. En el seno de la crisis, la implantación de reformas podría dificultar ver los puntos flacos de una gigantesca y continuada producción normativa. Actualmente, con un cierto margen de implementación es preciso atender a los retos más urgentes del nuevo sistema financiero.

**Bibliografía**

Lamfalussy, A., Final Report of the Committee of Wise men on the regulation of european securities markets (2001), ECOFIN. <https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf>

Vargas, F. y Lamamié de Clairac, J., La nueva Circular sobre Solvencia de las Entidades de Crédito: contenido e impacto sobre la labor supervisora del Banco de España. Banco de España, *Revista Estabilidad Financiera*, nº 15. <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/08/Nov/Fic/ief0515.pdf>

Parlamento Europeo, ‘Informe 22 de septiembre de 2010 sobre Basilea II y la revisión de las Directivas relativas a los requisitos de capital’ (DRC 4) (2010/2074(INI)), Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios.

Banco de España, *Implantación y validación de enfoques avanzados de Basilea II en España* (2006). <https://www.bde.es/f/webbde/SPA/sispago/t2/modelos_t2/ficheros/es/Implantacion_y_validacion_de_enfoques_avanzados_de_Basilea.pdf>

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Convergencia internacional de medidas y normas de capital*, (2006),Banco de Pagos Internacional. <https://www.bis.org/publ/bcbs128_es.pdf>

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Basilea III: Finalización de las reformas poscrisis (2017, Banco de Pagos Internacional. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_es.pdf>

PriceWaterHouseCoopers. Unión Bancaria, el precio de la estabilidad. <https://www.pwc.es/es/publicaciones/financiero-seguros/assets/informe-union-bancaria-2017.pdf>

Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, Al BCE, sobre la culminación de la Unión Bancaria’ COM(2017) 592 final, (2017). <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-592-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

Banco de España, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España* (2017).

The High-Level Group on Financial Supervision on EU, ‘Report Larosière’ (2009), European Commission.

1. United States Congress, *Banking Act of 1933*, approved June 16, 1933, 73rd Congress of the United States. [↑](#footnote-ref-1)
2. La Conferencia de Bretton Woods tuvo lugar en Estados Unidos, en 1994, en la cual se firmó el *Generalized Agreement on Trade and Tariffs* (GATT). En 1995, el GATT sería sustituido por la hoy conocida Organización Mundial del Comercio. [↑](#footnote-ref-2)
3. Los países asistentes fueron: Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Islandia, India, Irán, Iraq, Liberia, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Sudáfrica, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido, Estados Unidos de América, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. [↑](#footnote-ref-3)
4. Banco de España, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España 2008-2014* (p. 51), (2017). [↑](#footnote-ref-4)
5. Ley 13/1992, de 1 de junio, de Recursos propios y supervisión en base consolidada de las Entidades Financieras (BOE núm. 132, de 2 de junio de 1992). [↑](#footnote-ref-5)
6. Circular 5/1993, de 26 de marzo, a Entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos (BOE núm. 84, de 8 de abril de 1993). [↑](#footnote-ref-6)
7. Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (BOE» núm. 182, de 30 de julio de 1988). [↑](#footnote-ref-7)
8. Circular 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos (BOE núm. 140, de 10 de junio de 2008). [↑](#footnote-ref-8)
9. Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Convergencia internacional de medidas y normas de capital* (2006), p. 159, Banco Internacional de Pagos. [↑](#footnote-ref-9)
10. Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Aplicación de Basilea II: aspectos prácticos* (p. 8) (2004), Banco de Pagos Internacionales. [↑](#footnote-ref-10)
11. Lamfalussy, A., *Final Report of the Committee of Wise men on the regulation of european securities markets* (2001), ECOFIN. [↑](#footnote-ref-11)
12. Según la proyección que hizo el Banco de España a finales de 2018 para el 2019 de las Entidades de Importancia Sistémica. Link: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/18/presbe2018_63.pdf> [↑](#footnote-ref-12)
13. Reglamento (UE) 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24  de  noviembre de 2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (DOUE núm. 331, de 15 de diciembre de 2010). [↑](#footnote-ref-13)
14. Artículo 3, Reglamento (UE) 1092/2010, de 24 de noviembre de 2010 (DOUE núm. 331, de 15 de diciembre de 2010). [↑](#footnote-ref-14)
15. The High-Level Group on Financial Supervision on EU, *Report Larosière* (2009),European Commission. [↑](#footnote-ref-15)
16. Reglamento 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DOUE núm. 331, de 15 de diciembre). [↑](#footnote-ref-16)
17. Reglamento 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010. [↑](#footnote-ref-17)
18. Reglamento (UE) 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico; Reglamento (UE) 1096/2010 del Consejo de 17 de noviembre de 2010 por el que se encomienda al Banco Central Europeo una serie de tareas específicas relacionadas con el funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico. [↑](#footnote-ref-18)
19. En este sentido, resulta interesante el estudio de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Estudio sobre el Impacto en la Competencia de las nuevas tecnologías en el sector financiero (Fintech), 2018. Link: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/2173343_13.pdf> [↑](#footnote-ref-19)