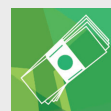


Informe Especial

Pruebas de resistencia para bancos en la UE: Aunque se facilita más información que nunca, es necesario mejorar la coordinación y centrarse en los riesgos

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Glosario	
Resumen	I-XI
Introducción	01-09
Pruebas de resistencia a la banca	01-03
El mandato de la ABE y otros participantes	04-09
Enfoque de auditoría	10-13
Observaciones	14-106
Las pruebas de resistencia de la ABE presentaban insuficiencias en la evaluación de la resistencia frente a riesgos sistémicos	14-52
Algunos bancos en riesgo quedaron excluidos de las pruebas de resistencia	17-21
La importancia de algunos riesgos sistémicos significativos no quedó debidamente reflejada en el escenario adverso	22-38
En el escenario adverso de 2018 no se garantizó un nivel mínimo de gravedad para todos los países y fue menos grave que la crisis financiera	39-52
Los cálculos de los bancos siguen siendo en cierto modo opacos para la ABE	53-83
Las opciones elegidas afectaron a la verosimilitud de los resultados	57-66
La ABE tiene poca información sobre la solidez de los cálculos de los bancos	67-83
Las publicaciones de la ABE y las autoridades competentes presentaban distinto grado de calidad	84-106
Aunque la ABE publicó más información que nunca, faltaban algunos datos fundamentales	87-104
Las comunicaciones de algunas autoridades competentes y de algunos bancos presentan un panorama excesivamente positivo	105-106
Conclusiones y recomendaciones	107-117

Anexos

Anexo I – Estructura de gobernanza y funciones de los participantes en las pruebas de resistencia

Anexo II – Riesgos definidos en la encuesta ascendente y riesgos elegidos por la Junta General de la JERS

Anexo III – Principales variables del escenario adverso de la ABE para 2018 en comparación con la crisis financiera

Respuestas de la Comisión

Respuestas de la ABE

Equipo auditor

Glosario

Activos ponderados por riesgo: Para poder calcular el capital que debe poseer una entidad, es necesario que los activos de la entidad se ponderen en función de su riesgo. Los activos seguros (como el efectivo) no se tienen en cuenta; otros activos (por ejemplo, préstamos a otras entidades) son considerados más arriesgados y se les concede una ponderación más alta. Cuanto mayor sea el riesgo de los activos que posee una entidad, más capital debe tener. De este modo, los activos y las partidas fuera de balance de un banco se ponderan en función de un riesgo que puede ser asignado por el marco reglamentario o por modelos internos con arreglo a determinadas condiciones.

Autoridad Bancaria Europea (ABE): Agencia reguladora de la UE que vela por una regulación y una supervisión prudenciales efectivas y coherentes en todo el sector bancario europeo. Entre sus tareas están la puesta en marcha y la coordinación de las pruebas de resistencia para el sector financiero de la UE; también fija las normas pertinentes.

Autoridad competente: Los bancos son supervisados por la autoridad competente que les corresponda. En la zona del euro, el BCE es la autoridad competente de supervisión directa de los grandes bancos, y las autoridades nacionales competentes se encargan de supervisar al resto. En los países que no pertenecen a la zona del euro, la autoridad competente supervisa a todos los bancos, incluidas las grandes entidades.

Autoridad macroprudencial: La función de una autoridad macroprudencial es reducir el riesgo y los costes macroeconómicos que acarrea la inestabilidad financiera. La Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) se encarga de la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la UE. En los Estados miembros, las autoridades macroprudenciales son una mezcla de bancos centrales, supervisores bancarios y juntas o comités independientes creados para tal fin.

Banco Central Europeo (BCE): Banco central de los diecinueve países de la UE que han adoptado el euro. Se encarga de la política monetaria y, en cooperación con los supervisores nacionales, de garantizar el funcionamiento eficaz y coherente de la supervisión bancaria europea dentro del Mecanismo Único de Supervisión.

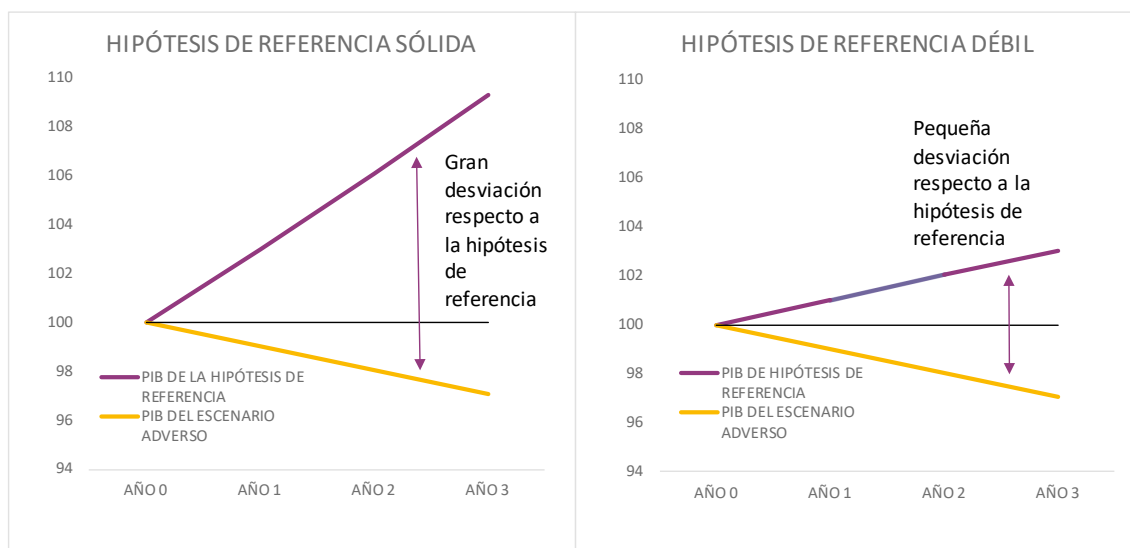
Banco de Inglaterra: El Banco de Inglaterra es el banco central del Reino Unido y su misión es ofrecer estabilidad financiera y monetaria. Su mandato incluye la supervisión de las empresas financieras y la realización de pruebas de resistencia en el ámbito nacional.

Banco de Pagos Internacionales (BPI): Es un banco para los bancos centrales. El BPI promueve la cooperación entre los **bancos centrales** en un esfuerzo por garantizar la estabilidad monetaria y financiera mundial. Se encarga de fijar normas en todo el mundo para las pruebas de resistencia micro y macroprudenciales.

CT 1 (capital de nivel 1 ordinario): El capital de nivel 1 es la forma más sólida de capital reglamentario. Comprende el capital principal de un banco e incluye las acciones ordinarias, el excedente de acciones resultante de la emisión de acciones ordinarias y las ganancias acumuladas.

Descenso desde el nivel máximo (PTT): Mide el cambio en una variable desde su lectura más alta (máximo) a su lectura más baja (mínimo) en un determinado período de tiempo. Por ejemplo, el PIB normalmente cae en una recesión económica, y el descenso desde el nivel máximo mide el calibre de dicha caída.

Desviación respecto a la hipótesis de referencia: La hipótesis de referencia incluye supuestos sobre la evolución que seguirán determinadas variables a lo largo del período de estrés, por ejemplo, la previsión de aumento del PIB en todos los Estados miembros. El escenario adverso contiene supuestos sobre la evolución de esas mismas variables a lo largo del período de estrés, por ejemplo, descenso del PIB en todos los Estados miembros durante la realización de las pruebas de resistencia. El estrés se puede medir de dos formas: el cambio absoluto desde el punto de partida, o la desviación respecto a la hipótesis de referencia. El mismo descenso en una variable puede mostrarse como una desviación pequeña o grande desde la hipótesis de referencia, en función de si la hipótesis de referencia es débil o sólida. Esto se muestra en el siguiente ejemplo hipotético.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Hipótesis de referencia y escenario adverso: La prueba de resistencia de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) analiza el desarrollo de las posiciones de capital de los bancos con arreglo a una hipótesis de referencia y a un escenario adverso para un conjunto de parámetros predefinidos. La hipótesis de referencia refleja la mejor estimación de las futuras condiciones macroeconómicas, mientras que el escenario adverso refleja una estimación negativa de dichas condiciones con el objetivo de aplicar tensión al rendimiento financiero.

Importes de exposiciones ponderadas por riesgo: Valor de una [exposición](#) a efectos de calcular el [componente de capital de riesgo de crédito](#) tras la aplicación de una [ponderación por riesgo](#). Constituye el denominador al calcular la ratio de capital.

Junta de la Reserva Federal: Banco central de los Estados Unidos. Se encarga de la política monetaria y de garantizar la estabilidad del sistema financiero estadounidense. Es competente para ejecutar las pruebas de resistencia de supervisión conforme a la Ley Dodd-Frank de 2010, con el mandato de promover la estabilidad del sistema financiero.

Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS): Organismo de la UE encargado de la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la UE y de la prevención y mitigación del riesgo sistémico. La JERS dispone, por tanto, de amplias competencias, que abarcan bancos, empresas aseguradoras, gestores de activos, entidades de la banca paralela, infraestructuras del mercado financiero y otras entidades financieras y mercados.

Préstamos dudosos: Se considera que un préstamo bancario es dudoso cuando transcurren más de noventa días sin que el prestatario abone los pagos o intereses acordados, o cuando es poco probable que se reembolse en su totalidad. Los préstamos dudosos requieren de provisión de fondos. Esto disminuye los beneficios de los bancos y a menudo provoca pérdidas, lo que reduce su capital.

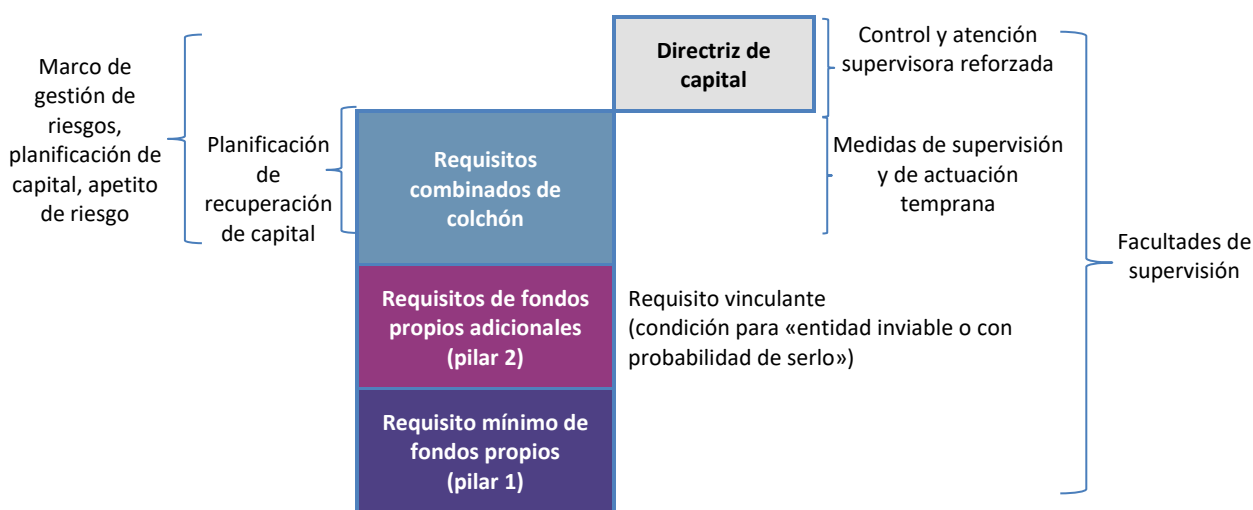
Proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES): Los supervisores evalúan y miden periódicamente los riesgos de cada banco, incluida su situación en lo que respecta a los requisitos de capital. Esto da lugar a una decisión del PRES que indica los problemas que el banco afectado debe corregir en un plazo específico. Esta actividad fundamental se denomina proceso de revisión y evaluación supervisora, o PRES.

Prueba de resistencia agregada: Una prueba de resistencia agregada se basa en supuestos o hipótesis generales o sistémicas diseñadas por las autoridades competentes o macroprudenciales y aplicables a todas las entidades pertinentes. Se basa sobre todo en datos agregados de la entidad e información menos pormenorizada. Las entidades participan de manera menos directa que en las pruebas de resistencia individuales.

Prueba de resistencia individual: La realizan los bancos utilizando modelos propios desarrollados internamente y sobre la base de los propios datos de la entidad. Afecta a carteras concretas o a toda la entidad, y proporciona resultados detallados sobre el potencial impacto de determinados acontecimientos en relación con los índices de pérdidas de la entidad.

Ratio de apalancamiento: El apalancamiento forma parte inherente de la actividad bancaria: en el momento en que los activos de una entidad superan su capital reglamentario, este se apalanca. La crisis financiera puso de manifiesto que las entidades de crédito y las empresas de inversión tenían un elevado nivel de apalancamiento, esto es, incorporaron cada vez más partidas del balance y de fuera del balance sobre la base de unos fondos propios cada vez más exigüos. La ratio de apalancamiento se define como el capital de nivel 1 dividido por una cantidad de partidas del balance y de fuera del balance no ponderadas por riesgo.

Requisito de capital: Cantidad de capital que debe poseer una entidad respecto del importe de activos ponderados por riesgo (esto es, expresada como porcentaje), con el objetivo de cubrir pérdidas imprevistas. Los requisitos mínimos de capital reglamentario comprenden el llamado requisito del pilar 1 (4,5 % para todos los bancos), una adición de capital del pilar 2 específica de la entidad (que fijará el supervisor) y colchones de capital (específicos de la entidad y el país) introducidos tras la crisis financiera para aumentar la resistencia de los bancos. A continuación se muestran los distintos requisitos y su importancia para bancos y supervisores:



Fuente: ABE.

Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF): Marco para la supervisión financiera en la [Unión Europea](#) que funciona desde 2011. El sistema está compuesto por las autoridades europeas de supervisión —la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ)—, la [Junta Europea de Riesgo Sistémico \(JERS\)](#), el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión, y las autoridades nacionales de supervisión de los Estados miembros de la UE.

Resumen

I Las pruebas de resistencia en toda la Unión son una evaluación de los efectos que podría provocar una perturbación común en la situación financiera de los grandes bancos europeos. El Reglamento de 2010 por el que se creaba la Autoridad Bancaria Europea (ABE) encargaba a esta la puesta en marcha y la coordinación de pruebas de resistencia en toda la UE, en cooperación con la Junta Europea de Riesgo Sistemático (JERS).

II Se han llevado a cabo pruebas de resistencia desde 2011, y todas ellas se han realizado según el enfoque ascendente, en el que los bancos presentaban los resultados obtenidos por la hipótesis de crisis sobre la base de la metodología aprobada por la ABE. La verificación de la calidad de los resultados se confió sobre todo a las autoridades competentes pertinentes (las autoridades nacionales o el Banco Central Europeo). En otras jurisdicciones con grandes sistemas financieros, como los Estados Unidos, las autoridades supervisoras aplican un enfoque descendente, que les proporciona un grado de control mucho mayor sobre los resultados presentados por los bancos.

III A fin de garantizar que los métodos, prácticas y resultados previstos por los bancos sean comparables y fiables, el Reglamento establece específicamente que la ABE está facultada para solicitar información directamente a los bancos y a las autoridades competentes a fin de realizar exámenes específicos e inspecciones sobre el terreno, y que la ABE participará en dichas actividades.

IV El Tribunal examinó las pruebas de resistencia en toda la UE realizadas por la ABE en 2018, y, en particular, evaluó si estas eran adecuadas a su finalidad, si la ABE tenía garantías suficientes de la solidez de las cifras calculadas por cada uno de los bancos, y si la publicación de los resultados permitía a las partes interesadas llegar a la conclusión de la resistencia del sistema.

V El Tribunal evaluó la documentación pertinente y entrevistó a miembros del personal de la ABE, la JERS y el Banco Central Europeo. También realizó encuestas a los bancos y a las autoridades competentes, y visitó a dos autoridades competentes nacionales.

VI Con recursos humanos muy limitados y mucho esfuerzo, la ABE coordinó el proceso, en el que participaban numerosas partes interesadas, con plazos muy ajustados.

VII El Tribunal comprobó que, dado que las decisiones en la ABE son adoptadas por representantes de los supervisores nacionales, no se tuvo suficientemente en cuenta la perspectiva global de la UE en el diseño y ejecución de las pruebas de resistencia. El impacto es visible en varias fases de las pruebas de resistencia.

VIII Al comienzo del proceso, la ABE no especificó los riesgos ni el nivel de gravedad que consideraba pertinentes para llevar a cabo las pruebas de resistencia. A su vez, la JERS, que desarrolló la hipótesis de tensión, obtuvo información significativa del BCE y de los bancos centrales y autoridades nacionales. En consecuencia, el Tribunal constató que la ABE carecía de control sobre importantes fases del proceso, por lo que:

- el nivel de tensión al que se sometieron importantes riesgos sistémicos fue bajo o nulo;
- la crisis no se produjo por acontecimientos originados dentro del sistema financiero de la UE, sino por una ralentización de la economía;
- las perturbaciones económicas tenían una intensidad muy variable dependiendo de los países, y con frecuencia eran menos graves donde la economía era más débil y el sistema financiero más vulnerable. No se garantizó un nivel mínimo de gravedad para generar tensión.

IX En segundo lugar, aunque en el Reglamento se encomendaba a la ABE que garantizara la fiabilidad y la comparabilidad de los métodos, prácticas y resultados, esta solo ejerció su autoridad para poner en marcha las pruebas de resistencia, facilitar metodología para las mismas y coordinarlas de manera general, sin ir más allá. Decidió confiar plenamente en las autoridades competentes para la verificación del modo en que los bancos aplican la metodología y estiman los efectos de la tensión. La ABE no cuestionó el control de calidad de las autoridades competentes haciendo uso de las competencias que le confiere el Reglamento. De hecho, la ABE no cuenta en la actualidad con los recursos necesarios para ejercer una supervisión plena, por lo que no pidió exámenes específicos ni participó en ninguna inspección sobre el terreno y, excepto en la definición de la metodología, se desarrollaron pocas actividades adicionales para garantizar la comparabilidad y fiabilidad de los resultados. El manual de la ABE que describe el control de calidad que deben llevar a cabo las autoridades

competentes no era vinculante, lo que deja a estas autoridades un amplio margen de discreción.

X En tercer lugar, las publicaciones de la ABE mostraron un nivel de transparencia sin precedentes, ya que se facilitó el acceso a un gran volumen de datos bancarios. No obstante, en sus informes faltaba la información más importante, esto es, los requisitos de capital de cada banco y cómo numerosos bancos habrían incumplido dichos requisitos en condiciones de tensión. Además, aunque la intensidad de la tensión o las perturbaciones oscilaba significativamente de unos países a otros, el informe de la ABE no explicaba que los bajos impactos (pequeña reducción de capital) resultantes de la tensión para los bancos de determinados países no se debían necesariamente a la situación saneada de un banco, sino a un bajo nivel de tensión.

XI Teniendo en cuenta esta situación, y con el fin de lograr su objetivo de detectar (la acumulación de) vulnerabilidades sistémicas, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones para garantizar que las pruebas de resistencia sean un proceso más significativo:

- a) La ABE debería utilizar sus competencias jurídicas para aumentar su control sobre el proceso de realización de pruebas de resistencia.
- b) La ABE debería desarrollar un enfoque descendente para las pruebas de resistencia que completara el actual enfoque ascendente.
- c) La selección de bancos para las pruebas de resistencia no debería basarse solo en el tamaño, sino también en el riesgo y en la importancia sistémica, y garantizar una adecuada cobertura geográfica.
- d) La ABE debería garantizar que las pruebas de resistencia cumplen su finalidad de evaluar la resistencia ante evoluciones adversas del mercado. En particular, debería cambiar las hipótesis de tensión de unas pruebas a otras, tener debidamente en cuenta los riesgos que emanan del sistema financiero de la UE y garantizar un nivel mínimo de tensión.
- e) La ABE debería publicar los requisitos mínimos de capital específicos de cada banco, y presentar los resultados de modo que los usuarios puedan considerarlos desde una perspectiva más general.
- f) La ABE debería solicitar los recursos adicionales necesarios para desempeñar plenamente su función conforme a lo dispuesto en el Reglamento.

- g) La Comisión Europea debería abordar la idoneidad de la estructura de gobernanza de la ABE en la próxima revisión del Reglamento sobre la misma.

Introducción

Pruebas de resistencia a la banca

01 Una prueba de resistencia es una evaluación de la situación financiera de un banco en condiciones de gran presión. La idea básica de las pruebas de resistencia es proyectar la evolución de los principales parámetros de viabilidad de un banco en caso de que se produjeran una o más grandes perturbaciones negativas. Estas perturbaciones pueden ocurrir por i) sucesos en todo el mercado, como una grave recesión, un hundimiento de la bolsa o la pérdida de confianza en los bancos, ii) acontecimientos «idiosincrásicos», esto es, una crisis específica de un banco y no necesariamente relacionada con la situación económica en general, o iii) una combinación de ambos.

02 En un principio, las pruebas de resistencia eran herramientas que usaban los propios bancos en su gestión interna de riesgos, pero posteriormente también las utilizaron los supervisores. En general, estas pruebas de resistencia eran de carácter microprudencial, ya que se centraban en la resistencia de cada entidad, las hipótesis no asumían efectos expansivos en todo el sistema, y el proceso se centraba sobre todo en la protección de inversores y depositantes.

03 La crisis financiera puso de manifiesto deficiencias en las pruebas de resistencia microprudenciales. Según el Informe de Larosière de 2009, las pruebas de resistencia «se basaban con excesiva frecuencia en supuestos poco rigurosos o incluso erróneos»¹. Tras la crisis financiera, los responsables políticos reconocieron también la necesidad de centrarse en las perturbaciones sistémicas que afectan simultáneamente a todo el sistema financiero. Esto implica el uso de perturbaciones económicas y financieras, y el examen de los efectos expansivos y del impacto de las crisis en la totalidad del sistema financiero.

¹ Informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre la supervisión financiera de la UE (Informe de Larosière), 2009, apartado 14.

El mandato de la ABE y otros participantes

04 La ABE fue creada en 2010 y se le confirió autoridad, en cooperación con la Junta Europea de Riesgo Sistémico² (JERS), para poner en marcha y coordinar las pruebas de resistencia en toda la Unión. El Reglamento de la ABE también establece que esta debería «asegurar la comparabilidad y fiabilidad de los métodos, prácticas y resultados»³.

05 La finalidad de estas pruebas de resistencia es imponer una perturbación común y coherente en gran parte de los bancos europeos para evaluar la resistencia del conjunto del sistema financiero de la UE. Para ello se desarrollan una hipótesis de referencia (la mejor estimación de las futuras condiciones macroeconómicas) y un escenario adverso (de tensión) (un cálculo significativamente más negativo).

06 La ABE puso en marcha y coordinó pruebas de resistencia para bancos en toda la UE en 2011, 2014, 2016 y 2018. En términos generales, el enfoque aplicado en la realización de las pruebas de resistencia puede ser descendente o ascendente. En el enfoque descendente, el supervisor elabora el escenario adverso y calcula los efectos en los bancos, como ocurre, por ejemplo, en el Reino Unido, los Estados Unidos y Japón. En la fase temprana del proceso, la ABE eligió un enfoque ascendente, en el que el supervisor elabora un escenario pero son los bancos los que presentan estimaciones de los efectos que causan las perturbaciones en sus principales parámetros financieros. La posibilidad de aplicar un enfoque descendente se debatió en la ABE en varias ocasiones (la última en diciembre de 2016), pero fue rechazada por una importante mayoría de los miembros de su Junta de Supervisores.

² La Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) se creó como organismo independiente en virtud del Reglamento (UE) n.º 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, para supervisar el sistema financiero de la Unión Europea (UE) e impedir y mitigar el riesgo sistémico (DO L 331 de 15.12.2010, p. 1).

³ Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) (conocido como «Reglamento de la ABE») (DO L 331 de 15.12.2010, p. 12).

07 Las funciones de los distintos participantes (véase el [anexo I](#)) se pueden describir del siguiente modo, utilizando el contexto de la prueba de resistencia de 2018:

- la ABE preparó la metodología y, como directriz general no vinculante, un manual de control de calidad, recopiló los resultados de los bancos una vez que las autoridades supervisoras pertinentes (las autoridades competentes) los sometieron a un proceso de control de calidad, realizó pruebas numéricas y de verosimilitud y publicó los resultados;
- la Junta General de la JERS⁴ aprobó el escenario adverso. Previamente, este había sido desarrollado y debatido por el grupo operativo sobre pruebas de resistencia de la JERS y el Comité Técnico Consultivo de la JERS⁵. El grupo operativo se basó en gran medida en recursos del BCE (véase el [anexo I](#));
- el BCE y los bancos centrales nacionales facilitaron las proyecciones macroeconómicas que sirvieron como hipótesis de referencia;
- las autoridades competentes (el BCE en los bancos de la zona del euro y las autoridades nacionales en los bancos que no pertenecen a la zona del euro) se encargaron del control de calidad de las proyecciones que realizaron los bancos sobre los efectos de la tensión. La limitación de sus recursos y las complejidades de su gobernanza han impedido a la ABE ejercer las facultades que le otorga el Reglamento de la ABE⁶.

⁴ Entre los miembros de la JERS figuran la Comisión Europea, el BCE, la ABE, la AESPJ y la ESMA, y las autoridades macroprudenciales nacionales (bancos centrales y autoridades supervisoras pertinentes).

⁵ El grupo operativo sobre pruebas de resistencia de la JERS fue creado bajo los auspicios del Comité Técnico Consultivo de la JERS y está compuesto por personal de la Secretaría de la JERS y de miembros de la JERS, incluida la ABE.

⁶ Reglamento (CE) 1093/2010, artículo 32, apartado 3 *bis*. «A fin de llevar a cabo la evaluación a escala de la Unión de la resistencia de las entidades financieras contemplada en el presente artículo, la Autoridad podrá pedir directamente información a dichas entidades financieras, de conformidad con el artículo 35 y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo. También podrá solicitar a las autoridades competentes que lleven a cabo revisiones específicas. Podrá solicitar a las autoridades competentes que

08 La estructura de gobernanza de la ABE se ha basado en una participación considerable de las autoridades nacionales. Su Junta de Supervisores incluye representantes de los supervisores nacionales. En el marco jurídico vigente, los representantes también seleccionan a un candidato para que ejerza de Presidente, aunque el Parlamento puede presentar objeciones. Aunque el Reglamento establecía que los miembros de la Junta de Supervisores «actuarán con independencia y objetividad únicamente en interés de la Unión en su conjunto»⁷, su nombramiento no está sujeto a ninguna aprobación por parte de los organismos de la UE; siguen siendo funcionarios de las autoridades competentes y pueden ser sustituidos en cualquier momento.

09 Esto puede dar lugar a tensiones, ya que los miembros de la Junta de Supervisores pueden defender intereses puramente nacionales sin tener suficientemente en cuenta el interés de toda la UE. Ya en 2014, la Comisión reconoció⁸ que, debido a estas tensiones, a veces no se toman decisiones, en particular en el ámbito de la convergencia reglamentaria y supervisora, o se promueven decisiones orientadas sobre todo a los intereses nacionales y no a los intereses europeos en general. Por lo tanto, en 2017 presentó una propuesta para modificar las normas de las autoridades europeas de supervisión (incluida la ABE)⁹ relativas, entre otros aspectos, a cuestiones de financiación y gobernanza. En particular, uno de los objetivos era garantizar que la toma de decisiones se orientara más a la UE que en la actualidad. Más concretamente, la Comisión propuso que la ABE tuviera una junta ejecutiva con miembros a tiempo completo, a partir de una lista elaborada por la Comisión, y nombrada por el Consejo, sin derecho de voto en la Junta. Sin embargo, los legisladores no llegaron a un acuerdo sobre esta propuesta, aunque, con la intención de reforzar la gobernanza de las Autoridades Europeas de Supervisión por otros

lleven a cabo inspecciones *in situ*, en las que podrá también participar, de conformidad con el artículo 21 y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo, para asegurar la comparabilidad y fiabilidad de los métodos, prácticas y resultados».

⁷ Artículo 42 del Reglamento de la ABE.

⁸ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento de las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) y del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) (COM(2014) 509 final de 8.8.2014).

⁹ COM(2017)536 final, de 20.9.2017, modificado por COM(2018)646 final de 12.9.2018.

medios, el acuerdo político de 21 de marzo de 2019 refuerza la posición del presidente.

Enfoque de auditoría

10 Teniendo en cuenta que las anteriores pruebas de resistencia de la ABE recibieron críticas, el Tribunal decidió llevar a cabo una auditoría de las pruebas de resistencia de 2018 tomando también en cuenta aspectos de las pruebas de 2016. El propósito de la auditoría era evaluar si la gobernanza y la ejecución de las pruebas de resistencia de la ABE bastaron para proporcionar una respuesta clara a la pregunta de si el sistema financiero de la UE es resistente. Para ello, el Tribunal planteó las siguientes preguntas:

- a) ¿Se ajustaban las pruebas de resistencia a su finalidad?
- b) ¿Obtuvo la ABE garantías de que los cálculos de los bancos eran correctos?
- c) ¿Pudieron evaluar la resistencia del sistema las partes interesadas gracias a la publicación de los resultados?

11 Los criterios de auditoría se basaron en los instrumentos jurídicos pertinentes, en las normas internacionales establecidas por el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y la propia ABE, y en las mejores prácticas de otras autoridades que realizan pruebas de resistencia, como el Banco de Inglaterra y la Reserva Federal estadounidense. En varias secciones del presente informe se facilitan más detalles sobre los criterios.

12 Las pruebas de auditoría se recabaron partiendo de:

- a) un examen de la documentación pertinente de la ABE, la JERS y el BCE;
- b) una encuesta en línea al personal de las autoridades competentes y de los bancos supervisados;
- c) visitas a las autoridades competentes;
- d) entrevistas con el personal de la ABE, la JERS y el BCE.

13 Se espera que la fiscalización contribuya al debate sobre las ventajas y los costes de las pruebas de resistencia, así como sobre los pros y los contras de los distintos enfoques metodológicos.

Observaciones

Las pruebas de resistencia de la ABE presentaban insuficiencias en la evaluación de la resistencia frente a riesgos sistémicos

14 El sistema de pruebas de resistencia en toda la Unión está diseñado¹⁰ para evaluar la resistencia de las entidades financieras de la UE ante evoluciones adversas del mercado, y para evaluar la posibilidad de aumento del riesgo sistémico en situaciones de tensión. Según el Reglamento de la ABE, las evoluciones adversas del mercado son las tendencias microprudenciales, los riesgos potenciales y los puntos vulnerables pertinentes¹¹.

15 Se espera que las pruebas de resistencia detecten aquellas entidades que puedan plantear por sí mismas un riesgo sistémico, en particular en momentos de tensión, y que garanticen la mitigación de dichos riesgos¹². La Junta de Supervisores de la ABE es la encargada de decidir los bancos que se someterán a las pruebas de resistencia. Los parámetros de referencia pertinentes para la realización de pruebas de resistencia son elaborados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea¹³ y por la propia ABE¹⁴. Llegan a la conclusión de que las pruebas de resistencia deberían tener objetivos articulados con claridad y definidos formalmente, y que el diseño de las hipótesis debería ajustarse a estos. Las pruebas de resistencia deberían tener la intensidad suficiente, pero ser verosímiles.

¹⁰ Artículo 21, apartado 2, letra b), del Reglamento de la ABE.

¹¹ Considerando 43 del Reglamento de la ABE, e Informe de Larosière, apartado 4.

¹² Artículo 22, apartado 2, y artículo 23, del Reglamento de la ABE.

¹³ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Banco de Pagos Internacionales: *Stress testing principles*, última actualización, octubre de 2018.

¹⁴ EBA/GL/2018/03 de 19 de julio de 2018: Directrices revisadas sobre procedimientos y metodologías comunes para el proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES) y las pruebas de resistencia supervisoras.

16 Por lo tanto, el Tribunal examinó si:

- a) la muestra de bancos participantes era adecuada para la finalidad de las pruebas;
- b) los riesgos definidos eran adecuados para la finalidad de las pruebas;
- c) la tensión aplicada tenía la intensidad suficiente para evaluar la resistencia.

Algunos bancos en riesgo quedaron excluidos de las pruebas de resistencia

17 El objetivo de la ABE era lograr una amplia cobertura de los activos bancarios de la UE e incluir además los bancos de mayor tamaño. Por tanto, en su muestra solo incluyó bancos con activos consolidados por valor de 30 000 millones de euros como mínimo.

18 El número de bancos participantes ha descendido desde la primera ronda de pruebas de resistencia. En 2011 participaron noventa bancos de veintiún países, pero para 2018 esta cifra había descendido hasta 48 bancos de quince países: nueve países donde el BCE es el supervisor principal¹⁵ y seis países donde el BCE no ostenta esta función¹⁶.

19 No todos los bancos que superaban el umbral de los 30 000 millones de euros se incorporaron a la muestra definitiva: se incluyó a los bancos de mayor tamaño hasta que la muestra cubrió aproximadamente el 70 % de las entidades de la zona del euro en términos de total de activos consolidados, y aproximadamente el 70 % de los bancos no pertenecientes a la zona del euro. Esto significaba que el umbral real de los bancos de la zona del euro se situaba en los 100 000 millones de euros, por lo que los países con sistemas bancarios más débiles fueron excluidos.

¹⁵ Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia y los Países Bajos.

¹⁶ Dinamarca, Hungría, Noruega, Polonia, Suecia y el Reino Unido.

20 El Tribunal también constató que la Junta de Supervisores excluyó en última instancia a siete bancos con activos por un valor superior a los 30 000 millones de euros, porque estaban sufriendo una reestructuración¹⁷ o una fusión con otra entidad, o porque sus activos consolidados habían descendido por debajo del umbral mínimo en el momento en que se tomó la muestra. Sin embargo, los bancos en reestructuración y que han recibido ayudas estatales se encuentran entre los más vulnerables. Por último, entre los bancos excluidos figuraban entidades en las que finalmente aparecieron déficits de capital.

21 El Tribunal no halló pruebas de que la Junta de Supervisores de la ABE hubiera debatido los pros y los contras del uso de criterios adicionales basados en el riesgo para seleccionar a los bancos. La decisión de la ABE de utilizar el tamaño como único criterio tuvo inconvenientes tales como:

- no se incluyó a ninguna de las entidades con alta proporción de préstamos dudosos radicadas en cinco países, ni a los bancos con elevada exposición a la deuda soberana y a otro tipo de deuda pública¹⁸;
- tampoco se incluyó en el proceso de selección la información sobre los bancos valorados por los mercados a un nivel muy inferior a sus fondos propios contables.

La importancia de algunos riesgos sistémicos significativos no quedó debidamente reflejada en el escenario adverso

22 Conforme su Reglamento, la ABE está obligada a poner en marcha y coordinar las pruebas de resistencia en toda la Unión en cooperación con la JERS. Sin embargo, no existen disposiciones formales sobre las funciones respectivas que desempeñarán las

¹⁷ En 2011 y 2014, la muestra para las pruebas de resistencia incluía a bancos en proceso de reestructuración.

¹⁸ Según el cuadro de riesgo de la ABE de diciembre de 2017, que clasificaba los sistemas financieros de los países según sus tasas de préstamos dudosos, cinco países (GR, CY, PT, BG y SI) tienen una tasa de préstamos dudosos superior al 10 %. Ninguno de ellos se incluyó en la muestra para las pruebas de resistencia.

partes. A lo largo de los años ha surgido una práctica según la cual la ABE insta a la JERS a que prepare el escenario adverso con ayuda de varios comités en los que participan representantes de la ABE. (véase la *ilustración 1* del *anexo I*).

23 El escenario adverso de 2018 fue desarrollado por el grupo operativo de la JERS a partir de pruebas de resistencia en las que participó personal de la Secretaría de la JERS y de miembros de la JERS¹⁹, con aportaciones del BCE. El grupo operativo estaba presidido por un representante del BCE (el vicedirector general de la Dirección de Política Macroprudencial y Estabilidad Financiera) y dependía en gran medida de los recursos del BCE (personal, modelos y datos). Recurrió en gran medida a estos recursos del BCE²⁰ para calibrar los modelos que producían las variables que debían utilizar los bancos para sus cálculos.

24 Teniendo en cuenta que el objetivo de las pruebas de resistencia es evaluar cómo aumentaría el riesgo sistémico en una situación de tensión (véase el apartado **14**), el punto de partida para el desarrollo de una hipótesis de prueba de resistencia debería ser definir los riesgos más importantes, tanto desde el punto de vista de su carácter sistémico como de su importancia. A continuación, debería aplicarse un nivel significativo de tensión a los principales factores de riesgo.

25 Por lo tanto, el Tribunal examinó si:

- a) se habían definido los riesgos sistémicos más importantes;
- b) dichos riesgos eran los impulsores de la tensión aplicada.

No se tuvieron en cuenta todos los riesgos sistémicos

26 La Junta de Supervisores de la ABE no comunicó formalmente a la JERS sus puntos de vista sobre los riesgos que deberían aplicarse (servir de desencadenantes) al comienzo del proceso, ya fueran riesgos derivados del sector financiero de la UE, riesgos específicos de cada país o riesgos que emanan de cada uno de los bancos o

¹⁹ Los miembros de la JERS son, entre otros, la Comisión Europea, el BCE, la ABE y las autoridades macroprudenciales nacionales (bancos centrales y autoridades supervisoras pertinentes).

²⁰ Personal procedente de las Direcciones de Política Macroprudencial y Estabilidad Financiera, de Economía y de Relaciones Internacionales y Europeas.

grupos bancarios que podrían dañar gravemente el sistema financiero. Aunque existe cierto solapamiento en la composición de los comités que diseñaban el escenario adverso, los riesgos solo fueron aprobados por la Junta de la ABE hacia el final del proceso (diciembre de 2017).

27 De este modo, la definición de los riesgos se dejó sobre todo a la discreción de la JERS, previo debate de los comités, incluido el grupo operativo sobre pruebas de resistencia. El mandato de este grupo operativo establece expresamente que debe estudiar el modo de captar los riesgos sistémicos, incluidos aquellos que afectan a sectores específicos o a varios países, y que el objetivo del enfoque adoptado debe ser crear un nivel suficiente de tensión en los bancos.

28 La JERS lleva a cabo regularmente una evaluación de riesgos para las pruebas de resistencia, que también se utiliza para las pruebas de resistencia. Otros factores iniciales para las pruebas de resistencia fueron i) el resultado de una encuesta ascendente de las autoridades macroprudenciales; ii) aportaciones directas de los miembros de la JERS; iii) los debates y presentaciones en los grupos de expertos de la JERS; iv) diversos datos incluidos en el cuadro de riesgos de la JERS²¹ y v) un análisis interno del BCE.

29 En la encuesta ascendente, uno de los factores iniciales de la evaluación de riesgos, cada trimestre se pide a las autoridades que definan y clasifiquen una serie de riesgos para la estabilidad financiera que afectan a sus propias economías y a la economía de la UE. Sin embargo, los resultados de la encuesta presentaban deficiencias que podrían afectar al proceso de definición y agregación de riesgos e influir en el mismo, por ejemplo:

- las autoridades macroprudenciales son sistemáticamente más positivas en la evaluación de sus propios países que en la de la situación del conjunto de la UE. Esto puede dar lugar a la infravaloración de los riesgos derivados de un país o de un subconjunto de países;
- las evaluaciones cualitativas realizadas por las autoridades macroprudenciales presentan importantes variaciones en el tono y en la esencia. En cuanto a la

²¹ Por Ley, la JERS debe presentar cuadros de riesgos periódicamente. La JERS no valora los riesgos ni realiza observaciones sobre ellos, pero ofrece información específica por países sobre un momento concreto (esto es, no existen datos históricos para evaluar los cambios).

esencia, en sus respuestas, algunas autoridades destacan los inconvenientes, mientras que otras resaltan lo contrario.

30 La Junta General de la JERS eligió cuatro riesgos como impulsores del escenario adverso, tal y como se explica en la descripción de la hipótesis (véase el [anexo II](#)). Los riesgos derivados de la calidad de los activos del sector bancario —como los problemas relativos a los préstamos dudosos— se clasificaron como importantes en la encuesta ascendente, pero no se incluyeron como un riesgo o una perturbación principal en el escenario adverso²², aunque los préstamos dudosos fueron la causa de la mayoría de los rescates bancarios tras la crisis financiera (para más información, véase asimismo el apartado [37 f](#)).

31 Las pruebas no abarcaban los riesgos de liquidez de los propios bancos porque se centraban en la solvencia de estos. La Junta de Supervisores de la ABE debatió por última vez la cuestión de la cobertura de los riesgos de liquidez en 2011²³. En cambio, el FMI, que también realiza pruebas para comprobar la resistencia del sistema bancario de la zona del euro, siguió un enfoque doble en el que ponía a prueba la liquidez y la solvencia.

32 La JERS no definió los riesgos que pueden derivarse de bancos o grupos bancarios, pese a su claro mandato²⁴ de identificar también los riesgos que supone cada institución para el sistema financiero. Por el contrario, el proceso de definición de riesgos consistió en estudiar agregados nacionales, de la zona del euro o de la UE.

²² En cuanto a calidad de los activos (p. ej., préstamos dudosos) solo existe un vínculo indirecto como factor de los ingresos de un banco y una descripción de hipótesis de tipo general, con un impacto en los precios inmobiliarios y en los préstamos dudosos, pero no una hipótesis específicamente diseñada para los bancos con carteras débiles.

²³ En 2019, el BCE realizó una prueba autónoma de resistencia de liquidez.

²⁴ Artículo 22, apartado 2, del Reglamento de la ABE.

33 La ABE publica periódicamente un cuadro de riesgos²⁵, herramienta para definir y vigilar los riesgos sistémicos. El cuadro de la ABE describe los factores de riesgo y el nivel de cada riesgo, o sea, la probabilidad de que los factores de riesgo se materialicen y su probable impacto en los bancos, e incluye tendencias estadísticas sin comentarios. Sin embargo, estos indicadores no desempeñan un papel explícito en el desarrollo de las pruebas de resistencia, ni la ABE solicitó que se utilizaran como aportaciones clave.

La tensión aplicada fue consecuencia de una recesión económica más que de una perturbación con origen en el sector financiero de la UE

34 En función de los riesgos definidos, en el propio escenario adverso debería establecerse la intensidad de las perturbaciones, los canales de transmisión y el plazo en el que los factores de tensión pueden afectar a los bancos²⁶. No obstante, antes del proceso de definición de riesgos, la Junta de Supervisores de la ABE no celebró un debate ni adoptó una decisión formal sobre el tipo de perturbaciones aplicadas a los bancos. Esto se dejó a la discreción de la JERS. Solo al final del proceso, el presidente del grupo operativo presentó la hipótesis y los riesgos determinantes a la Junta de Supervisores de la ABE.

35 El enfoque elegido por la JERS en 2018, al igual que en las anteriores pruebas de resistencia, fue una secuencia de acontecimientos macroeconómicos y financieros adversos, con impacto en variables como el PIB, el desempleo, el precio de la vivienda y los tipos de interés, que se materializaría a lo largo de un período de tres años. La hipótesis de referencia se corresponde con las proyecciones macroeconómicas más actuales elaboradas por el Eurosistema y el personal del BCE para la UE²⁷, y el

²⁵ El artículo 22, apartado 2, del Reglamento de la ABE, establece la obligación de contar con un cuadro de riesgo.

²⁶ Banco de Pagos Internacionales, *Stress-testing banks – a comparative analysis*, FSI Insights on policy implementation, n.º 12, Financial Stability Institute, noviembre de 2018.

²⁷ Antes de 2018, la hipótesis de referencia se basaba en las proyecciones de la Comisión Europea.

escenario adverso consiste en un conjunto de desviaciones con respecto al valor de referencia de los parámetros clave en el mismo período.

36 Las pruebas de resistencia de la ABE evaluaban la vulnerabilidad del sistema y de los bancos frente a una tensión macrofinanciera común (una recesión económica) más que ante una grave perturbación financiera, lo que a su vez generaría cierto nivel de tensión. Sin embargo, según un documento de trabajo de 2009 del Banco de Pagos Internacionales, las pruebas empíricas no confirman el supuesto implícito de las anteriores pruebas de resistencia a nivel macroeconómico, en particular que una grave perturbación macroeconómica es la que derrumba un frágil sistema financiero²⁸.

37 La elección de una hipótesis de recesión económica no reflejaba la importancia de algunos riesgos ni su distribución desigual en los distintos países. Además, la elección de una hipótesis de recesión aplicando tensión a los riesgos financieros imposibilitó de manera implícita que se definieran sensibilidades ante riesgos sistémicos específicos. En otras palabras, la hipótesis no se basó en una perturbación financiera activada por fallos de las grandes entidades financieras o por los riesgos sistémicos definidos en el cuadro de riesgos de la ABE (véase el apartado **33**), como:

- un aumento acusado de los tipos de los bancos centrales o de los diferenciales crediticios de los bonos soberanos de determinados Estados miembros, que intensificarían una crisis de deuda soberana;
- el elevado volumen restante de préstamos dudosos por el posible aumento de los impedimentos para reducir estos préstamos y el riesgo derivado de los elevados niveles de endeudamiento.

38 Además, la recesión económica que se utilizó fue provocada por acontecimientos ajenos a la UE. Ni el escenario adverso de 2018 ni ninguno de los anteriores utilizaron un acontecimiento o riesgo de la UE como desencadenante del escenario adverso. Tampoco se tuvo en cuenta un riesgo o acontecimiento del sector bancario²⁹ para utilizarlo como desencadenante, pese al hecho de que la encuesta ascendente (véase el [anexo II](#)) indicaba que dos de los cuatro riesgos más importantes tenían su origen

²⁸ Rodrigo Alfaro y Matthias Drehmann, BIS quarterly Review, diciembre de 2009, p. 34; Claudio Borio, Matthias Drehmann y Kostas Tsatsaronis, BIS Working Papers, n.º 369, p. 8.

²⁹ Como los riesgos relacionados con la calidad de los activos de las carteras de los bancos o preocupaciones sobre la rentabilidad de los bancos.

dentro del sector bancario. Tampoco se incluyeron en el escenario los efectos de amplificación (por ejemplo, las ventas a precio de saldo de las carteras, o la quiebra de un banco que afecte a los diferenciales crediticios de otros) ni los problemas de distinta envergadura heredados en los diferentes países, si bien esto se hizo en cierta medida por delegación en las variables del escenario (por ejemplo, aumento de los tipos de interés).

En el escenario adverso de 2018 no se garantizó un nivel mínimo de gravedad para todos los países y fue menos grave que la crisis financiera

39 Al elaborar el escenario de 2018, el correspondiente grupo operativo de la JERS tuvo en cuenta las críticas realizadas a las pruebas anteriores, tales como que el escenario i) no era suficientemente prospectivo, o que ii) era menos pertinente para algunos países, con una gravedad desigual.

40 Ni la ABE ni la JERS aclararon previamente lo que consideraban «grave». Aunque el grupo operativo realizó comparaciones en los Estados miembros, las comparaciones de la gravedad se centraron sobre todo, tanto dentro de la JERS como en las publicaciones, en el nivel de gravedad en toda la Unión y en la zona del euro. Debido a esto no se prestó suficiente atención a la evolución de los parámetros en los Estados miembros, donde muchas de las vulnerabilidades podían ser profundas.

41 Por tanto, el Tribunal estudió el proceso de desarrollo del escenario (así como aspectos relativos a la modelización) y la evolución propuesta para una serie de parámetros.

42 El Tribunal constató que los bancos centrales nacionales y las autoridades supervisoras estaban muy implicados en la elaboración del escenario adverso por su presencia en el grupo operativo y en la Junta General de la JERS. Por ejemplo, gran parte de los resultados de la modelización fueron impulsados por las denominadas elasticidades del modelo básico, proporcionadas por los bancos centrales nacionales en el marco del proceso periódico de previsión del BCE.

43 Este papel destacado de las autoridades nacionales y la capacidad limitada de la ABE para controlar el proceso no favoreció el logro de un escenario adverso objetivo e imparcial que prestara la debida atención a las vulnerabilidades de los bancos y los países sistemáticamente en toda la UE. A raíz de los debates mantenidos en las

estructuras de la JERS, se tomaron una serie de decisiones *ad hoc* con respecto al escenario adverso (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Decisiones adoptadas por las estructuras de la JERS

- Las autoridades de algunos Estados miembros solicitaron más gravedad para sus propias economías (por ejemplo, en forma de una mayor depreciación de la moneda), mientras que otras abogaron por una menor gravedad (por ejemplo, en términos de descenso del PIB).
- En las últimas fases del proceso, la ABE solicitó niveles mínimos de gravedad en los descensos del PIB, en concreto que todos los Estados miembros experimentaran un crecimiento acumulado negativo a lo largo de un período de tres años. Esto provocó cierto desacuerdo en el grupo operativo sobre pruebas de resistencia de la JERS, ya que algunos miembros se opusieron a una gravedad adicional (en términos de desviación respecto a la hipótesis de referencia). Consideraron que el nivel existente para sus respectivos países era suficiente y coherente con la metodología acordada. Por último, se acordó que, como mínimo, debería establecerse un crecimiento acumulado negativo justo por debajo del 0 % para cada Estado miembro. Esto supuso un aumento de la gravedad del escenario de once Estados miembros en una fase muy tardía de su proceso de desarrollo.

44 Junto a los bancos centrales nacionales, el BCE también se implicó mucho en el desarrollo de las hipótesis, en particular las Direcciones de su política monetaria, más que las de su función supervisora. Por ello, la JERS, por una parte, no tuvo en cuenta las posibles consecuencias de las futuras decisiones de política monetaria como desencadenantes de un escenario adverso³⁰, aunque, por otra, asumió que la política monetaria i) limitaría el incremento de los tipos de interés a largo plazo en la UE con arreglo a el escenario adverso y ii) evitaría un aumento sustancial de los diferenciales

³⁰ Cabe señalar que una de las conclusiones del Informe de Larosière era que el factor subyacente fundamental que hizo posible la crisis fue la amplia liquidez y las condiciones de tipos de interés relativamente bajos predominantes a nivel mundial.

crediticios para la deuda soberana³¹ (esto es, la diferencia de rentabilidad entre los bonos emitidos por los distintos Gobiernos nacionales). Un aumento de este tipo se produjo durante la crisis de deuda europea. De ahí los incrementos de los tipos de interés relativamente atenuados en el escenario adverso.

45 Con todo, los países fueron sometidos a niveles de crisis muy diferentes y, de este modo, los bancos quedaron expuestos a niveles de perturbación muy distintos en función de su exposición geográfica. Por ejemplo, Suecia presentaba la mayor perturbación de PIB en términos absolutos, más del doble que Italia (véase la representación gráfica de todos los países en la *ilustración 4*).

46 Para poder evaluar la gravedad de las pruebas de 2018, el Tribunal estudió el escenario en función de varias dimensiones y comparó aspectos del mismo con antiguas pruebas de resistencia de la ABE, acontecimientos históricos (la crisis financiera de 2008) y las hipótesis utilizadas por otras autoridades que realizan pruebas de resistencia, tal y como se describe en los siguientes apartados.

47 Como se indica en el apartado **35**, el escenario adverso se definió en relación con la hipótesis de referencia durante el período de previsión, y la ABE celebró las pruebas de resistencia de 2018 como las más graves refiriéndose a esta desviación para la variable del PIB (desviación del 8,3 %). Sin embargo, es más pertinente el descenso absoluto entre el punto de partida (PIB de 2017) y el punto final con arreglo al escenario adverso (véase el *glosario*). Dicho de otro modo, incluso una gran desviación puede suponer una tensión muy baja si la hipótesis de referencia es sólida, y se revisa al alza, tal y como ocurrió.

48 De hecho, el escenario adverso de 2018 se completó básicamente a finales de noviembre de 2017. Sin embargo, en diciembre de 2017 se completó una nueva hipótesis de referencia, y el escenario adverso tenía que adjuntarse a ella. Dado que la hipótesis de referencia se había vuelto más positiva, los niveles absolutos de tensión del punto de partida eran inferiores para muchos países. Por consiguiente, la ABE trató

³¹ Un supuesto de modelización consistía en calibrar las perturbaciones de los tipos de interés basándose en el período posterior a 2012, a diferencia de lo que se hizo con las perturbaciones económicas, calibradas con respecto a un período mucho más prolongado. Esto obedeció a la disposición de las autoridades monetarias desde 2012 para intervenir a fin de mantener los tipos bajos en tiempos de tensión.

de garantizar que se aplicaran niveles mínimos de tensión (véase el [recuadro 1](#)). Esto sucedió muy tarde y acarreó numerosos cambios cuando el final del proceso estaba muy cerca.

49 En comparación con las pruebas de resistencia de la ABE de 2014 y 2016, el escenario adverso de 2018 era más grave, por ejemplo para el PIB de la zona del euro y el desempleo en términos de desviación respecto a la hipótesis de referencia. Sin embargo, debido a las proyecciones favorables para la hipótesis de referencia, la situación fue diferente en términos absolutos:

- para el PIB de la zona del euro, la prueba de 2018 parecía más grave, aunque solo ligeramente. Sin embargo, no ocurrió así en la mayoría de los Estados miembros (véase el [cuadro 1](#)). El descenso absoluto fue de mayor calibre en 2018 —en comparación con pruebas anteriores— en varias grandes economías, la mayoría de las cuales funcionaron bastante bien durante la última recesión. En otros Estados miembros que sufrieron significativamente durante la última recesión, el descenso absoluto en la hipótesis fue relativamente moderado. Esta distribución específica de efectos adversos en el PIB en los distintos Estados miembros no se explicó correctamente;
- en cuanto al desempleo, las pruebas de 2018 fueron ligeramente más suaves, porque la hipótesis de referencia para el desempleo era mucho más positiva en las pruebas de 2018.

Cuadro 1 – Escenario con el mayor descenso absoluto del PIB en cada Estado miembro

2014	2016	2018
Chequia	Bulgaria	Bélgica
Irlanda	Estonia	Dinamarca
España	Grecia	Alemania
Croacia	Letonia	Francia
Italia	Países Bajos	Polonia
Chipre	Austria	Suecia
Lituania	Portugal	Reino Unido
Luxemburgo	Eslovaquia	
Hungría	Finlandia	
Malta		
Rumanía		
Eslovenia		

Fuente: JERS y cálculos propios del Tribunal.

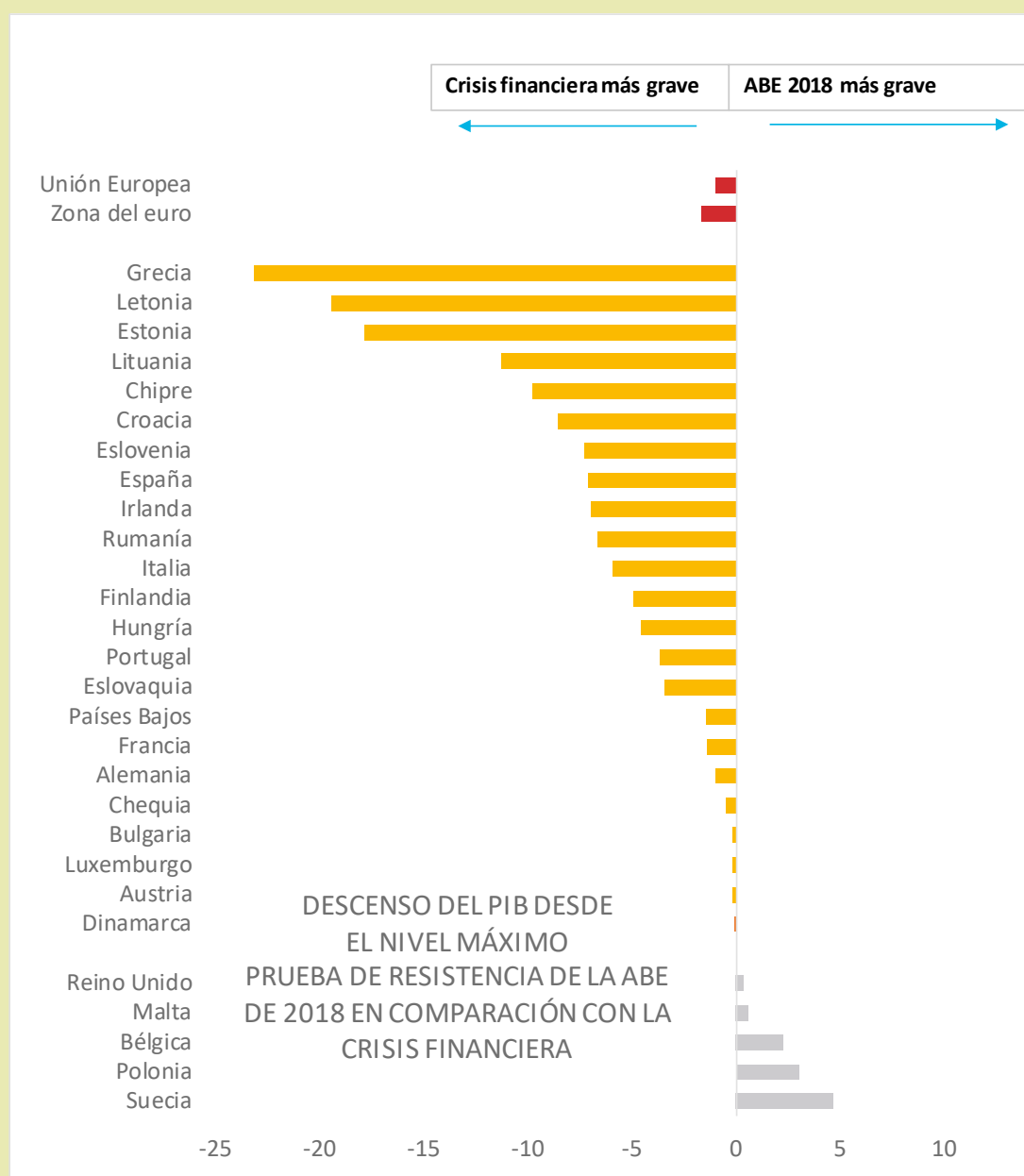
50 Si se examina desde la perspectiva de cada una de las economías y las variables, la gravedad de la tensión impuesta no es constante. El descenso del PIB en términos absolutos no es tan grave como en la crisis financiera y en el período posterior a la misma para la mayoría de los Estados miembros, y el aumento del desempleo es mucho menos grave, en algunos casos con una diferencia considerable (véase el *recuadro 2*).

Recuadro 2

Gravedad del escenario en los Estados miembros en comparación con la crisis financiera y el período posterior

Tal y como se muestra en la [ilustración 1](#), el descenso del PIB desde el nivel máximo en el escenario adverso de 2018 es menor que el descenso en la crisis financiera y en el período posterior para veintitrés de los veintiocho Estados miembros.

Ilustración 1 – Descenso del PIB desde el nivel máximo: comparación entre el escenario adverso y la crisis financiera

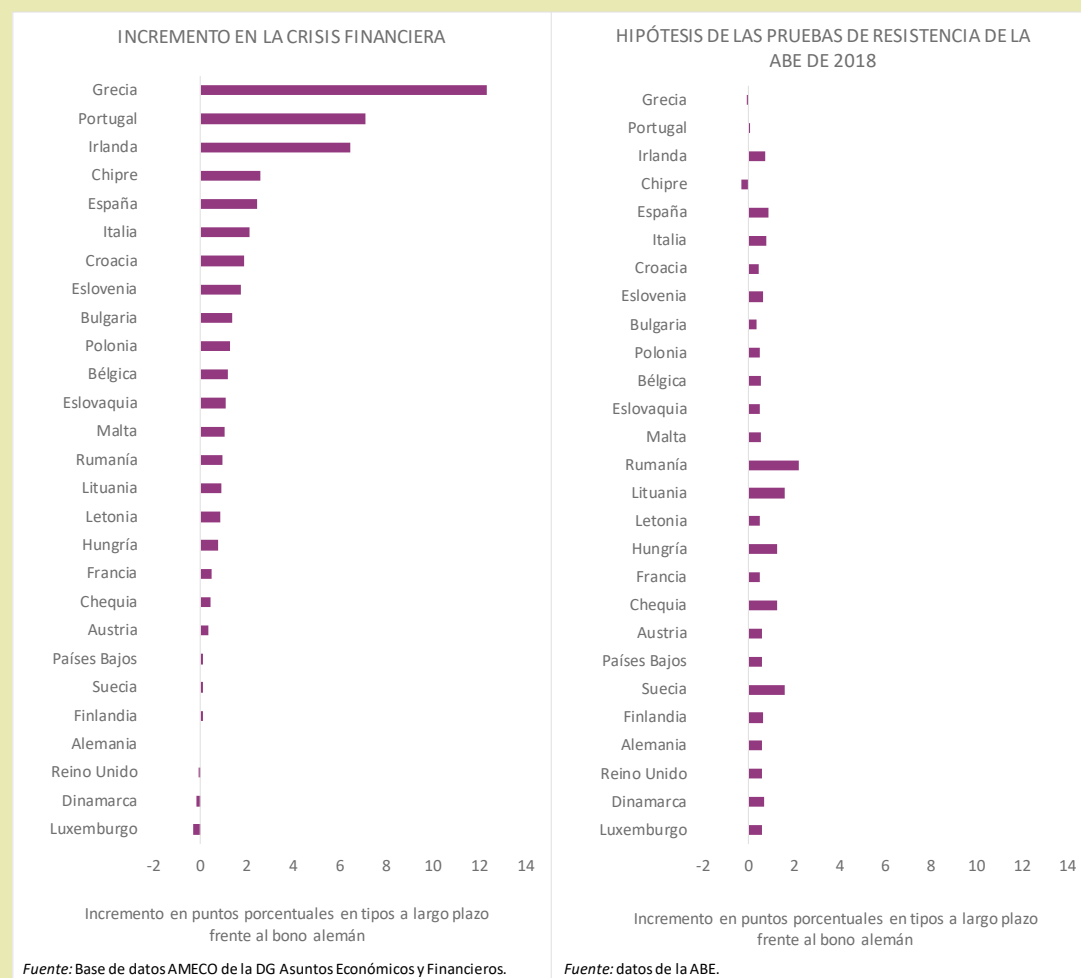


Fuente: Base de datos AMECO y cálculos propios del Tribunal.

Por Estado miembro, el desempleo en el escenario adverso de 2018 experimentó un aumento desde el nivel mínimo que fue inferior al de la crisis financiera y al período posterior para veinte Estados miembros. En diez de estos países (Grecia, España, Chipre, Lituania, Letonia, Irlanda, Croacia, Portugal, Bulgaria, Italia), el incremento fue significativamente menos acusado que en la crisis financiera (esto es, un incremento del desempleo igual o superior a cinco puntos porcentuales durante la crisis financiera y en el período posterior a la misma, mientras que cinco de estos diez países experimentaron un aumento del desempleo igual o superior a diez puntos porcentuales, y en Grecia y España la diferencia fue unos veinte puntos porcentuales). Además, en Grecia, España y Chipre se produjo un descenso del desempleo incluso en el escenario adverso.

Tal y como muestra la *ilustración 2*, para los diferenciales crediticios en bonos soberanos (esto es, tipos de interés frente al bono alemán), el aumento del diferencial en varios Estados miembros (como Grecia, Irlanda, Chipre, España, Italia, Polonia y Bélgica) fue mucho menos significativo que durante la crisis financiera.

Ilustración 2 – Media de cambio trienal en los tipos de interés frente al bono alemán



Fuente: base de datos AMECO y cálculos propios del Tribunal.

51 Los valores de referencia externos con más pertinencia para las pruebas de la ABE son las pruebas de resistencia del Banco de Inglaterra, las pruebas de resistencia que realiza la Reserva Federal estadounidense y las que lleva a cabo el FMI para la zona del euro. El escenario adverso de 2018 de la ABE era igual o más grave que otros desde el punto de vista del PIB, pero más débil en cuanto al desempleo, tipos de interés a largo plazo, diferenciales crediticios y precios inmobiliarios (véanse ejemplos en el [recuadro 3](#)).

Recuadro 3

Comparación con otras autoridades que realizan pruebas de resistencia

Si bien las descripciones de los escenarios elegidas por las respectivas autoridades que realizan las pruebas de resistencia influyen en la gravedad, cabe realizar las siguientes comparaciones:

- En términos de reducción absoluta de PIB, la caída de este índice fue equivalente a las pruebas estadounidenses con condiciones muy graves, y más grave que las de las pruebas del Banco de Inglaterra (véase el [anexo III](#)).
- En cuanto al desempleo (zona del euro), las pruebas realizadas por el Banco de Inglaterra fueron más graves tanto por la desviación respecto a la hipótesis de referencia como por el incremento absoluto.
- En los tipos de interés a largo plazo, la desviación respecto a la hipótesis de referencia fue considerablemente más grave en las pruebas realizadas por el Banco de Inglaterra. En las pruebas de resistencia de la ABE, el aumento de los tipos de interés en la zona del euro no superó los cien puntos básicos. Por otra parte, en las pruebas de resistencia de la Reserva Federal, los tipos de interés descendieron durante el período. En cuanto a los diferenciales crediticios para los bonos, el impacto de las condiciones de endurecimiento financiero fue mayor en la hipótesis del FMI que en las pruebas de resistencia de 2018 de la ABE.

52 Los valores de referencia internacionales pertinentes indican que las pruebas de resistencia pueden incluir uno o varios escenarios adversos³². Las actas de las

³² Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Banco de Pagos Internacionales: «Stress testing principles», última actualización, octubre de 2018, p. 6.

reuniones de la Junta de Supervisores de la ABE no mencionan ningún debate o decisión sobre el uso de una o más hipótesis. Desde 2011, todas las pruebas de resistencia de la ABE se han ejecutado con un escenario adverso, mientras que la práctica de la Reserva Federal estadounidense y del Banco de Inglaterra, consiste en generar dos escenarios. Además, el FMI, en sus recientes pruebas de resistencia para la zona del euro, complementó su hipótesis macrofinanciera con varias pruebas de sensibilidad³³.

Los cálculos de los bancos siguen siendo en cierto modo opacos para la ABE

53 La ABE desarrolló una metodología que define cómo han de calcular los bancos los efectos de la tensión de las hipótesis de referencia y los escenarios adversos.

54 La metodología implica el uso de techos y suelos para garantizar un nivel de conservadurismo de la supervisión, en especial para que los bancos no puedan beneficiarse de la tensión aplicada en determinados casos. Por ejemplo, los ingresos por los intereses procedentes de préstamos dudosos, como aparecen en las proyecciones de los bancos, están sujetos a un techo para evitar que sean excesivamente optimistas.

55 Al ser los propios bancos quienes calculan los resultados, se someten a un proceso de control de calidad.

56 El Tribunal examinó si:

- a) la metodología era adecuada;
- b) la ABE obtuvo garantías suficientes sobre la solidez de los cálculos de los bancos.

³³ Country Report n.º 18/228 del FMI: Se realizaron gran cantidad de pruebas de sensibilidad para continuar estudiando la resistencia del sistema bancario de la zona del euro ante cambios más amplios en los factores de riesgo. Una prueba de resistencia inversa en activos complejos opacos evaluó que la perturbación en el valor por pequeños errores de precio exigía agotar los colchones de capital.

Las opciones elegidas afectaron a la verosimilitud de los resultados

57 La Junta de Supervisores de la ABE aprueba la metodología y también puede conceder exenciones de la misma. Aunque algunas de dichas exenciones afectan a entidades concretas, no hay ningún mecanismo que garantice que los miembros con derecho de voto con posibles conflictos de intereses no participen en la votación. Una de dichas exenciones se produjo en las pruebas de 2016, cuando la Junta aprobó una desviación de la metodología (que beneficiaba a un gran banco, a pesar de las reservas del personal de la ABE). En las pruebas de resistencia de 2018 no hubo este tipo de exenciones.

58 En general, el Tribunal comprobó que la metodología de la ABE era muy exhaustiva. Sin embargo, en algunos aspectos, la metodología no detalla las restricciones y directrices, como en el importante ámbito del riesgo de crédito (partes no garantizadas de los créditos, compras de rescate y tratamiento de las garantías reales no hipotecarias).

59 Al aplicar la metodología, los bancos deben traducir la hipótesis de referencia y el escenario adverso (o sea, los parámetros macroeconómicos), en parámetros de riesgo lo cual frecuentemente se realiza a través de modelos³⁴. Estos cálculos basados en modelos dan lugar a cambios en el balance, la cuenta de resultados y los activos ponderados por riesgo (y, en consecuencia, en los requisitos de capital³⁵). En el **recuadro 4** se muestra, en términos muy simplificados, el riesgo de crédito.

Recuadro 4

Traducción de los parámetros macroeconómicos en efectos

Con respecto al riesgo de crédito, los parámetros macroeconómicos deben traducirse, entre otros aspectos, en probabilidad de impago (PD) y pérdida en caso de impago (LGD). Por ejemplo, la probabilidad de impago de una cartera de préstamos de crédito al consumo debería calcularse con respecto a los coeficientes

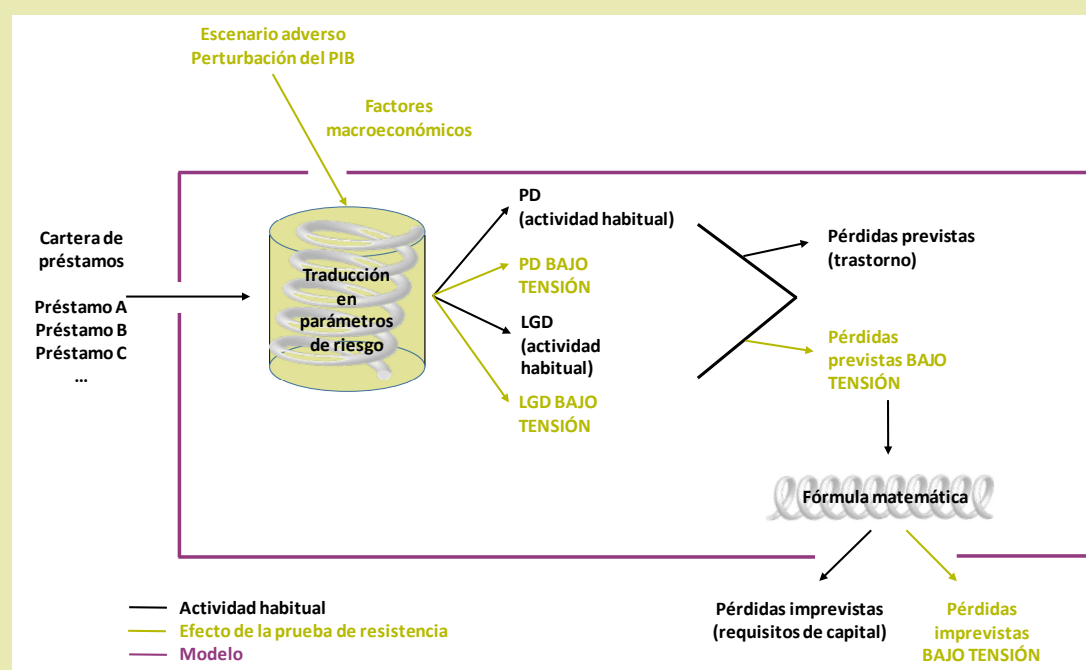
³⁴ Los bancos tienen distintas opciones para establecer sus requisitos de capital. Pueden utilizar el llamado método estándar, o bien el método IRB (método basado en calificaciones internas) (básico o avanzado). En este último caso es probable que se utilicen modelos. Por Ley, estos modelos deben ser aprobados por el supervisor bancario.

³⁵ Los requisitos de capital se expresan como porcentaje de los activos ponderados por riesgo.

de receptividad al PIB, al consumo privado, al desempleo y los tipos de interés, entre otros factores.

La PD y la LGD son los parámetros de entrada para los modelos de los bancos que dan lugar al cálculo de las pérdidas previstas e imprevistas y los requisitos de capital. En la *ilustración 3* se muestra un gráfico simplificado.

Ilustración 3 – Traducción de parámetros en efectos (con respecto al riesgo de crédito)



Nota: Los modelos internos que utiliza un banco a efectos reglamentarios y contables también pueden utilizarse para realizar pruebas de resistencia. Sin embargo, los bancos también pueden contar con modelos específicos para realizar las pruebas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

60 En los bancos que utilizaron sus propios modelos, la precisión de estos últimos es crucial para la credibilidad de los resultados de las pruebas de resistencia. No obstante,

al estar desarrollados por los propios bancos, estos modelos pueden estar sesgados³⁶, lo que demuestra la necesidad de contar con un control de calidad riguroso.

61 Cuando los bancos no cuentan con modelos apropiados para calcular parámetros del riesgo de crédito (como PD y LGD, véase la *ilustración 3*), se espera que se basen en los valores de referencia de riesgo de crédito elaborados por el BCE. Estos valores de referencia han sido elaborados por la Dirección de Política Macropudencial y Estabilidad Financiera del BCE, adscrita a la función monetaria del BCE.

62 Además de la incertidumbre del modelo resultante, el Tribunal también ha detectado deficiencias en algunos de los supuestos utilizados.

63 Los valores de referencia deberían consistir en un coeficiente o conjunto de coeficientes para cada parámetro de riesgo (PD, LGD, etc.) que mida la receptividad de cada riesgo a cada una de las variables macroeconómicas. Se debatió con las autoridades competentes nacionales tanto la metodología empleada para la elaboración de los valores de referencia como los propios valores de referencia (incluidos los coeficientes). La Junta de Supervisores de la ABE aprobó los valores de referencia³⁷. Sin embargo, el BCE no revela estos coeficientes precisos a los bancos afectados ni los publica, sino que se elabora un resultado para cada tipo de cartera de cada país en función de las variables macroeconómicas de la hipótesis de referencia y del escenario adverso, y este es el único resultado que se comunica a los bancos. Todo ello ha reducido la transparencia³⁸ y ha llevado a los bancos a formular comentarios en la encuesta del Tribunal afirmando que el proceso de elaboración de los valores de referencia del riesgo de crédito era opaco.

³⁶ Si existen errores en el desarrollo, ejecución o uso de estos modelos, pueden sobrevalorarse o subestimarse los riesgos, incluso en gran medida. Esto se conoce a menudo como «riesgo de modelo». Los bancos también pueden calibrar los modelos para minimizar los efectos de la tensión en sus resultados.

³⁷ La metodología de elaboración de los valores de referencia también se presentó al sector bancario (solo a los bancos de la zona del euro) en el contexto de los seminarios organizados para el sector antes de iniciar la prueba de resistencia.

³⁸ La ABE cree que una mayor transparencia en la metodología de los valores de referencia del riesgo de crédito puede facilitar que los bancos amañen los resultados, pero el amaño es posible en todas las fases del proceso.

64 El enfoque ascendente se restringió imponiendo techos y suelos (véase el apartado 54). La ABE realizó algunas evaluaciones *ad hoc* (también con la inclusión de datos bancarios) para calcular el impacto de estos techos y suelos en los resultados de los bancos. No obstante, dada la limitación de sus recursos, la ABE no ha podido ofrecer una visión exhaustiva de dicho impacto en los resultados.

65 Para que los bancos puedan realizar sus proyecciones, es necesario elaborar supuestos. Algunos de estos supuestos vienen impuestos por la metodología; otros pueden ser elaborados por los propios bancos. Una opción metodológica clave fue trabajar con el supuesto de un balance estático y no dinámico, en particular un modelo de negocio invariable durante todo el período de proyección, lo que significa que los activos y pasivos a punto de vencer se sustituyen por elementos con características similares en las proyecciones de los bancos.

66 El supuesto de balance estático presenta inconvenientes:

- es probable que los bancos gravemente afectados en una situación de tensión pierdan oportunidades de negocio y acceso a financiación (en particular financiación mayorista o interbancaria). Sin embargo, esto no puede reflejarse en los cálculos de los bancos;
- en cierta medida, los bancos podrían combatir los efectos negativos del escenario adverso utilizando opciones de reestructuración³⁹ como la venta de activos. No obstante, el supuesto de balance estático no permite que los bancos realicen proyecciones de este tipo de acciones en el escenario adverso. Si bien el Tribunal reconoce que la ABE o las autoridades competentes tendrían que evaluar la credibilidad y viabilidad de dichas acciones, constata que la prueba de resistencia del Banco de Inglaterra de 2018 incluía el uso de acciones de gestión «estratégicas» que, siendo realistas, un banco podría adoptar en

³⁹ Entre otras, la aplicación de las medidas establecidas en el plan de reestructuración de un banco. Los planes de reestructuración describen las medidas que adoptarían los bancos si su situación financiera se deteriorara gravemente, y deben actualizarse todos los años.

una situación de tensión. No tener este aspecto en cuenta, sería perjudicial para la evaluación de la resistencia real de un banco en situación de tensión.

La ABE tiene poca información sobre la solidez de los cálculos de los bancos

67 La ABE no tiene competencias jurídicas⁴⁰ para controlar directamente la calidad de los modelos y resultados de los bancos. En concreto, la ABE tiene competencias para i) pedir información directamente a los bancos; ii) exigir a las autoridades competentes que realicen exámenes específicos; iii) pedir a las autoridades competentes que lleven a cabo inspecciones sobre el terreno; y iv) pedirle a las autoridades competentes que exijan a los bancos la auditoría independiente de la información.

68 Sin embargo, debido a la actual estructura de gobernanza y a los limitados recursos, la ABE confió plenamente⁴¹ en las autoridades nacionales competentes para llevar a cabo el control de calidad. El personal de la ABE solo llevó a cabo directamente el control de calidad en las pruebas de 2011 con la ayuda de un equipo de expertos nacionales y del BCE o la JERS.

69 La ABE elaboró modelos de plantillas que debían rellenar los bancos con toda la información necesaria (hasta 900 000 puntos de entrada de datos en los grandes bancos). También facilitó directrices relacionadas con los modelos.

70 Los bancos debían enviar las plantillas con la información a las autoridades competentes, que a su vez tenían que realizar controles para garantizar la calidad de los datos. A continuación, las autoridades competentes debían presentar las plantillas a la ABE.

71 Tras recibir los expedientes, la ABE realizaba controles de calidad automatizados de los datos de las plantillas presentadas. Cualquier problema de calidad de los datos detectado se transmitía a las autoridades competentes para su resolución.

⁴⁰ Artículo 32, apartados 3 *bis* y *ter* del Reglamento de la ABE.

⁴¹ Véanse, por ejemplo, los manuales de control de calidad de la ABE.

72 Por lo tanto, el Tribunal examinó si:

- a) la ABE tenía garantías suficientes de los controles de calidad realizados por las autoridades competentes;
- b) los propios controles de la ABE garantizaban la calidad de los resultados facilitados por los bancos.

La ABE tenía información limitada sobre los controles de calidad realizados por las autoridades competentes

73 Con respecto a los controles de calidad que debían realizar las autoridades competentes, en la nota sobre metodología se aludía a una serie de medidas que dichas autoridades deberían haber tomado (se insta a las autoridades competentes a «examinar», «exigir», «cuestionar», etc.). La nota sobre metodología era un documento vinculante. Por otra parte, la ABE elaboró un manual específico para garantizar la calidad. Proporcionaba directrices a las autoridades competentes para revisar los cálculos de los bancos y cuestionar los resultados presentados por estos. El manual fue aprobado por la Junta de Supervisores como documento no vinculante, dejando de este modo a las autoridades competentes una considerable facultad de discreción.

74 Se esperaba que las autoridades competentes pidieran a los bancos que les facilitaran una nota explicativa u otro documento en un formato definido por dichas autoridades que contuviera la información cualitativa indicada en el anexo III de la nota metodológica. Las autoridades competentes debían utilizar esta nota explicativa en el proceso de control de calidad para ayudarles a realizar un análisis significativo de los datos presentados. La calidad y el nivel de detalle de dichas notas varía entre las diferentes autoridades competentes⁴².

75 La ABE consideraba que no estaba en situación de cuestionar o supervisar sistemáticamente el trabajo de las autoridades competentes. El Tribunal constató que

⁴² Por ejemplo, la encuesta del Tribunal mostró que la exhaustividad de los datos facilitados a las autoridades competentes sobre el anexo 3 en las pruebas de 2016 variaba significativamente (la longitud de los documentos oscilaba entre once y 180 páginas).

la ABE no disponía de información pormenorizada sobre la profundidad o el alcance de los controles realizados por las autoridades competentes, en particular:

- si las autoridades competentes evalúan si el funcionamiento de los modelos de pruebas de resistencia de los bancos se ajusta a normas mínimas de solidez econométrica y receptividad de los parámetros de riesgo. De hecho, según la encuesta del Tribunal a las autoridades competentes y las entrevistas que se realizaron, los supervisores no efectuaron controles en profundidad y sobre el terreno de estos modelos. Los modelos solamente fueron cuestionados por los supervisores cuando encontraron cifras inverosímiles;
- en qué medida la aplicación de restricciones (techos y suelos) influía en los resultados, esto es, cómo habrían variado los resultados, de manera positiva o negativa, en ausencia de restricciones. Ni la ABE ni las autoridades competentes recabaron sistemáticamente dicha información;
- en qué medida habían influido en los resultados otros datos, como los valores de referencia del riesgo de crédito del BCE. Además, no disponía de información sobre si los valores de referencia se utilizaron por la debilidad o deficiencia de los modelos internos de los bancos o porque las cifras de dichos valores eran más favorables que los propios cálculos de los bancos. Las autoridades competentes deciden si utilizan o no los valores de referencia del riesgo de crédito del BCE cuando consideran que las cifras de los bancos son excesivamente optimistas, o que los modelos propios de los bancos son inadecuados.

76 Aunque en el manual de control de calidad se proponía que las autoridades competentes realizaran una autoevaluación sobre su aplicación del manual, ninguna autoridad competente facilitó dicha evaluación a la ABE.

Los controles propios de la ABE son insuficientes

77 La ABE disponía de recursos limitados de personal –aproximadamente siete equivalentes a tiempo completo– para realizar las pruebas de 2018. La ABE sometió a controles automáticos los datos presentados por las autoridades competentes. Estos controles consistían en i) controles numéricos (signos equivocados, verificación de que los subtotales no superasen los totales, etc.), ii) verificación de la aplicación correcta de las restricciones de la metodología, y iii) controles de la verosimilitud estadística. La ABE comunicó los resultados de estos controles a las autoridades competentes, encargadas del seguimiento.

78 En los controles de la verosimilitud, se compararon distintos datos de los bancos. Se consideró que los datos que se desviaban de la distribución normal presentaban un posible problema de calidad (resultados discrepantes).

79 En estos controles, se consideraba que todos los bancos pertenecían al mismo grupo. Por el reducido tamaño de la muestra, no pudieron crearse grupos de homólogos (bancos con una exposición geográfica parecida y sus correspondientes niveles de tensión, bancos con modelos de negocio similar o bancos con un grado parecido de solvencia financiera). Por tanto, la detección por la ABE de resultados atípicos resultó muy poco útil para verificar los resultados, ya que existen numerosas explicaciones válidas para este tipo de resultados. De hecho, si solo se buscan resultados atípicos es incluso posible que se omitan casos más críticos, como los de los bancos que deberían haber sido resultados atípicos pero no lo fueron.

80 A pesar de su función coordinadora, la ABE no recibió sistemáticamente (ni contaba con los recursos para solicitar sistemáticamente) información sobre las actividades supervisoras de las autoridades competentes (como las puntuaciones del PRES⁴³ para cada banco), pese a que resulta pertinente para juzgar la validez de los resultados de las pruebas de resistencia.

81 La ABE disponía de información limitada sobre la medida en que las autoridades competentes habían realizado un seguimiento de los problemas de calidad que había planteado. Cuando la ABE manifestó su preocupación por la cautela de los resultados, tuvo que confiar en la buena voluntad de las autoridades competentes en su respuesta. De hecho, la calidad de los comentarios sobre las pruebas de 2018 difería mucho entre las distintas autoridades competentes. Cuando recibió explicaciones, la ABE no disponía de tiempo ni de recursos para cuestionarlas en profundidad y, cuando no recibió ninguna, en muchos casos no analizó el supuesto en virtud del cual la autoridad pertinente tenía motivos válidos para no realizar más comentarios.

⁴³ La puntuación global del PRES oscila entre el grado 1 (sin riesgo perceptible) hasta el grado 4 (alto riesgo).

82 Hubo ciertos casos de déficit de capital surgido en bancos poco después de que la ABE hubiera publicado los resultados de las pruebas de resistencia. Los déficits surgieron en condiciones económicas y financieras normales, no en escenarios de tensión. La ratio de CT 1⁴⁴ de la hipótesis de referencia no reflejaba estas situaciones. En la práctica, la ABE no se basaba en los datos de partida proporcionados por los bancos.

83 Por tanto, dado que la ABE dependía de las autoridades competentes para el control de calidad, desempeñaba un papel limitado en esa tarea. La Junta de Supervisores nunca decidió utilizar las competencias que le confería el Reglamento de la ABE, en particular las de pedir a las autoridades competentes que llevaran a cabo revisiones específicas o controles sobre el terreno (véanse los apartados **67** y **68**).

Las publicaciones de la ABE y las autoridades competentes presentaban distinto grado de calidad

84 Los resultados y los principales datos pertinentes de las pruebas de resistencia en toda la Unión se publicaron en noviembre de 2018. En particular, el impacto de las pruebas de resistencia se muestra por la variación en el capital de nivel 1 ordinario y en la ratio de apalancamiento⁴⁵. El sitio web de la ABE ofrece documentos que analizan los resultados y también proporciona acceso a una base de datos con información recabada en los bancos durante el procedimiento.

85 Además de la ABE, algunas autoridades competentes y bancos participantes también publicaron los resultados de las pruebas de resistencia de dicha autoridad.

86 Así pues, el Tribunal examinó:

- a) la pertinencia de las publicaciones de la ABE;

⁴⁴ Ratio de CT 1 = capital de nivel 1 ordinario / \sum importes de exposiciones de riesgo (para el riesgo de crédito, el riesgo de mercado, el riesgo operativo, etc.).

⁴⁵ La ratio fue introducida tras la crisis financiera para limitar la acumulación de niveles de apalancamiento excesivos en el sector bancario (no tiene en cuenta los riesgos de los bancos). Corresponde a: capital ordinario de nivel 1/suma de los valores de exposición de los activos y de las partidas fuera de balance.

- b) la exactitud de las comunicaciones de las autoridades competentes y los bancos.

Aunque la ABE publicó más información que nunca, faltaban algunos datos fundamentales

87 La cantidad información publicada por la ABE supera con creces la publicada por otras autoridades sobre sus propias pruebas de resistencia. Esto mejora la transparencia, en particular para los supervisores, los analistas bancarios y otros expertos en la materia.

88 Para poder evaluar el valor informativo de los datos que publica la ABE, el Tribunal examinó si la información publicada ofrecía respuestas a las siguientes preguntas:

- a) ¿Qué factores influyeron en los resultados?
- b) ¿Son comparables los resultados?
- c) ¿Está claro si los bancos y el sistema financiero de la UE son resistentes a la tensión?

Información sobre los factores determinantes

89 Globalmente, el informe de la ABE analiza los principales factores del impacto por tipo de riesgo (riesgo de crédito, riesgo de mercado, riesgo operativo), así como los efectos en las principales partidas del balance. Además, ofrece una descripción más pormenorizada del impacto ejercido por tipos de riesgo y supuestos metodológicos específicos (por ejemplo, señala que las pérdidas de riesgo de crédito son las que más contribuyen a los efectos de la tensión).

90 En el informe de la ABE sobre los resultados falta la siguiente información importante:

- La medida en que las pérdidas crediticias (con diferencia, principal factor causante de resultados negativos) se debieron a nuevos impagos o al antiguo stock de activos impagados⁴⁶.
- La medida en que la metodología de la ABE, sus supuestos y restricciones (véase el apartado 64) o el uso de los valores de referencia del riesgo de crédito del BCE (véanse los apartados 60 a 63) incidieron en los resultados. En la actualidad, la propia ABE no ha evaluado estos aspectos.

Comparación de los resultados

91 En el informe de la ABE se alude al hecho de que existen grandes variaciones entre los bancos. De hecho, no se pueden comparar fácilmente los resultados de cada banco por una serie de razones, tales como:

- el supuesto de balance estático (véanse los apartados 65 y 66) y otros elementos prescriptivos (véase el apartado 64) de la metodología tienen efectos distintos en cada banco;
- los resultados de los bancos (esto es, la variación en la ratio de CT 1) están afectados por el enfoque que utilizan para calcular sus requisitos de capital reglamentarios, es decir, que afecta al denominador de la ratio⁴⁷ (véase el apartado 59);

⁴⁶ Este último aspecto es especialmente importante, ya que dichas pérdidas podrían deberse a que la metodología de la ABE es más estricta que la contabilidad de un banco. En tal caso, las pérdidas crediticias en las pruebas de resistencia destacarían más la actual infraprovisión que las futuras pérdidas adicionales en un escenario adverso.

⁴⁷ Por ejemplo, los requisitos de capital para el riesgo de crédito no han sufrido grandes modificaciones para los bancos (menos sofisticados) que utilizan el método estándar, pero aumentarían para los bancos que utilizan el método IRB básico, ya que crecería la probabilidad de impago. Sin embargo, solamente los requisitos de capital de los bancos

- cada entidad traduce a su modo los parámetros de la hipótesis de referencia y el escenario adverso (principalmente mediante modelos a medida) (véanse los apartados 59 y 60);
- enfoque de control de calidad de las autoridades competentes no era homogéneo (véanse los apartados 73 a 83).

92 Como se reconoce en el apartado 87, la ABE publica una amplia gama de información útil que de otro modo no se conocería. Sin embargo, en el informe de la ABE no se facilitaban determinadas explicaciones que permitieran al lector entender las cifras en su contexto. Por ejemplo, el informe no presentaba un análisis de los bancos por países⁴⁸ que comparara los resultados de los bancos con la gravedad relativa del escenario adverso de su país correspondiente. Por ejemplo, faltan explicaciones relativas a:

- el grado en que diferían los niveles de tensión de un país a otro;
- el grado en que los niveles de tensión diferían de los de la crisis financiera (el Banco de Inglaterra realizó una comparación similar);
- el método utilizado por cada banco para calcular sus requisitos de capital y el modo en que afectó a los resultados⁴⁹.

(más sofisticados) que utilizan el método IRB avanzado reflejarían en gran medida el escenario adverso.

⁴⁸ Por ejemplo, al contrario que en el informe de 2016, en el informe de 2018 figura un cuadro que compara las ratios de CT 1 agregadas (las intermedias y las que cumplen todos los requisitos) de cada jurisdicción, pero sin facilitar un desglose de los países de la zona del euro (solo muestra seis países, la zona del euro y la UE). Hay que señalar que en 2016 quedaron excluidos los datos país por país de la publicación final a petición del BCE, en su función de autoridad competente.

⁴⁹ En el informe de la ABE (p. 22) únicamente se indicaba que, al comparar los resultados intermedios y los que cumplen todos los requisitos, la evolución de las ratios de capital de los bancos y el impacto con o sin disposiciones transitorias difería de un banco a otro. No aclaraba el modo en que los bancos se beneficiaban de estas distintas disposiciones, aunque esto se puede ver en las herramientas interactivas en línea.

93 En el *recuadro 5* se ofrecen ejemplos de análisis realizados por el Tribunal para contextualizar los resultados de 2018. Sin embargo, esta información y sus implicaciones para la resistencia no se incluyeron en las publicaciones de la ABE.

Recuadro 5

Resultados de 2018 – Ejemplos de lo que la ABE debería haber explicado

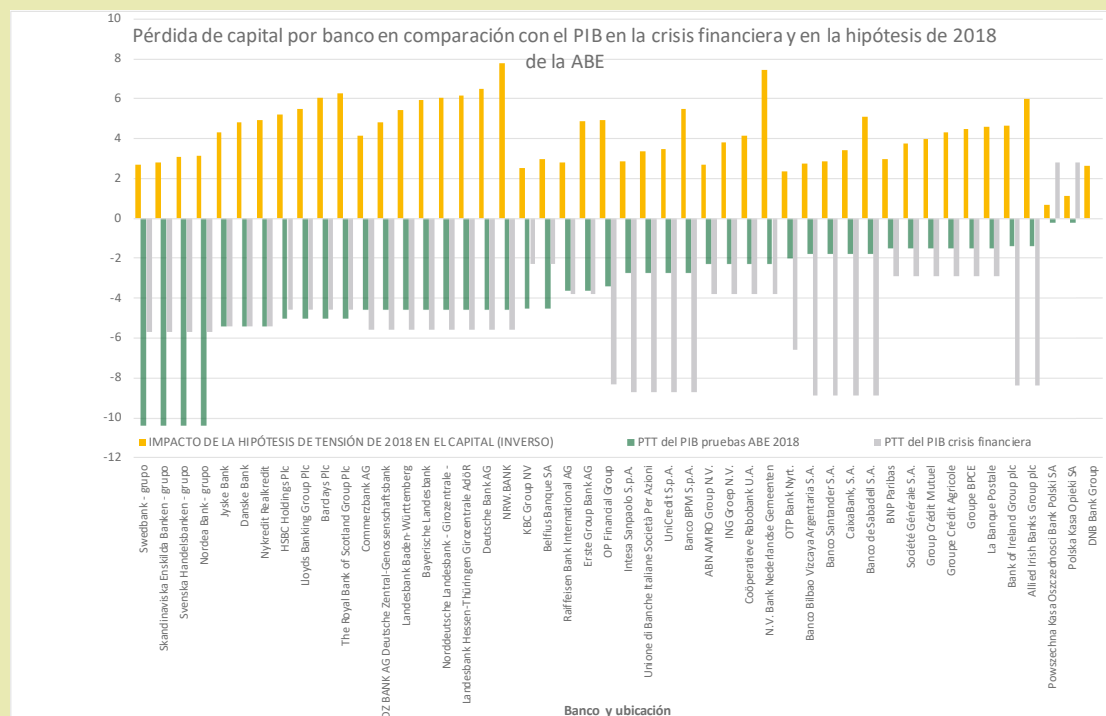
En 2018, bancos de Suecia y Bélgica presentaban algunos de los efectos más bajos en términos de ratio de CT 1, a pesar de que las perturbaciones del PIB superaban con creces la media y duplicaban las registradas durante la crisis financiera. El banco participante de Hungría presentaba el tercer impacto más bajo, con un descenso del PIB muy por debajo de la media e inferior a un tercio del de la crisis financiera. Los bancos polacos presentaban, con diferencia, los impactos más bajos. Sin embargo, casi no había descenso del PIB para Polonia (-0,2 %).

El resultado más notable fue para los bancos participantes de Irlanda: presentaban efectos bastante superiores a la media y, al mismo tiempo, el segundo descenso del PIB más bajo (ni siquiera el 20 % del de la crisis financiera).

Los resultados atípicos (bancos con un impacto muy significativo en la ratio de CT 1) corresponden a un banco de los Países Bajos (N.V. Bank Nederlandse Gemeenten) y a un banco italiano (Banco BPM).

En la *ilustración 4* y en el *cuadro 2* se muestran datos de todos los países.

Ilustración 4 – Pérdida de capital por banco frente al descenso del PIB experimentado durante la crisis financiera y con arreglo al escenario adverso



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la ABE.

Cuadro 2 – Comparación con el descenso del PIB (desde el nivel máximo [PTT]) con impacto en la ratio de CT 1 (intermedio)

Comparación con la crisis financiera	País	Número de bancos	Comparación con la media de descenso PTT del PIB (UE)	Impacto en el CT 1 (con respecto a la media)
Significativamente inferior a la crisis financiera	ES	4	Inferior a la media	Mixto (de muy bajo a bajo, y 1 alto)
	IT	4	Inferior a la media	Mixto (de bajo a muy bajo, y 1 alto)
	HU	1	Inferior a la media	Muy bajo
	IE	2	Significativamente inferior	De alto a muy alto
	FI	1	Cerca de la media	Alto
Inferior a la crisis financiera	NL	4	Inferior a la media	Mixto (de bajo a muy bajo, y 1 extremadamente alto (resultado discrepante))
	FR	6	Significativamente inferior	Mixto (de bajo a muy bajo, y 3 altos)
	DE	8	Superior a la media	extremadamente alto (resultado discrepante), pero 1 bajo)
Cercano a la crisis financiera	DK	3	Significativamente superior	Alto
	AT	2	Cerca de la media	Mixto (1 alto, 1 muy bajo)
Superior a la crisis financiera	UK	4	Superior a la media	De alto a muy alto
Significativamente superior a la crisis financiera	SE	4	Significativamente superior	Muy bajo
	BE	2	Superior a la media	Muy bajo
	PL	2	Casi sin descenso	discrepante)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la ABE.

Resistencia de los bancos y sistema financiero

94 Con respecto a cada banco, el informe de la ABE presenta la evolución de varios ratios de capital (como el CT 1 y la ratio de apalancamiento), esto es, ofrece el valor de 2017, el valor posterior a la tensión (en 2020) y la diferencia entre ambos. Una mejora con respecto al pasado fue que el informe de 2018 ordenaba a los bancos por primera vez en función del tamaño de la ratio de capital CT 1.

95 En el informe de la ABE falta un dato esencial para averiguar la resistencia de un banco (o sea, para comprender si el banco respetaría o no sus requisitos de capital en condiciones adversas): los requisitos de capital de cada banco (los requisitos del pilar 1, del pilar 2 y los requisitos combinados de colchón).

96 El personal de la ABE propuso publicar los requisitos de capital, pero la propuesta fue rechazada por la Junta de Supervisores. Sin embargo, en su dictamen de 2015, la ABE abogó firmemente por publicar los requisitos de fondos propios. También señalaba que la Directiva sobre abuso del mercado⁵⁰ exige la publicación de los requisitos de capital para aquellas entidades que tengan valores negociados públicamente⁵¹. El entonces presidente de la Junta de Supervisores de la ABE ha abogado reiteradamente por que las autoridades competentes publiquen esta información, mientras que, el Banco de Inglaterra, por su parte, incluye esta información en la publicación de los resultados de sus propias pruebas de resistencia⁵². La práctica en este ámbito difiere entre las autoridades competentes (que tienen

⁵⁰ Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado) (DO L 96 de 12.4.2003, p. 16).

⁵¹ Dictamen de la ABE sobre la interacción de los requisitos del pilar 1, el pilar 2, los requisitos combinados de colchón y las restricciones en las distribuciones, 16.12.2015, apartados 10 a 13 y 15: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>.

⁵² Pruebas de resistencia al sistema bancario del Reino Unido: resultados de 2017, agregados y por bancos, p. 10.

autoridad para publicar estos requisitos) y los bancos (que pueden publicarlos a iniciativa propia).

97 Como la ABE no publicó los requisitos de capital de los bancos, los lectores debían obtener esta información de otras fuentes públicas, que a menudo divulgan los datos de modo poco coherente y en distintos formatos. En las pruebas de resistencia de 2016, el Tribunal buscó esta información en una muestra de ocho bancos y comprobó que no solo habrían incumplido los requisitos combinados de colchón, sino también los requisitos mínimos de capital (pilar 1 y pilar 2). El informe de la ABE de 2016 no dice nada sobre esta importante información.

98 En 2018, a partir de la información de que disponía la ABE, el Tribunal llegó a la conclusión de que ningún banco habría incumplido los requisitos mínimos (pilar 1 y pilar 2 sobre la base de CT 1). Sin embargo, cuatro bancos habrían incumplido el umbral que se menciona en el artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias⁵³ (requisitos de fondos propios más 1,5 puntos porcentuales), lo que puede activar las medidas de actuación temprana. El Tribunal también detectó que nueve bancos habrían incumplido sus requisitos combinados de colchón.

99 Asimismo, el hecho de que varios bancos corrieran riesgo de incumplir el umbral del 3 % para la ratio de apalancamiento en una recesión constituye un motivo de preocupación digno de mayor atención que una única línea en un informe de sesenta páginas de la ABE⁵⁴.

100 Teniendo en cuenta que en las pruebas de tensión se utiliza el supuesto de balance estático, la ABE no recoge información sobre las medidas de gestión que podrían adoptar los bancos, en particular sus opciones de reestructuración, por lo que no puede publicar dicha información. Sin esta información adicional, no es posible

⁵³ Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 173 de 12.6.2014, p. 190).

⁵⁴ Christian Stiefmueller, *Banks stress-tests 2018: Trying too hard to reassure*, Finance Watch, 7 de noviembre de 2018.

evaluar la capacidad de los bancos para mitigar los efectos negativos del escenario adverso y, de ese modo, su resistencia⁵⁵.

101 Los escenarios adversos cambian de una prueba a otra, tanto en términos de gravedad como de riesgos cubiertos, por lo que es difícil evaluar la mejora o el empeoramiento de la resistencia de los bancos a lo largo del tiempo.

102 La conclusión general de la ABE en 2016 fue que el sistema bancario europeo era resistente. La ABE no realizó ninguna declaración explícita en su informe de 2018, pero algunas autoridades competentes afirmaron que los resultados demostraban la resistencia de los bancos que ellas supervisaban. Tampoco puede otorgarse certificado de solvencia a todos los bancos ni a los sistemas financieros de todos los países:

- una comparación con la crisis financiera de 2008 demostraría si los bancos de la UE están mejor equipados que hace diez años para aguantar una tensión tan grave. No obstante, como ya se ha explicado, el escenario adverso presentaba menos gravedad que la crisis financiera;
- en los bancos se incumplieron o casi se incumplieron los requisitos mínimos reglamentarios (véanse los apartados **97** y **98**) y no se realizó ningún análisis del conjunto del sistema (que abarcara efectos de amplificación, patrones comunes, etc.);
- hay algunos casos de bancos que, poco después de la publicación de una prueba de resistencia, se enfrentaron a un importante déficit de capital.

103 Por último, el Tribunal señala que la antigua presidenta del Consejo de Supervisión del BCE afirmó reiteradamente que, mediante la revisión del balance combinada con una prueba de resistencia, el BCE enriqueció sustancialmente su conocimiento de la situación financiera real de los bancos⁵⁶. Con respecto a la prueba

⁵⁵ Evaluar la credibilidad y viabilidad de estas opciones de reestructuración forma parte de la supervisión en curso.

⁵⁶ Discurso de Danièle Nouy, *A year of the SSM – résumé and outlook*, European Supervisor Education Initiative Conference 2015, Praga, octubre de 2015.

de resistencia de 2018, la antigua presidenta manifestó que las pruebas de resistencia representaban un coste muy elevado para el supervisor financiero, y que no producían suficiente información nueva⁵⁷.

104 El entonces presidente de la ABE recalcó el papel positivo que había desempeñado la significativa presión supervisora coordinada por la ABE mediante varias pruebas de resistencia y ejercicios de recapitalización⁵⁸ para fortalecer los ratios de capital de los bancos y que la presentación detallada de los resultados también había reforzado la disciplina de los mercados y contribuido a restablecer la confianza⁵⁹. Pero también afirmó que⁶⁰, independientemente de la cantidad de datos que esta publicaba, los resultados tenían poco valor informativo por la disociación de los resultados de las pruebas de resistencia y las acciones supervisoras, y por la incoherencia entre la transparencia de unas y la opacidad de otras.

Las comunicaciones de algunas autoridades competentes y de algunos bancos presentan un panorama excesivamente positivo

105 Antes de la publicación, la Junta de Supervisores había aprobado un protocolo de comunicación sobre las pruebas de resistencia en toda la Unión, concebido para promover la coordinación, la consistencia y la coherencia en la comunicación externa, y centrado en la interacción con las autoridades competentes y en la comunicación externa con estas, que define normas mínimas para las publicaciones de dichas autoridades y los bancos.

106 No obstante, los comunicados de prensa de las pruebas de resistencia publicados por las autoridades competentes y los bancos participantes difieren, tanto en términos de cantidad como de esencia. El BCE hacía referencia en su comunicación

⁵⁷ A. Kröner y J. Deters: «EZB fordert Banken-Stresstest 2.0», *Handelsblatt*, 27 de noviembre de 2018.

⁵⁸ Discurso de Andrea Enria, antiguo presidente de la Autoridad Bancaria Europea, pronunciado en el Danmarks Nationalbank el 14 de junio de 2017.

⁵⁹ Observaciones iniciales de Andrea Enria, pronunciadas en el EBA-IMF Colloquium en Londres el 1 de marzo de 2017.

⁶⁰ Discurso de Andrea Enria, antiguo presidente de la Autoridad Bancaria Europea, pronunciado en el Banco Nacional de Rumanía, 15 de noviembre de 2018.

al informe de la ABE. No obstante, el Tribunal ha detectado casos (también en la zona del euro) en los que las autoridades competentes nacionales o los bancos presentaban una imagen favorable de la resistencia de un banco o del sistema financiero nacional, aunque se incumplieran los requisitos mínimos de capital reglamentarios con arreglo al escenario adverso (véase el **recuadro 6**). Esto demuestra que la ABE no está facultada para imponer lo que deben publicar las autoridades competentes y los bancos participantes, lo cual es aún más significativo teniendo en cuenta que se insta a las autoridades competentes compartir los borradores de sus comunicaciones con el personal de la ABE antes de su publicación.

Recuadro 6

Parte de la comunicación es equívoca

Algunos bancos centrales no publicaron sus propios comunicados de prensa, sino que se remitieron a las publicaciones de la ABE. Otras autoridades competentes utilizaron un discurso muy positivo sobre los resultados de los bancos de sus propias jurisdicciones. Sin embargo, aunque señalaron las reducciones inferiores a la media en las ratios de CT 1, no mencionaron los niveles inferiores a la media de tensión que habían soportado los bancos en cuestión, o simplemente hicieron caso omiso de los bancos que presentaban resultados deficientes.

También hubo diferencias importantes en el modo en que los bancos presentaron sus propios resultados. Por ejemplo, no todos los bancos comunicaron que, con arreglo al escenario adverso, habían incumplido el umbral de requisitos de fondos propios en más de 1,5 puntos básicos, pertinente para la actuación temprana.

Además, otros bancos no revelaron que, con arreglo al escenario adverso, habrían incumplido la ratio de apalancamiento intermedia, que es obligatoria para los bancos de la UE desde el 1 de enero de 2019. Un banco publicó un comunicado de prensa en el que afirmaba que las pruebas de 2018 presentaban más gravedad que las de los años anteriores, en contra del protocolo de comunicación.

Conclusiones y recomendaciones

107 El Reglamento de la ABE de 2010 confería a esta, en cooperación con la JERS, la tarea de poner en marcha y coordinar las pruebas de resistencia en toda la Unión. Para asegurar la «comparabilidad y fiabilidad de los métodos, prácticas y resultados», el Reglamento también otorgaba a la ABE autoridad para solicitar información directamente a las entidades financieras, y para instar a las autoridades competentes a que llevaran a cabo exámenes específicos, realizaran inspecciones sobre el terreno y participaran en estas actividades (véanse los apartados **04**, **07** y **67**).

108 En la práctica, la ABE ha decidido limitar su papel a la puesta en marcha de las actividades de prueba de resistencia, la oferta de metodología para ello y su coordinación con carácter general, sin realizar verdaderos esfuerzos por garantizar la fiabilidad y comparabilidad de los resultados presentados por los bancos en virtud del enfoque ascendente (véanse los apartados **67** y **68** y **73** a **76**).

109 El manual de la ABE que describe las medidas de control de calidad que deben aplicar las autoridades competentes no era vinculante. De hecho, la ABE tenía conocimientos escasos o nulos del contenido de los controles realizados por las autoridades competentes y de los modelos utilizados por los bancos. En particular, conforme a su interpretación, la ABE no solicitó exámenes específicos ni participó en ninguna inspección sobre el terreno, ni tampoco se llevaron a cabo otras actividades que garantizaran la comparabilidad y la fiabilidad de los resultados (véanse los apartados **73** a **83**).

Recomendación 1 – La ABE tiene que reforzar su control sobre el proceso de aplicación de las pruebas de resistencia

Con el fin de garantizar que los resultados publicados son significativos, comparables y fiables, la ABE debería:

- 1) Utilizar sus competencias jurídicas para obtener de las autoridades competentes toda la información que considere necesaria, y participar en sus visitas sobre el terreno, si procede, para obtener garantías sobre i) la fiabilidad de los métodos y modelos utilizados por los bancos y ii) los resultados de los bancos. La selección de los bancos a los que la ABE somete a una supervisión específica debería basarse en el riesgo.

- 2) Facilitar directrices claras y vinculantes para las autoridades competentes y desarrollar sus propios procedimientos de control de calidad en consecuencia.
- 3) En casos debidamente justificados, rechazar los resultados de la prueba de resistencia, por ejemplo, cuando las autoridades competentes y los bancos no sigan sus directrices y los resultados no hayan pasado sus controles de calidad.
- 4) Solicitar a las autoridades presupuestarias los recursos que necesite para cumplir plenamente sus obligaciones, tal y como se contempla en el Reglamento de la ABE.

Plazo: Prueba de resistencia de 2022

Recomendación 2 – Complementar el actual procedimiento ascendente con elementos descendentes

La ABE debería comprobar la resistencia de las entidades financieras ante evoluciones adversas del mercado mediante la introducción de un enfoque descendente que complemente al actual enfoque ascendente. Esto garantizaría mayor coherencia y control sobre el proceso, y, al mismo tiempo, ofrecería un valor de referencia para las pruebas de resistencia realizadas por las autoridades competentes y las entidades financieras. La selección de las entidades financieras sometidas a un enfoque u otro puede variar.

Plazo: Prueba de resistencia de 2022

110 El punto de partida de la ABE para la selección de los bancos fue la cantidad de activos, pero a continuación la ABE tomó una decisión *ad hoc* por la que excluía a algunos bancos (véanse los apartados [19](#) a [20](#)). Asimismo, la ABE no tuvo en cuenta el riesgo sistémico que pueden plantear los bancos para el sistema financiero. En consecuencia, no se incluyó a todos los bancos vulnerables. Algunos de los bancos excluidos habían sido sometidos recientemente a una reestructuración, procedían de países en los que los bancos tienen una exposición considerable a sus propios bonos soberanos, o tenían una elevada concentración de préstamos dudosos (véase el apartado [21](#)).

Recomendación 3 – Seleccionar los bancos en función del riesgo, y no solo del tamaño

Para garantizar que la muestra de bancos participantes permita cubrir los riesgos definidos por ella como pertinentes para las pruebas, la ABE debería ampliar la cobertura geográfica y añadir criterios basados en el riesgo al criterio de tamaño en la selección de los bancos para las pruebas de resistencia.

Plazo: Prueba de resistencia de 2022

111 El Tribunal constató que las pruebas de la ABE examinaban a los bancos con respecto a una recesión económica, en lugar de una perturbación derivada sobre todo de fallos del sistema financiero, aunque este tipo de perturbación fuera el principal factor que provocó la última gran recesión (véanse los apartados [35](#) y [36](#)).

112 Además, el Tribunal comprobó que importantes riesgos sistémicos (y determinados países y variables) fueron sometidos a un bajo nivel de tensión, o a ninguna tensión en absoluto. Aunque la tensión debería ser grave pero verosímil, ni la ABE ni la JERS establecieron medidas de gravedad *ex ante* para el proceso. Para varias variables y Estados miembros, la tensión aplicada por la hipótesis adversa fue significativamente menos rigurosa que durante la crisis financiera (véanse los apartados [37](#) a [52](#) y el [recuadro 2](#)).

Recomendación 4 – Introducir hipótesis de tensión alternativas

A fin de garantizar que la tensión sea lo suficientemente grave como para poder evaluar el potencial de que el riesgo sistémico aumente en una situación de tensión, y para evaluar la resistencia del banco frente a vulnerabilidades sistémicas en la UE, la ABE debería:

- 1) Orientar más hacia la UE el proceso de definición y agregación de riesgos:
 - Teniendo debidamente en cuenta los riesgos internos de la UE que podrían activar un suceso adverso con repercusiones para el sistema financiero.
 - Exigiendo que los riesgos detectados en los cuadros de riesgo de la ABE se conviertan en la principal aportación para establecer el modelo del escenario adverso.

- 2) Probando distintos tipos de hipótesis de unas pruebas a otras (por ejemplo, aplicar tensión a riesgos diferentes), y plantearse añadir perturbaciones adicionales, más específicas de cada país, o análisis de sensibilidad.
- 3) Indicando qué nivel de gravedad global se busca para los parámetros clave, y definiendo criterios de evaluación de los niveles mínimos de gravedad en términos absolutos para todos los países.

Plazo: Prueba de resistencia de 2020

113 El papel preponderante de las autoridades supervisoras y macroprudenciales nacionales en la elaboración de las pruebas de resistencia no propició que se garantizaran hipótesis comparables e imparciales para los Estados miembros (véanse los apartados [29](#), [42](#), [43](#) y el [recuadro 1](#)), ya que no se tuvo suficientemente en cuenta la perspectiva global de la UE.

Recomendación 5 – La estructura de gobernanza debería garantizar que se toman debidamente en consideración los intereses de la UE

En septiembre de 2017, la Comisión Europea presentó una serie de propuestas para allanar el camino hacia una mayor integración financiera y una unión completa de los mercados de capitales, que incluía la gobernanza y la financiación de las autoridades supervisoras europeas, una de las cuales es la ABE. Sin embargo, el acuerdo político alcanzado en marzo de 2019 entre el Consejo y el Parlamento Europeo no prevé estos importantes cambios.

La Comisión, en el marco del próximo examen trienal del Reglamento de la ABE, debería abordar la idoneidad de la estructura de gobernanza de la ABE.

Plazo: Próxima revisión de 2022

114 La ABE publicó gran cantidad de datos sobre los resultados de las pruebas de resistencia, con el consiguiente incremento de la transparencia (véanse los apartados [84](#) y [87](#)). Sin embargo, no se publicaron los requisitos de capital del segundo pilar ni, por tanto, los requisitos de capital globales. Por consiguiente, no se disponía de la información más decisiva para comprender las consecuencias de las pruebas de resistencia (véanse los apartados [94](#) a [99](#)).

115 El informe de la ABE no establece un vínculo entre los resultados y el escenario adverso. Tampoco contenía información esencial sobre los factores que propiciaron los resultados de los bancos que permitiera considerar desde una perspectiva más amplia dichos resultados (véanse los apartados [90](#), [92-93](#) y el [recuadro 5](#)).

116 Las prácticas actuales de los bancos y de las autoridades competentes con respecto a la publicación de requisitos de capital adicionales difieren, pero en muchos Estados miembros estos datos están a disposición del público (véase el apartado [96](#)).

117 En varios casos, las autoridades nacionales (sobre todo los bancos centrales) y los bancos publicaron una imagen sesgada de los efectos de la tensión en la situación financiera de los bancos (véase el apartado [106](#) y el [recuadro 6](#)).

Recomendación 6 – Aumentar el valor informativo de las publicaciones

Para que los lectores de la publicación de la ABE puedan comprender las repercusiones de los datos publicados, la ABE debería:

- 1) Incluir los requisitos mínimos de capital de cada entidad en la información que publica y presentar los resultados de modo que los usuarios puedan analizarlos en su contexto (por ejemplo, agrupar los resultados por país, por el nivel de tensión a los que se ha expuesto al banco y por tipo y tamaño de banco).
- 2) Formular afirmaciones claras sobre la resistencia del conjunto del sistema financiero de la UE con respecto a la prueba de resistencia anterior, e indicar claramente los factores que más inciden en la resistencia.

Plazo: Prueba de resistencia de 2022

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Neven Mates, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión de 4 de junio de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Anexos

Anexo I – Estructura de gobernanza y funciones de los participantes en las pruebas de resistencia

Estructura de gobernanza de la ABE

La ABE es una agencia reglamentaria de la UE.

Junta de Supervisores: Compuesta por el presidente de la ABE y los jefes de los supervisores bancarios nacionales de los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea. La Junta toma todas las decisiones políticas de la ABE, incluida la adopción de proyectos de normas técnicas, directrices, dictámenes e informes. También toma la decisión final sobre el presupuesto de la ABE.

Consejo de administración: Está compuesto por el presidente de la ABE y seis miembros elegidos de la Junta de Supervisores. Toma las decisiones sobre las cuestiones operativas de la ABE y se encarga de ejecutar su programa de trabajo. Su función es velar por que la Autoridad cumpla su cometido y lleve a cabo las funciones que le son asignadas de conformidad con lo dispuesto en su Reglamento.

Estructura de gobernanza y grupos de trabajo de la JERS

La JERS es un organismo independiente de la UE.

Junta General: La Junta General, presidida por el presidente del BCE, es el órgano rector de la JERS. Se encarga de definir y priorizar los riesgos sistémicos y, en su caso, formular recomendaciones y alertas. Los miembros de la Junta General con derecho de voto son el presidente y el vicepresidente del Banco Central Europeo (BCE), los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros, un miembro de la Comisión Europea, los presidentes de la ABE, la AESPJ y la ESMA, el presidente y los dos vicepresidentes del Comité Científico Consultivo (ASC) y el presidente del Comité Técnico Consultivo (ATC). Los miembros sin derecho de voto comprenden representantes de alto nivel de las autoridades nacionales competentes, el presidente del Comité Económico y Financiero, los gobernadores de los bancos centrales nacionales o altos representantes de Islandia, Noruega y Liechtenstein.

La Junta General prepara y debate a nivel técnico las hipótesis de las pruebas de resistencia y aprueba dichas hipótesis.

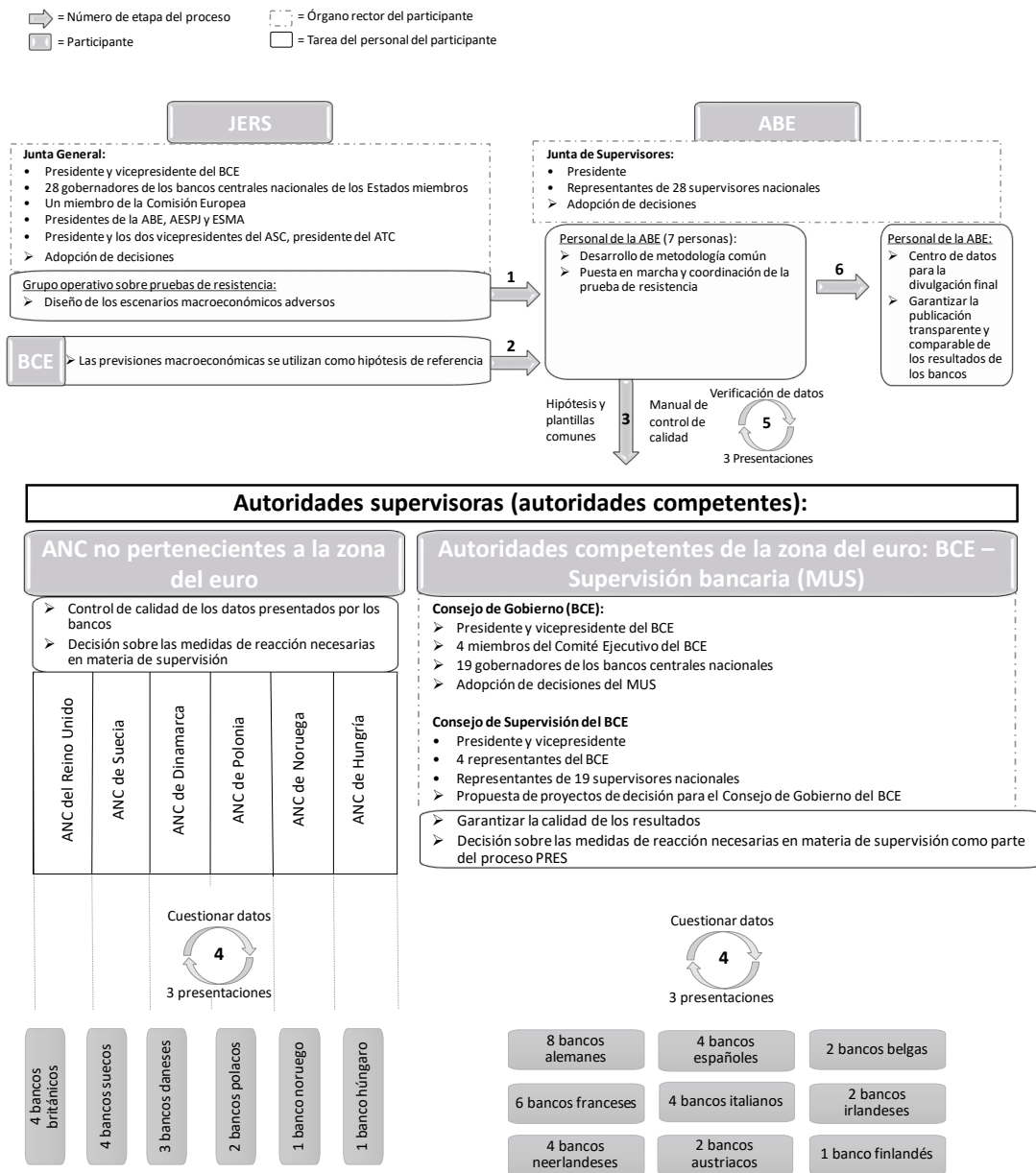
Comité Técnico Consultivo (ATC): Presta asesoramiento y asistencia sobre cuestiones relacionadas con el trabajo de la JERS. Sus miembros reflejan los miembros de la Junta General y comprenden representantes de los bancos centrales nacionales, de las autoridades supervisoras nacionales, de las tres AES, de la Comisión Europea, el ASC y los Estados miembros del EEE no pertenecientes a la UE. El ATC se encarga de preparar y debatir las hipótesis de las pruebas de resistencia.

Grupo operativo sobre pruebas de resistencia: Creado bajo los auspicios del ATC, colabora con las estructuras adecuadas de las AES y depende en gran medida del apoyo técnico y de modelización del BCE. El grupo operativo prepara los proyectos de hipótesis que se debaten en el ATC y que se presentan posteriormente para su debate y aprobación en la Junta General. Por este motivo, su presidente informa al ATC, al Comité Director y a la Junta General. Está compuesto por expertos de los bancos centrales nacionales y de las autoridades competentes nacionales, así como del BCE, la AESPJ, la ABE, la ESMA y la Comisión Europea.

Participantes y sus funciones en las pruebas de resistencia

Las funciones de los diferentes participantes en las pruebas de resistencia de toda la UE se muestran en la **ilustración 1**.

Ilustración 1 – Participantes y sus funciones



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentación de la ABE.

Anexo II – Riesgos definidos en la encuesta ascendente y riesgos elegidos por la Junta General de la JERS

01 El *cuadro 1* compara los cuatro riesgos que tengan las puntuaciones más altas detectadas en la encuesta ascendente (véase el apartado **29**) con los cuatro riesgos elegidos en última instancia por la Junta General de la JERS para impulsar la hipótesis tal y como se explica en la descripción.

Cuadro 1 – Riesgos definidos en la encuesta ascendente y riesgos elegidos por la Junta General de la JERS

Riesgos de mayor entidad detectados en la encuesta ascendente	Riesgos elegidos por la Junta General de la JERS
Reevaluación de las primas de riesgo mundiales	Revisión abrupta y considerable de las primas de riesgo en los mercados financieros mundiales (activada, por ejemplo, por una perturbación de expectativas políticas) que da lugar a un endurecimiento de las condiciones financieras
Calidad de los activos en el sector bancario	
Rentabilidad en el sector bancario	Bucle de retroalimentación adversa entre una baja rentabilidad bancaria y un bajo crecimiento nominal, entre cambios estructurales en el sector bancario de la UE
Sostenibilidad de la deuda soberana	Preocupaciones por la sostenibilidad de la deuda pública y privada, en medio de una posible revisión de las primas de riesgo y una mayor fragmentación política
---	Riesgos de liquidez en el sector financiero no bancario con posibles efectos expansivos en todo el sistema financiero

Fuente Documentación pública e interna de la JERS.

02 Los primeros tres riesgos elegidos por la Junta General de la JERS corresponden, con carácter general, a tres de los principales riesgos detectados por la encuesta ascendente.

03 Por el contrario, se incluyó el cuarto riesgo de la descripción (riesgos de liquidez en el sector financiero no bancario), aunque a los riesgos predefinidos relacionados

con el mismo se les asignó una prioridad relativamente baja en la encuesta ascendente⁶¹.

⁶¹ En concreto «déficit de liquidez del mercado», «regímenes de pensión» y «fondos de inversión y otras entidades financieras».

Anexo III – Principales variables del escenario adverso de la ABE para 2018 en comparación con la crisis financiera

Ilustración 1 – PIB de la zona del euro: desviación respecto a la hipótesis de referencia (%) y descenso absoluto en el escenario adverso

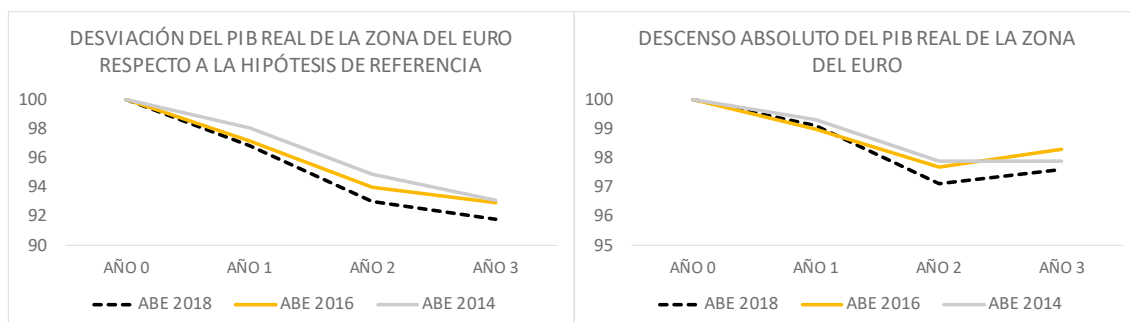
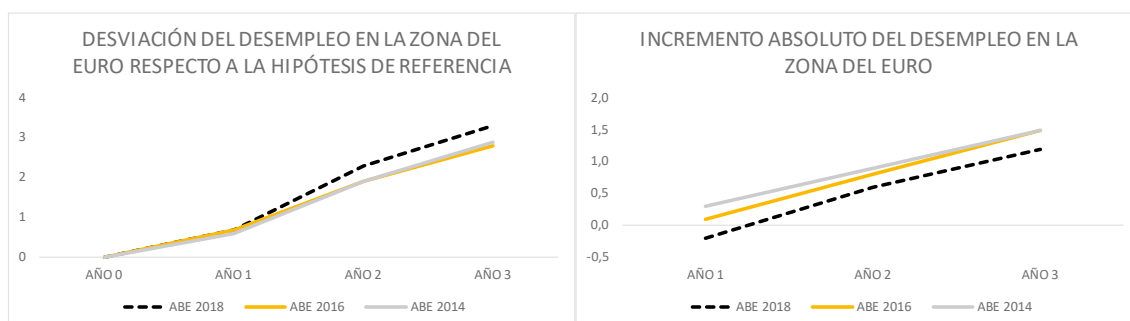
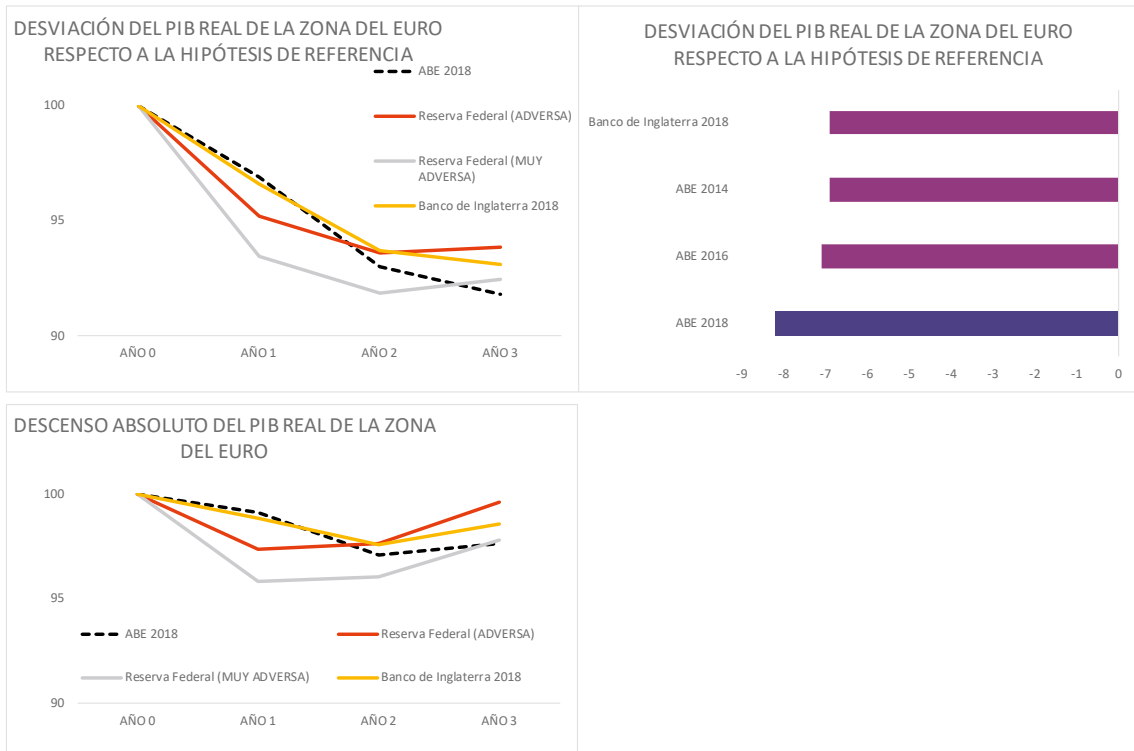


Ilustración 2 – Desempleo en la zona del euro: desviación respecto a la hipótesis de referencia (%) e incremento absoluto en el escenario adverso



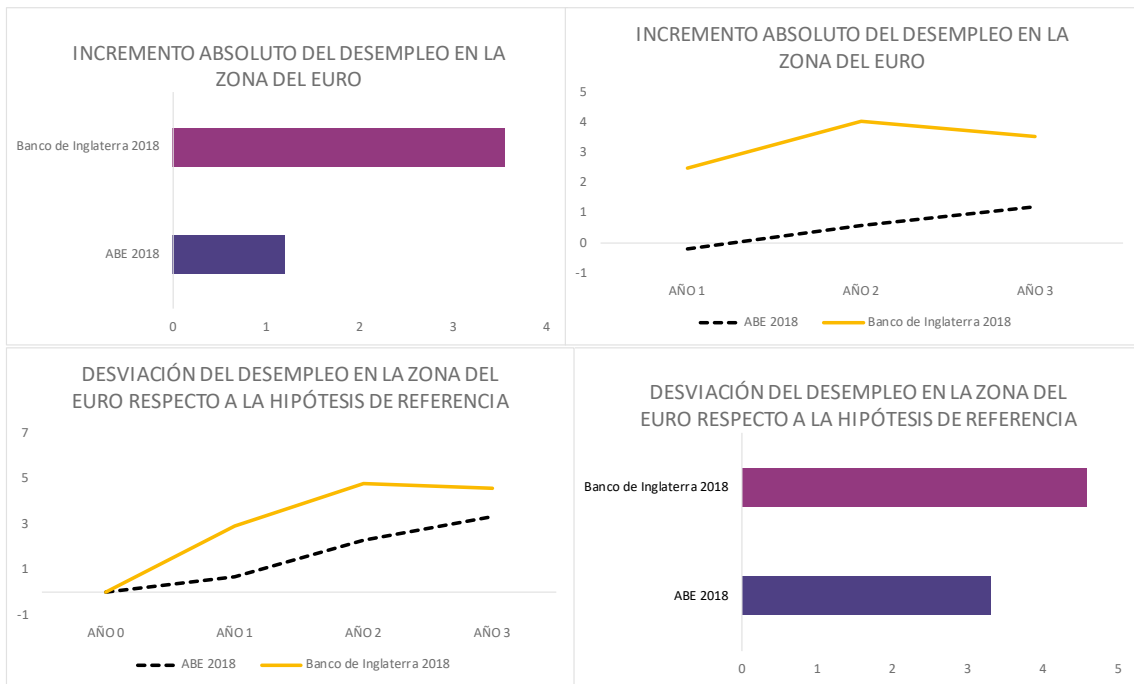
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la ABE o la JERS.

Ilustración 3 – Comparación del PIB con otras pruebas de resistencia



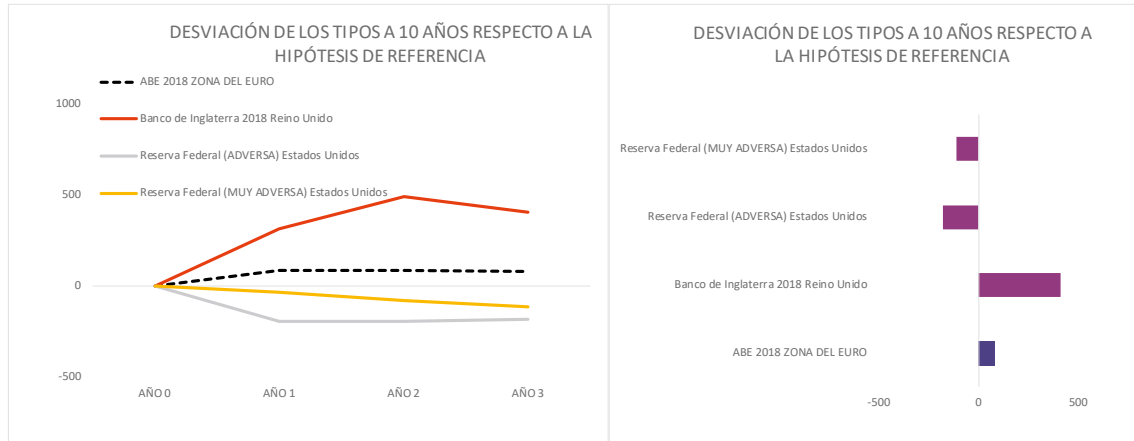
Fuente ABE, Reserva Federal, Banco de Inglaterra.

Ilustración 4 – Comparación del desempleo con otras pruebas de resistencia



Fuente: ABE, Banco de Inglaterra.

Ilustración 5 – Comparación de los tipos a diez años con otras pruebas de resistencia



Fuente: ABE, Reserva Federal, Banco de Inglaterra.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«PRUEBAS DE RESISTENCIA PARA BANCOS EN TODA LA UNIÓN: ES NECESARIO MEJORAR LA COORDINACIÓN Y CENTRARSE EN LOS RIESGOS»

INTRODUCCIÓN

9. La Comisión había reconocido los riesgos de que el órgano decisorio de las AES se vea influenciado por los intereses nacionales y no tenga suficientemente en cuenta el interés general europeo. Por lo tanto, en 2017, la Comisión presentó una propuesta para modificar las normas de las Autoridades Europeas de Supervisión (incluida la ABE), que abordaba, entre otras cosas, cuestiones de financiación y gobernanza. En particular, uno de los objetivos era garantizar que la toma de decisiones se orienta más a la UE que en la actualidad. Más concretamente, la Comisión propuso que la ABE dispusiera de una junta ejecutiva con miembros a tiempo completo, sobre la base de una lista restringida elaborada por la Comisión, y nombrada por el Consejo, que no tendría derecho de voto en la Junta.

Sin embargo, los legisladores no pudieron llegar a un acuerdo sobre esta solución y la propuesta de cambio se ha desestimado con el último acuerdo político de 21 de marzo de 2019. No obstante, con la intención de mejorar la gobernanza de las Autoridades Europeas de Supervisión por otros medios, el acuerdo político de 21 de marzo de 2019 refuerza la posición del presidente. En particular, a partir de la entrada en vigor de estas disposiciones modificadas, el presidente será nombrado por el Consejo, previa confirmación del Parlamento Europeo, sobre la base de una lista restringida de candidatos cualificados preparada por la Junta de Supervisores con la ayuda de la Comisión. También tendrá capacidad de voto en el principal órgano de decisión de la Junta de Supervisores y tendrá el derecho explícito a presentar proyectos de decisiones para su adopción.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Recomendación 5: La estructura de gobernanza debería garantizar que se toman debidamente en consideración los intereses de la UE

La Comisión acepta la recomendación y está de acuerdo en que la estructura de gobernanza de la Autoridad Bancaria Europea (y las demás Autoridades Europeas de Supervisión) debería garantizar que los intereses de la UE se toman debidamente en consideración.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 del Reglamento n.º 1093/2010 (y en consonancia con el acuerdo político de 21 de marzo de 2019 entre los legisladores), la Comisión volverá a revisar el funcionamiento de la ABE a más tardar en 2022. Esta revisión también tomará en consideración la gobernanza de la ABE. Sobre la base de los resultados de dicha revisión, la Comisión determinará si estaría justificado introducir nuevas mejoras en la gobernanza de la ABE.

27 de mayo de 2019

Respuestas de la ABE al informe especial del TCE sobre la prueba de resistencia en el conjunto de la UE

Comentarios generales

La ABE acoge con satisfacción el informe del TCE y reconoce los esfuerzos realizados por el TCE con el fin de proporcionar información valiosa para mejorar la eficacia de la prueba de resistencia en el conjunto de la UE en el futuro.

Desde 2011, la ABE ha llevado a cabo cuatro ejercicios de pruebas de resistencia. El anuncio de la prueba de resistencia facilitó la adopción de un considerable número de medidas preventivas. Los ejercicios de la ABE han contribuido a reforzar significativamente la posición de capital de los bancos europeos, la identificación adecuada de los préstamos dudosos y las medidas en curso orientadas a reducirlos y a mejorar significativamente la comprensión del mercado del sistema bancario de la UE.

Aunque la evaluación de supervisión banco por banco sigue siendo responsabilidad de los supervisores nacionales, el análisis de la ABE se basa en instrumentos estadísticos que permiten someter los propios resultados de los bancos a una evaluación de referencia comparándolos con los demás resultados. La ABE creó la primera base de datos exhaustiva de este tipo en Europa, a partir de una amplia muestra transfronteriza de bancos y poniendo en común información que anteriormente solo estaba disponible a nivel nacional.

Al igual que en los Estados Unidos, los resultados de la prueba de resistencia en el conjunto de la UE se dan a conocer siguiendo un modelo individual, banco por banco. No obstante, como se reconoce en el informe del TCE, nunca antes se había observado el nivel de detalle de la información facilitada en la UE, esto representa un beneficio adicional en una comunidad de supervisión fragmentada como la UE. Las cifras divulgadas complementan los resultados y sirven para que los participantes en el mercado efectúen sus propias pruebas de resistencia o sus propios análisis generales.

El ejercicio supone la implicación de muchos agentes y la aplicación de plazos ajustados; además de plantear necesariamente desafíos en la estructura de gobernanza, lo cual resulta difícil en

cualquier prueba de resistencia, pero en particular si el alcance de esta es de ámbito regional. Las atribuciones de la ABE como institución coordinadora, desarrolladora y garante de la metodología debe conciliarse con un marco jurídico en el que la ABE ejerza un papel limitado a la hora de garantizar la calidad de los resultados de los bancos y unos recursos escasos.

Como se señala en el informe, el marco de la UE requiere de un esfuerzo adicional para garantizar la coherencia entre bancos pertenecientes a diferentes jurisdicciones y sujetos a normas y prácticas de supervisión que aún no están plenamente armonizadas. La ABE se ha comprometido a tomar en consideración las recomendaciones del TCE incorporándolas al debate en curso sobre la aplicación de posibles cambios a largo plazo a la prueba de resistencia en el conjunto de la UE.

La ABE ha colaborado con la JERS y el BCE en la elaboración de estas respuestas cuando consideró procedente.

Comentarios detallados

Resumen ejecutivo

VII.

La ABE se abstiene de hacer comentarios sobre su propia gobernanza al margen de lo publicado en el «Dictamen de la Autoridad Bancaria Europea sobre la consulta pública sobre el funcionamiento de las Autoridades Europeas de Supervisión».

VIII.

En muchos casos, la composición de la Junta de Supervisores de la ABE y de la Junta General y de los subgrupos de la JERS es idéntica, por lo que ambas organizaciones colaboran entre sí durante todo el proceso.

IX.

Las atribuciones de la ABE son un reflejo de su gobernanza y sus recursos. Este aspecto resulta fundamental en muchas decisiones sobre la creación y la ejecución del ejercicio.

La actual división de tareas relacionadas con las pruebas de resistencia entre la ABE y las autoridades competentes en virtud de la cual las autoridades competentes son plenamente responsables de la garantía de la calidad es una forma prudente y eficiente de ejecutar el ejercicio, teniendo en cuenta el marco jurídico, la gobernanza y los recursos actuales. La ABE acoge con satisfacción la estrecha y fructífera colaboración con las autoridades competentes (incluida la supervisión bancaria del BCE) que se ha materializado en las pruebas de resistencia de los últimos años y que ha dado lugar a un planteamiento más sólido y creíble de las pruebas de resistencia.

X.

La ABE desea subrayar que esta observación debe interpretarse conjuntamente con el debate sobre la divulgación de los requerimientos correspondientes al pilar 2 que han mantenido las autoridades competentes. Antes de que introdujesen las recentísimas modificaciones en la legislación sobre requerimientos de capital, no era explícita la obligación de publicar los niveles bancarios correspondientes a los requerimientos del pilar 2. Esto cambiará con las modificaciones a la legislación sobre requisitos de capital [Reglamento (UE) n.º 575/2013 y Directiva 2013/36/UE] (véase el artículo 447: Divulgación de información sobre los parámetros clave), que entrarán en vigor en julio de 2019.

El informe de la ABE es un informe fáctico. No obstante, la ABE insistió en que los resultados deben interpretarse conjuntamente con el macroescenario.

Introducción

7.

Las atribuciones de la ABE son un reflejo de su mandato jurídico, que no le confiere ninguna competencia específica en materia de garantía de la calidad, a lo que se unen unos recursos limitados.

Observaciones

14.

En esta sección, la prueba de resistencia en el conjunto de la UE ha sido clave para identificar bolsas de vulnerabilidad y desencadenó medidas para recapitalizar el sector bancario de la UE. La divulgación sin precedentes de exposiciones bancarias también contribuyó a una mejora de la disciplina de mercado. Sin embargo, como toda prueba de resistencia, aunque el ejercicio se ejecute en el conjunto de la UE, no se pretende que cubra todos los posibles riesgos. La ABE siempre ha sido clara a la hora de explicar y comunicar esta limitación en sus informes.

20.

Los bancos en proceso de reestructuración quedan excluidos de la muestra debido a que la propia Comisión Europea se encarga de realizar periódicamente las «evaluaciones de viabilidad de la DG COMP en el contexto de los procedimientos de ayuda estatal». Además, la hipótesis de balance estático no sería óptima para los bancos en proceso de reestructuración, especialmente cuando el desapalancamiento forma parte de las condiciones para poder optar a ayudas estatales.

21.

La ABE desea señalar que la prueba de resistencia tiene por objeto proporcionar una visión de futuro sobre los riesgos potenciales para los bancos. En consecuencia, el punto de partida debe

consistir en una selección neutral de bancos, sin ninguna consideración a priori. De lo contrario, la selección podría presentar sesgos de selección si los supervisores seleccionasen solo los bancos «más débiles» en función de indicadores de riesgo retrospectivos y omitiesen bancos con vulnerabilidades posibles pero aún desconocidas.

La mayoría de los bancos de los países mencionados en el primer punto formaban parte de una muestra cuya prueba de resistencia corrió a cargo del BCE. En febrero de 2019 se publicó un informe de esta prueba de resistencia y se dieron a conocer los resultados en formato agregado (a excepción de Grecia, donde se publicaron los datos de cada banco por separado).

22.

En esta sección, la ABE señala que su prueba de resistencia utiliza un único escenario adverso y, por tanto, no puede cubrir todos los riesgos sistémicos, sino que se centra en los más importantes. La inclusión de un escenario adicional haría que el ejercicio fuera más oneroso y, por consiguiente, habría que analizar las implicaciones que ello conllevaría en materia de costes, beneficios y recursos.

26-33.

En esta sección, la ABE señala que, como toda prueba de resistencia, aunque el ejercicio se ejecute en el conjunto de la UE, no se pretende que cubra todos los posibles riesgos. La ABE siempre ha sido clara a la hora de explicar y comunicar esta limitación en sus informes.

27.

Si bien el proceso no está documentado, la labor periódica de la ABE en materia de evaluación de riesgos, incluido su cuadro de riesgos, ayuda al personal a desarrollar su punto de vista sobre el escenario. Además, en el siguiente apartado del TCE, se reconoce la contribución de los miembros de la JERS a la evaluación de riesgos de la JERS, que también incluye a la ABE.

30.

En consonancia con la metodología común, la prueba de resistencia de la ABE es un análisis de escenario en el que las variables macroeconómicas se ponen en una situación de tensión con arreglo a una narrativa de riesgo (comienzo), a lo que sigue el cálculo por parte de los bancos de sus propias variables específicas (realización) en condiciones de tensión. Por lo tanto, un aumento considerable de los préstamos dudosos, no es el punto de partida del ejercicio, sino su resultado, y, de hecho, las disposiciones relativas al riesgo de crédito aumentan en la prueba de resistencia. También se señala que en el escenario macrofinanciero adverso para la prueba de resistencia del sector bancario en el conjunto de la UE correspondiente a 2018 se indica que «en general, el aumento del riesgo de crédito de los prestatarios daría lugar a que los bancos se enfrentaran a niveles más elevados de préstamos dudosos y un aumento concomitante de los ingresos por intereses no percibidos».

Además, la JERS desea señalar que los riesgos detectados por la Junta General tienden a abarcar la terminología más granular utilizada en la encuesta ascendente, de manera que los riesgos relacionados con la calidad de los activos entran en el ámbito del riesgo 2 del anexo II del presente informe.

31.

Aunque esta frase es correcta, en ella no se reconoce que una prueba de resistencia de liquidez y una prueba de resistencia de solvencia sean metodológicamente diferentes. En este sentido, la prueba de resistencia en el conjunto de la UE es un ejercicio de solvencia y no una prueba de liquidez, mientras que el riesgo de liquidez debe reflejarse de otros modos, tales como ratio de cobertura de liquidez y ratio de financiación estable neta. Una prueba de resistencia de liquidez requeriría un ejercicio diferente (como el que el BCE está llevando a cabo en 2019) y, dado que los horizontes temporales son diferentes, una prueba de resistencia de liquidez difícilmente se puede incluir en la actual prueba de resistencia en el conjunto de la UE, habida cuenta de i) su horizonte temporal; ii) la hipótesis de balance estático; y iii) la divulgación detallada de los resultados banco por banco.

32.

En consonancia con su mandato, la JERS incluye análisis de datos de cada banco a partir de diversas fuentes en su evaluación de riesgo siempre que lo considere oportuno. La JERS no tiene atribuida la supervisión microprudencial de los bancos, sino la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la UE, así como la prevención y la mitigación del riesgo sistémico.

33.

El cuadro de riesgos de la ABE se emplea como fuente de información que ayuda a su personal a reflexionar sobre el escenario de la JERS. Asimismo, tal como se ha mencionado anteriormente, se reconoce la contribución de los miembros de la JERS al ejercicio de evaluación de riesgos, que también incluye a la ABE.

34.

En consonancia con la metodología común, la prueba de resistencia de la ABE es un análisis de escenario en el que las variables macroeconómicas se ponen en una situación de tensión con arreglo a una narrativa de riesgo (comienzo), a lo que sigue el cálculo por parte de los bancos de sus propias variables específicas (realización) en condiciones de tensión.

Como se ha mencionado anteriormente, el escenario se basa en una narrativa fruto del esfuerzo conjunto de la ABE y la JERS. Los miembros de la Junta de Supervisores de la ABE (y sus subestructuras) y los de la Junta General de la JERS (y sus subestructuras) se solapan en gran medida y por lo tanto en ambas están representadas las mismas autoridades competentes, lo que también significa que durante todo el proceso todos los agentes implicados intercambian puntos de vista y debaten sobre el diseño de los escenarios.

36.

El escenario incluía perturbaciones tanto del sector real como del financiero.

37.

Es importante diferenciar los factores desencadenantes del escenario y su interacción con otros riesgos y otras vulnerabilidades, que, no obstante, se reflejan en la narrativa y en la calibración del escenario. Además, la JERS hace hincapié en que las amenazas a la estabilidad financiera que subyacen al escenario adverso no constituyen consecuencias indeseadas de futuras decisiones en materia de política monetaria.

38.

Los riesgos que se desencadenaron dentro de la UE desempeñan un importante papel de amplificación en el escenario. En la narrativa se mencionan explícitamente un bucle de retroalimentación adversa entre una baja rentabilidad bancaria y un bajo crecimiento nominal, junto con inquietudes suscitadas por la sostenibilidad de la deuda pública y privada, que desempeñan un papel clave en la calibración de las perturbaciones. El diseño del escenario garantiza que se detecten mediante el ejercicio los bancos que estén excesivamente expuestos a estos riesgos, incluida la posibilidad de quiebra bancaria si las pruebas lo avalan. Además, dadas las implicaciones más generales de los efectos de la amplificación, trascienden el alcance microprudencial de la prueba de resistencia de la ABE.

43.

El BCE y la JERS consideran que la declaración del TCE de que la participación de las autoridades nacionales en el proceso no contribuía a crear un escenario objetivo no aporta una descripción completa del proceso de desarrollo del escenario.

Recuadro 1:

La JERS y el BCE señalan que, en lo que respecta a las observaciones del TCE sobre el uso de gravedad adicional, cualquier modelo basado en datos históricos presenta limitaciones y que la apreciación de los responsables de la formulación de políticas constituye una contribución al proceso en su conjunto. A lo largo del proceso se celebraron múltiples debates y los puntos de vista de las autoridades competentes divergieron con respecto a la gravedad adecuada para su país, pero dichos puntos de vista y debates no se tradujeron automáticamente en acciones. Cada decisión se adoptó de forma transparente en colaboración con todos los integrantes del grupo de trabajo.

45.

En relación con la observación del TCE de que los países estaban sujetos a muy diferentes niveles de perturbación, cabe señalar que se ha demostrado que la variación de las perturbaciones de un país a otro iba en consonancia con la narrativa [véase Bianchi (2019), « The role of country factors in the 2018 EBA test stress test», n.º 1/FS/19, Central Bank of Ireland].

En Suecia, la profunda perturbación derivada del precio de la vivienda, reflejo de las vulnerabilidades del sector inmobiliario de este país, explica la gravedad general del escenario.

Recuadro 3:

Los escenarios de las pruebas de resistencia de los EE. UU. y del conjunto de la UE son diferentes del empleado por el Banco de Inglaterra, ya que indican una inflación baja durante todo el trienio, en lugar de un acusado aumento de los precios, como se supone para el Reino Unido. Además, existen diferencias en la aplicación de la perturbación a los tipos de interés a largo plazo. El escenario de la prueba de resistencia en el conjunto de la UE parte de un incremento relativamente ligero de los tipos de interés a 10 años, mientras que el escenario del Banco de Inglaterra simula un aumento muy elevado. Por otro lado, el escenario de la prueba de Análisis y Revisión Integral de Capital (CCAR, por sus siglas en inglés) de la Reserva Federal de los EE. UU asume una caída de los tipos a largo plazo.

La perturbación asociada a la tasa de desempleo en la prueba de resistencia adversa en el conjunto de la UE es inferior a la de todos los demás escenarios de pruebas de resistencia, si bien el nivel final de desempleo correspondiente a la UE es el más elevado de entre las otras pruebas de resistencia.

58.

La metodología no puede explicar cada caso concreto. Las posibles mejoras deberían proporcionar datos suficientes sin complicar excesivamente la metodología.

60.

Si bien es cierto que los modelos pueden presentar deficiencias, el ejercicio ascendente se complementa con:

- I. restricciones incluidas en la metodología;
- II. proceso de garantía de la calidad (y manuales de garantía de la calidad);
- III. estadísticas descriptivas;
- IV. valores de referencia del riesgo de crédito
- V. Un amplio conjunto de herramientas para garantizar la comparabilidad de los resultados.

62.

Las hipótesis formuladas se basan en las conclusiones de la bibliografía económica relacionada, o en las metodologías de pruebas de resistencia más avanzadas.

63.

Los coeficientes precisos no se comparten con los bancos para garantizar la eficacia de la prueba de resistencia en el conjunto de la UE. Es importante señalar que arrojar plena transparencia en

relación con los valores de referencia y los modelos de contraste aplicados por la ABE y el BCE contravendría el propósito de realizar una prueba de resistencia ascendente (restringida), dado que uno de sus objetivos principales consiste en ayudar a estimular la capacidad de modelización y gestión de riesgos de los bancos. En un ejercicio ascendente, las instituciones participantes deben centrarse en el desarrollo de modelos nuevos o en la mejora de los ya existentes, en lugar de intentar anticipar las expectativas de los supervisores. Además, proporcionar a los bancos el conjunto completo de elasticidades subyacentes a los valores de referencia de la ABE y del BCE les facilitaría demasiado la adaptación de sus proyecciones para pruebas de resistencia y la documentación requerida de los modelos, de modo que sería prácticamente imposible que las autoridades competentes cuestionaran debidamente los resultados bancarios.

66.

La hipótesis de balance estático responde a la finalidad de analizar el impacto de la prueba de resistencia siguiendo un razonamiento *ceteris paribus* [que parte de términos en igualdad de circunstancias]. Las posibles medidas de gestión mitigantes se consideran parte del proceso de revisión y evaluación supervisora (SREP, por sus siglas en inglés). La modificación de este enfoque requeriría recursos significativamente mayores para la garantía de la calidad y para evaluar la credibilidad de las acciones de gestión.

68.

La ABE no se encarga de la garantía de la calidad, pero proporcionó algunas herramientas para ayudar a las autoridades competentes (estadísticas descriptivas, informes de garantía de la calidad). Véase también la respuesta de la ABE acerca de las inspecciones in situ.

75.

La ABE concuerda con el TCE en que los limitados recursos no permitieron recopilar sistemáticamente información exhaustiva sobre hasta qué punto los resultados habrían diferido positiva o negativamente en ausencia de restricciones. No obstante, en relación con el funcionamiento de los modelos de pruebas de resistencia de los bancos con las normas mínimas, la ABE presentó las estadísticas descriptivas a las autoridades competentes y los informes sobre la garantía de la calidad con el fin de ayudarles en el proceso de garantía de la calidad al cuestionar las estimaciones de los bancos en el marco de la prueba de resistencia.

En lo que respecta a los valores de referencia para evaluar el riesgo de crédito, se utilizó la plantilla para la notificación de riesgo de crédito incluida en los campos correspondientes a 2018 que deben cumplimentar los bancos en caso de que se utilicen valores de referencia del riesgo de crédito, de manera que en cierto modo se había requerido esta información a los bancos. No obstante, la ABE reconoció que el modo en que los bancos indicaban el uso de valores de referencia se consideró incoherente y, por ese motivo, se esperan cambios en el próximo ejercicio de prueba de resistencia. Debe facilitarse más orientación a los bancos sobre las condiciones en las que debe indicar el uso de valores de referencia.

El BCE, en su función de autoridad competente, observa que existe un gran número de modelos de prueba de resistencia en uso a nivel bancario que no están sujetos a seguimiento ni a aprobación a nivel supervisor. Por consiguiente, con los recursos y el tiempo disponibles durante el proceso de las pruebas de resistencia, el BCE no se encuentra en condiciones de someter sistemáticamente todos los modelos a un control de calidad. Sin embargo, cuando se detectaron cifras inverosímiles, se cuestionaron los modelos correspondientes

76.

La ABE desea señalar que, aun cuando en el manual de garantía de la calidad se sugiere que las autoridades competentes deben llevar a cabo dicha autoevaluación, no se incluye ningún requerimiento de compartir esta evaluación con la ABE.

79.

La ABE desea señalar también que, en la medida de lo posible (riesgo de crédito y NII), se decidió facilitar estadísticas por país de la contraparte para todos los países de la UE, el MUS y los países nórdicos.

82.

En una prueba de resistencia cuyo resultado sea irrelevante, el objetivo no es detectar qué bancos que no la superan, sino discernir cuáles manifiestan más debilidad y requieren un mayor control de supervisión. De hecho, el banco al que parece referirse esta frase presentaba una de las mayores reducciones de capital constatadas en el marco de la prueba de resistencia. Asimismo, las autoridades competentes llevan a cabo toda verificación de los datos del punto de partida.

83.

La planificación y preparación de las inspecciones in situ es un proceso que suele programarse con varios meses de antelación. En cuanto a las necesidades de recursos, cabe destacar que, por ejemplo, una única inspección in situ puede requerir que se inviertan más de cincuenta semanas por persona empleada in situ, dependiendo del alcance de la investigación y de la complejidad de la cuestión que sea objeto de inspección.

87.

La ABE acoge con satisfacción la conclusión sobre la transparencia del ejercicio, en el que se aporta una gran cantidad de información, y reconoce que la única información que falta se encuentra en el nivel de los requerimientos del pilar 2, lo refleja el debate sobre su divulgación en la UE.

Véase también el comentario que figura a continuación sobre el apartado relativo a la divulgación de los requerimientos de capital.

90.

Cabe señalar que en la plantilla para las pruebas de resistencia figura información sobre la migración entre etapas, de manera que se incluyan los nuevos activos incumplidos.

91.

La ABE desea señalar que en todos los puntos de este apartado se ponen de relieve unas características claras que suelen darse en una prueba de resistencia ascendente.

La comparación entre los modelos internos y el método estándar que se menciona en el segundo punto viene impuesta por el Reglamento sobre Requisitos de Capital y no por la metodología de la ABE.

92.

Ateniéndose a los hechos, la nota a pie de página de este párrafo es objetivamente correcta. Sin embargo, no se menciona que esta comparación también se pueda apreciar comprobando cada banco por separado, en las hojas de cálculo individuales que se han facilitado.

93.

El informe de la ABE sobre el resultado de las pruebas de resistencia es un resumen muy neutro de los resultados y aspira a ser informativo pero imparcial. Si bien se proporciona plena transparencia sobre los resultados y las exposiciones subyacentes, el juicio se deja a cargo de las autoridades competentes y otras partes interesadas, teniendo en cuenta a su vez que la prueba de resistencia no es el punto final del proceso de revisión supervisora, sino su punto de partida.

95.

La ABE desea subrayar que esto debe interpretarse conjuntamente con el debate sobre la divulgación de los requerimientos correspondientes al pilar 2. Antes de que introdujesen las recentísimas modificaciones en la legislación sobre requerimientos de capital, no era obligatoria la publicación de los niveles bancarios correspondientes a los requerimientos del pilar 2 y han surgido algunos puntos de vista divergentes acerca de los beneficios de esta plena transparencia.

No obstante, la ABE concuerda en que se necesitan algunas mejoras en este ámbito, especialmente en consonancia con el discurso del anterior presidente de la ABE en el Banco Nacional de Rumanía (noviembre de 2018).

97-100.

Las directrices del SREP ponen de relieve el importante papel que desempeñan las medidas mitigantes a la hora de permitir que la entidad cumpla plenamente sus requerimientos de capital aplicables dentro de un plazo adecuado. Así se reconoce de hecho en el presente informe. Dado que la prueba de resistencia de la ABE se basa en una hipótesis de balance estático, se aconseja

ejercer prudencia a la hora de hacer una simple comparación de los resultados de las pruebas de resistencia con los requerimientos de capital.

101.

La ABE desea señalar que la única interpretación posible de esta frase es que se centra en la evaluación de la sensibilidad bancaria con respecto al escenario. La resistencia también depende de los puntos de partida del capital bancario, que se pueden comparar a lo largo del tiempo.

De hecho, la prueba de resistencia en el conjunto de la UE contribuyó al aumento gradual del capital bancario, como se confirmó en el análisis de la evolución del punto de partida de la ratio de capital de ordinario de nivel 1 a lo largo del tiempo.

102.

La ABE no pretende dar el visto bueno, ni se insinúa en sus informes, pero siempre insiste en que los resultados deben interpretarse conjuntamente con sus medidas e hipótesis de seguimiento y, en particular, deben tomarse como punto de partida de debates con las autoridades competentes.

La ABE no evalúa si los bancos de la actualidad podrían resistir la crisis financiera de 2008 ni ninguna otra crisis, ya que solo se podría lograr con un escenario idéntico al de dichas crisis.

Conclusiones y recomendaciones

108.

Las atribuciones de la ABE son un reflejo de su mandato jurídico, que no le confiere ninguna competencia específica en materia de garantía de la calidad, a lo que se unen unos recursos limitados. La única manera de lograr una mayor participación de la ABE en el proceso de garantía de la calidad es contando con más recursos. Además, se debe considerar qué implicaciones tiene esto en términos de coste de la prueba de resistencia y posibilidad de duplicación con el trabajo realizado por los supervisores (como el MUS).

La ABE pone de manifiesto que la comparabilidad se facilita mediante la publicación de datos muy detallados y ofrece explicaciones transparentes sobre las posibles diferencias de un banco a otro. La ABE proporciona igualmente herramientas de referencia a las autoridades competentes para que las utilicen en sus procesos de garantía de la calidad.

109.

La ABE concuerda con el TCE en que, independientemente de los mandatos jurídicos, estas actividades requieren un uso intensivo de recursos y por ello no pueden llevarse a cabo con los siete equivalentes a tiempo completo, incluidos los estadísticos que están trabajando en la prueba de resistencia. Además, las revisiones e inspecciones específicas deben organizarse, contratarse, etc., lo que resulta casi imposible de conseguir dentro del plazo de las pruebas de resistencia, en particular cuando se asigna a dichas tareas un presupuesto escaso o nulo.

Recomendación 1 – La ABE tiene que reforzar su control sobre el proceso de aplicación de las pruebas de resistencia

La ABE acepta la recomendación. Cabe destacar que este logro dependerá de que: i) se obtengan los recursos adicionales sustanciales, como ya se ha indicado y que el propio TCE ha recomendado; ii) la gobernanza se ajuste a los objetivos fijados por la Comisión sobre la base de la recomendación del TCE.

También es importante evitar solapamientos con las tareas ya realizadas por las autoridades competentes.

Recomendación 2 – Hay que complementar el actual procedimiento ascendente con elementos descendentes

La ABE acepta la recomendación. Cabe subrayar que este logro dependerá de la obtención de recursos adicionales.

Sería igualmente necesario en este caso contar con un presupuesto y unos recursos específicos. La creación desde cero un modelo descendente requiere conocimientos específicos y, posiblemente, la colaboración de consultores, pero la aplicación gradual de elementos descendentes puede ser viable con una preparación temprana por parte de la ABE y de los agentes implicados, con el fin de que dichos elementos se apliquen de aquí a 2022.

110.

Las decisiones sobre la muestra no son arbitrarias, sino que se basan en los criterios que figuran en la metodología y en los comentarios formales enviados por las autoridades competentes.

La ABE desea señalar que, dado que el propio objetivo de la prueba de resistencia es detectar los bancos potencialmente débiles, la selección de la muestra debe ser neutra, es decir, podría haber bancos considerados seguros sobre la base de indicadores de riesgo retrospectivos, pero muy sensibles a una perturbación adversa.

Recomendación 3 – Hay que seleccionar los bancos en función del riesgo, y no solo del tamaño

La ABE acepta parcialmente la recomendación. La ABE reconsiderará la cobertura geográfica. Sin embargo, la opinión de la ABE difiere de la del TCE con respecto al uso de criterios basados en el riesgo para complementar el criterio del tamaño a la hora de establecer la muestra para la prueba de resistencia en el conjunto de la UE.

111.

La ABE observa que, en ambos casos, la repercusión definitiva se medirá en términos de deterioro de las macrovariables y variables financieras.

Recomendación 4 – Hay que introducir escenarios de resistencia alternativos

La ABE acepta parcialmente esta recomendación.

Con respecto a la subrecomendación 4.1, dado que los riesgos pueden ser de origen mundial, la ABE se reserva el derecho (en coordinación con la JERS) de seleccionar los riesgos de mayor pertinencia.

Con respecto a la subrecomendación 4.2, la carga del ejercicio aumentaría para las autoridades competentes, los bancos y la ABE. Sin recursos adicionales, puede que la generación de múltiples escenarios no sea manejable en la prueba de resistencia en el conjunto de la UE.

La ABE también observa que, con respecto a la subrecomendación 4.3, puede mejorar los criterios para evaluar la gravedad del escenario, pero no sería posible cuantificar los niveles de gravedad de cada uno de los parámetros, lo cual es más bien el resultado del escenario en su conjunto.

Más allá de las inquietudes suscitadas por los recursos, la aplicación en la prueba de resistencia de 2020 sería complicada. Según el calendario habitual de las pruebas de resistencia, la JERS dispondría de tan solo unos meses para debatir, aplicar y decidir este ajuste significativo en el diseño del escenario.

Recomendación 5 – La estructura de gobernanza debería garantizar que se toman debidamente en consideración los intereses de la UE

No corresponde a la ABE formular observaciones sobre su propia gobernanza y aceptamos cualquier decisión que la Comisión determine.

114.

Debido al debate entre las autoridades competentes acerca de la divulgación de los requerimientos correspondientes al pilar 2, dicho pilar y, por consiguiente, el Requerimiento de Capital Global, no están publicados.

La ABE se propone presentar un informe compacto, factual y accesible que resuma los resultados de la prueba de resistencia. El informe complementa la valiosa difusión de datos que acompaña a la publicación de los resultados de la prueba de resistencia. La ABE está dispuesta a considerar posibles mejoras para incrementar aún más el valor informativo del informe.

Recomendación 6 – Hay que aumentar el valor informativo de las publicaciones

La ABE acepta la subrecomendación 6.1.

La ABE acepta parcialmente la subrecomendación 6.2. Observa que la prueba de resistencia es el punto de partida del SREP y se basa en la hipótesis del balance estático, así como que cualquier afirmación sobre resistencia podría inducir a error, ya que es a las autoridades competentes a

quienes les corresponde aportar una evaluación de la resistencia al final del SREP. La ABE aumentará el contenido informativo del informe de síntesis.

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV, Regulación de mercados y economía competitiva, presidida por Neven Mates, Miembro del TCE. La auditoría fue dirigida por Neven Mates, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con el apoyo de George Karakatsanis, jefe de Gabinete, y Marko Mrkalj, agregado de Gabinete; Marion Colonerus, gerente principal; Mirko Gottmann, jefe de tarea, y los auditores Karolina Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enrigh, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu y Julio Cesar Santín Santos.



De izquierda a derecha: Marion Colonerus, Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Julio Cesar Santin Santos, Neven Mates, Marko Mrkalj, Jörg Genner, Athanasios Koustoulidis, Shane Enrigh

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	24.4.2018
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	23.4.2019
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	4.6.2019
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión en todos los idiomas	3.7.2019
Respuestas oficiales de la ABE recibidas en todas las lenguas	28.6.2019

PDF ISBN 978-92-847-2192-4 doi:10.2865/063557 QJ-AB-19-008-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-2212-9 doi:10.2865/331601 QJ-AB-19-008-ES-Q

En el presente informe se evalúa la aplicación de las pruebas de resistencia para bancos en la UE llevada a cabo en virtud del mandato otorgado a la Autoridad Bancaria Europea (ABE). La hipótesis de tensión en cuanto en el ámbito macroeconómico preveía el empeoramiento de las condiciones con respecto a la hipótesis de referencia, pero las perturbaciones económicas fueron menos graves que lo anunciado.

Los efectos negativos de las perturbaciones económicas se concentraron en varias grandes economías, la mayoría de las cuales funcionaron bastante bien durante la última recesión, y no en los países más afectados por la crisis. Además, la hipótesis no evaluaba la vulnerabilidad de los bancos frente a graves perturbaciones financieras, y no se tuvieron suficientemente en cuenta riesgos sistémicos significativos.

Debido a la falta de recursos y a los mecanismos de gobernanza vigentes, la ABE no podía «asegurar la comparabilidad y fiabilidad de los métodos, prácticas y resultados» según establece el Reglamento, y tuvo que recurrir sobre todo a los supervisores nacionales. Un aspecto positivo fue la publicación de gran cantidad de información.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unión Europea, 2019.

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.