

# LA SUPERVISIÓN BANCARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Jaime CARUANA

## I. LA ESTABILIDAD FINANCIERA

**L**AS recientes crisis asiáticas, rusa y de entidades altamente apalancadas, han puesto de manifiesto que, en el contexto de mercados financieros cada vez más integrados y complejos, cambios en la percepción y valoración de los riesgos, unidos a fenómenos de contagio y desapalancamiento, pueden producir importantes y bruscas fluctuaciones en los flujos de inversión, que pueden afectar la estabilidad de los sistemas financieros.

Reforzar los sistemas financieros, tanto a nivel nacional como internacional, sigue estando en los *primeros lugares de la agenda de gobiernos y organismos internacionales*. El objetivo final de estos esfuerzos es conseguir sistemas financieros que no sean, en sí mismos, fuente de perturbaciones y que tengan la solidez suficiente para resistir las crisis. Se trata de un objetivo amplio en el que participan, siguiendo modelos que varían de un país a otro, los ministerios de finanzas, los bancos centrales y las autoridades supervisoras.

La estabilidad financiera se apoya en tres elementos básicos: una infraestructura económica adecuada, un entorno macroeconómico estable y un *sistema financiero sólido con una adecuada supervisión*.

La solidez de un sistema financiero debe entenderse en sentido amplio, de forma que incluya su capitalización, el capital humano, y la existencia de siste-

mas y estructuras eficientes de gestión de riesgos.

En este contexto de búsqueda a escala internacional de sistemas financieros sólidos y resistentes, se ha planteado un cierto debate sobre la idoneidad de la organización de la supervisión en la Unión Europea, sobre su adaptación a los cambios que se están produciendo y sobre su capacidad de hacer frente a una hipotética crisis.

Las nuevas tecnologías, los procesos de desregulación, innovación financiera, desintermediación e integración de mercados financieros están promoviendo importantes cambios en el sector y plantean nuevos retos para la supervisión a escala mundial y en particular en Europa, donde el euro actúa como catalizador acelerando los cambios.

Merecen destacar como retos para la supervisión:

- *La tendencia a la internacionalización de las entidades de crédito*. Si bien es cierto que en el momento actual el grado de interrelación entre los sistemas bancarios europeos es todavía reducido, parece lógico pensar que las entidades tenderán a extender sus operaciones en el mercado de referencia, que ha dejado de ser el nacional para ser el europeo. Internet puede acelerar este proceso, haciendo posible una mayor competencia por la vía de la libre prestación de servicios. Si bien la moneda única introduce un factor de estabilidad macroeconómica que facilita la estabilidad financiera, la mayor actividad internacional y mayor integración de mercados

financieros potencia los mecanismos de transmisión de crisis.

- *La creciente concentración y complejidad de los conglomerados financieros*, que combinan entidades bancarias, empresas de servicios de inversión, compañías de seguros, otras entidades financieras e incluso pueden asociar empresas industriales, mediante participaciones accionariales relevantes y acuerdos estratégicos.

- *La presión que los mercados ejercen para crear valor para el accionista*, y consecuentemente, la tendencia a utilizar capital de forma más eficiente y ajustada. Elementos éstos que están pesando de manera significativa en las estrategias de los bancos.

Este artículo se centra en la descripción del modelo de supervisión en la Unión Europea y en analizar su capacidad para hacer frente a una crisis. También se tratan, a lo largo del mismo, algunos de los debates sobre la conveniencia o no de una supervisión centralizada en Europa o sobre la supervisión integrada de bancos, seguros y valores.

## II. LA SUPERVISIÓN BANCARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

El modelo regulatorio y supervisor bancario a escala mundial ha evolucionando de forma significativa. Con anterioridad a los años setenta, se trataba de evitar riesgos bancarios a través de la hiper-regulación. Se regulaban las operaciones de activo y pasivo, se controlaba la expansión de sucursales, se imponían coeficientes, etc. Todo ello en un entorno de movimientos de capital limitados por una restrictiva legislación de control de cambios.

Durante los años setenta y ochenta, según países, se produce un profundo proceso de liberalización de los movimientos de capital y de la legislación financiera; se evoluciona hacia una mayor libertad de las entidades en cuanto a su capacidad de operar, pero dentro de unas reglas cuyos principios sintetizan bien los llamados 25 principios básicos de Basilea.

Los 25 principios básicos de Basilea giran en torno a cuatro ideas principales: la limitación del acceso y ejercicio de la actividad bancaria, mediante la concesión de licencia a las entidades que cumplan una serie de requisitos; el respeto por parte de las entidades a unas normas de regulación prudencial, entre las que destaca la relativa a exigencias de recursos propios; la existencia de una supervisión prudencial con poderes suficientes para poder tomar medidas correctoras en caso necesario y, finalmente, la necesidad de transparencia por parte de las entidades y, por tanto, de cumplimiento de requisitos de información.

En la Unión Europea, la supervisión bancaria se basa en cuatro elementos: En primer lugar, la existencia de una *regulación armonizada* de mínimos. En segundo lugar, *la organización descentralizada de la supervisión* siguiendo el principio de subsidiaridad. En tercer lugar, *la coordinación entre supervisores*, tanto a escala bilateral como multilateral. Finalmente, es de destacar el *papel secundario del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)*, contemplado en el Tratado de la Unión en materia de estabilidad financiera.

En base a estos cuatro pilares, que se analizan detalladamente a continuación, se articula el modelo europeo supervisor de prevención y resolución de crisis bancarias.

### III. REGULACIÓN ARMONIZADA

El primer elemento en el que se apoya la supervisión bancaria europea es el *compartir unas reglas del juego comunes*. Mediante directivas comunitarias, que son transpuestas a la legislación de cada país, se dispone de una normativa armonizada. Se trata de una armonización de mínimos que cubre buena parte de, pero no todas, las prácticas bancarias. Tampoco la armonización garantiza que la transposición a la normativa nacional sea exactamente la misma; existe un cierto margen de interpretación nacional en la transposición de directivas.

En esta normativa armonizada, merecen destacarse los siguientes principios básicos de gran relevancia para la supervisión.

#### 1. Acceso limitado. Necesidad de licencia

Dado lo especial de la actividad bancaria, el acceso a la misma está limitado, de forma que es necesario cumplir una serie de requisitos para ejercerla. Estos requisitos van desde la idoneidad de los socios y administradores hasta la necesidad de disponer de un capital mínimo, y unos medios materiales y humanos suficientes.

Los criterios deben tener en cuenta la prohibición de todo trato discriminatorio en materia de establecimiento y prestación de servicios basado en la nacionalidad de la entidad. Dado el margen de interpretación que siempre permiten las directivas comunitarias, tratar de objetivar su contenido eliminaría obstáculos para la creación de entidades paneuropeas.

#### 2. Reconocimiento mutuo y supervisión en origen

La realización de una armonización «esencial, necesaria y suficiente» permite en el ámbito europeo llegar al reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de supervisión prudencial.

Bajo el principio del reconocimiento mutuo, una entidad de crédito autorizada en un estado miembro puede ejercer su actividad en toda la Comunidad, bien mediante el establecimiento de una sucursal, bien mediante la libre prestación de servicios.

El reconocimiento mutuo de los sistemas de supervisión prudencial supone que se aplica el principio de supervisión en origen, es decir, la supervisión corresponderá a la entidad competente del país de origen en el que la entidad de crédito ha recibido la autorización.

Las directivas comunitarias establecen normas para determinar el supervisor en forma consolidada, en función de las diversas estructuras de un grupo.

En el caso de que una entidad de crédito opere en otro país mediante una sucursal, el supervisor del estado miembro de acogida se encargará, en colaboración con la autoridad competente del estado miembro de origen, de la supervisión de la liquidez de la sucursal de la entidad de crédito. El estado de acogida mantiene también la facultad de verificar que las actividades de las sucursales cumplen las normas de interés general.

Cuando se opera a través de filiales —es decir, registrando una nueva entidad de crédito en otro país— es importante, para preservar la suficiencia de recursos propios, realizar la supervisión en forma consolidada, tal y como se analiza posteriormente.

En este caso, se pueden producir varios supuestos:

- Que la matriz sea una entidad de crédito situada en otro país. En ese caso, la filial será supervisada de forma individual por el país en el que la filial ha sido autorizada, mientras que la supervisión consolidada la ejercerá el supervisor responsable de la matriz.

- Que la matriz sea una sociedad financiera de cartera. En este caso, si no tiene más filiales que sean entidades de crédito, tanto la supervisión individual como la consolidada la realizará el supervisor de la entidad de crédito filial.

- Que la sociedad de cartera tenga varias filiales bancarias establecidas en diferentes países. En este caso, las Directivas establecen ciertos criterios para determinar el supervisor en base consolidada.

Lo importante es que la directiva sobre supervisión en base consolidada establece unas reglas para determinar la autoridad encargada de la supervisión consolidada del grupo. Esto no quiere decir que todos los casos estén claramente cubiertos, ya que algunos casos de grupos complejos, con estructuras con presencia importante en más de un país, requieren acuerdos específicos entre los supervisores implicados.

### **3. Exigencia de recursos propios**

Las entidades de crédito deben disponer de un nivel de recursos propios adecuado a su nivel de riesgo. La finalidad de esta medida, clave en la normativa prudencial, es garantizar un suficiente colchón de recursos propios que permita absorber pérdi-

das inesperadas, permitiendo la continuidad de la entidad y la protección del ahorro.

Con el fin de garantizar unos recursos propios suficientes, y teniendo en cuenta el entorno de competencia en el que operan las entidades de crédito, se ha armonizado la definición de recursos propios, sus elementos y la existencia de un coeficiente de solvencia mínimo.

No están, por el contrario, armonizados otros aspectos también importantes, vinculados a la calidad del balance y a las pérdidas esperadas, como son los criterios contables de valoración, clasificación de riesgos y dotación de provisiones.

### **4. Supervisión en base consolidada**

El principio de la supervisión en base consolidada está diseñado para evitar que, en estructuras complejas, se debilite la base efectiva de capital del grupo, y además, se pueda realizar una valoración correcta y global de todos los riesgos, independientemente de su situación en la estructura del grupo.

La variable clave es el perímetro al que se aplica la consolidación. En estos momentos, el acuerdo de Basilea es menos exigente, contemplando un perímetro más reducido que el fijado en las directivas comunitarias.

La reforma en marcha del acuerdo de Basilea sobre adecuación de capital incluye la propuesta de ampliar el perímetro de consolidación a las sociedades de cartera bancarias, así como a empresas de servicios de inversión, lo que acercaría las recomendaciones de Basilea a la normativa actual comunitaria.

Ésta es un área en la que conviene avanzar de forma homogénea a escala internacional, con el fin de igualar las condiciones de competencia de las entidades de crédito.

Por otra parte, todavía es necesario continuar el proceso de ampliación del perímetro de consolidación prudencial, para poder incluir los *holding* financieros no bancarios y, de alguna forma, los conglomerados financieros heterogéneos que agrupan bancos y compañías de seguros. Algunos países, como España, disponen de normas de consolidación prudencial (no contable) a escala de conglomerados, con el fin de garantizar los mínimos de solvencia y concentración de riesgos.

### **5. Limitación de grandes riesgos y participaciones cualificadas**

En cuanto a los grandes riesgos, existe una normativa armonizada que los define, y que establece limitaciones en proporción a los recursos propios de una entidad. Existe, además, un límite global a los grandes riesgos. Sin embargo, hay ciertas diferencias país a país, al permitir la directiva una aplicación más estricta.

Para las participaciones significativas en empresas no financieras, existe también una normativa armonizada que limita tanto la participación empresa a empresa como la suma de participaciones significativas, ambas en función de los recursos propios de la entidad.

### **6. Fondos de garantía**

En caso de crisis, se suelen calificar como «red de seguridad» dos mecanismos: por una

parte, los fondos de garantía de depósitos y, por otra, la inyección de liquidez de emergencia.

En materia de fondos de garantía, la directiva comunitaria ha establecido una cobertura mínima para todos los estados miembros, que desde el uno de enero del presente año, asciende a 20.000 euros. Esta cobertura se extiende a las sucursales, cualquiera que sea el país de la Unión Europea en el que se encuentren situadas. Además, están regulados los supuestos en los que los fondos deben intervenir.

#### **IV. ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA**

##### **1. La supervisión es competencia nacional**

Junto a una cierta armonización de la normativa, el modelo de supervisión contemplado en la Unión Europea se apoya en una organización descentralizada reforzada con diversos mecanismos de coordinación.

Siguiendo el principio de subsidiaridad, las competencias de supervisión permanecen en los países miembros, que son los responsables de la supervisión en base consolidada de las instituciones domiciliadas en ellos, y que tienen capacidad de organizar la supervisión de la manera que consideren más efectiva.

Este modelo de organización descentralizada, apoyada por instrumentos de coordinación, ha sido calificado como insuficiente por los defensores de la centralización de la supervisión en un organismo central europeo, sea el Banco Central Europeo o un organismo independiente diferente y de nuevo diseño. Si bien la previsible tendencia a la inter-

nacionalización y consolidación de entidades apunta a la conveniencia de un modelo centralizado, lo cierto es que hay buenas razones para pensar que el modelo descentralizado, con un adecuado grado de coordinación, se adapta mejor a las necesidades reales del sistema bancario europeo.

La supervisión nacional permite una mayor proximidad de las autoridades supervisoras a las entidades. Dada la dimensión principalmente nacional de las entidades de crédito, este modelo se aproxima mejor a la realidad operativa actual de éstas y permite tener en cuenta las diferentes normativas (fiscales, mercantiles, contables, concursales, etcétera) y las prácticas existentes en los diversos países.

Persisten en Europa notables diferencias, tanto en las estructuras bancarias y de mercados financieros como en las normas concursales, mercantiles, fiscales, contables, etc. En muchos casos, estas diferencias han sido influidas por episodios pasados de resolución de crisis bancarias. Por poner un ejemplo, la liquidación de un banco por medio de un procedimiento judicial puede ser muy diferente de un país a otro.

En estos momentos, la realidad de la estructura bancaria europea muestra que la mayor parte del negocio de los principales grupos bancarios se concentra en su país de origen.

De acuerdo con datos (de 1998) de la revista de *The Banker*, de los cincuenta bancos más globales (que tienen una mayor proporción de sus activos en el extranjero) sólo ocho grandes (con activos superiores a 100.000 millones de dólares) tienen más del 50 por 100 de sus activos en el extranjero. De esos

ocho bancos, cuatro pertenecen a la zona euro. Sin pretensiones de que los datos sean concluyentes, el análisis muestra que estos números se han reducido en relación con el año anterior: Es decir, que los procesos de concentración no han añadido recientemente dimensión internacional a las entidades, sino lo contrario. Estos datos vienen a apoyar que la estructura descentralizada es la mejor adaptada a la situación actual.

Dado que las crisis tienen siempre elementos diferentes, es importante que el modelo de supervisión disponga de capacidad para adaptarse a la realidad del problema y al marco en el que se desenvuelve.

Aunque la realidad actual parece apuntar hacia el modelo descentralizado como el más eficiente, conforme los mercados financieros se integran y el mercado de referencia va siendo el europeo, esta organización descentralizada va a precisar de un mayor grado de cooperación internacional y de una cierta convergencia en las prácticas supervisoras.

##### **2. Prácticas supervisoras diversas**

La organización y prácticas supervisoras de cada país son competencia nacional, y no existe más armonización que la derivada de compartir el objetivo de estabilidad financiera y desenvolverse en un marco regulatorio parcialmente armonizado. Por ello, se pueden apreciar modelos y prácticas supervisoras muy diferentes en una serie de áreas importantes.

Empezando por los objetivos y funciones asignados a la supervisión, si bien todos los países

comparten el objetivo de estabilidad financiera, se aprecian diferencias en cuanto a la relación de la supervisión con otras áreas, como puede ser la de protección a los consumidores. Por ejemplo, la Comisión Bancaria Francesa no está encargada de la protección del consumidor, mientras que el Banco de España sí lo está. El modelo más generalizado es el de separación de los aspectos prudenciales y de protección del consumidor.

El órgano al que se asigna la supervisión bancaria también varía de un país a otro:

- De los 15 países de la Unión, hay seis (Italia, España, Portugal, Holanda, Grecia, Irlanda) cuya supervisión está encargada al banco central.

- En otros seis casos (Bélgica, Finlandia, Luxemburgo, Reino Unido, Suecia, Dinamarca), la supervisión está encargada a un organismo específico no ligado al banco central.

- Finalmente, hay tres países con organización mixta. En Francia, es la Commission Bancaire, si bien esta comisión está muy próxima al banco central, cuyo gobernador la preside, y que presta los servicios de secretaría e infraestructura. En el caso alemán, la supervisión está fuera del banco central, en un organismo específico (Bundesaufsichtsamit für das Kreditwesen), pero es apoyado por el Bundesbank, que realiza labores de seguimiento y de inspección en algunas materias. Finalmente, en el caso de Austria, la función de supervisión corresponde al Ministerio de Finanzas, pero en colaboración con el banco central.

Otra gran diferencia entre países es el grado de integración sectorial de las funciones de supervisión. El modelo de supervisión sectorial más integrado es el

correspondiente a la Financial Services Authority, del Reino Unido. En este modelo, se incorporan en un solo organismo la supervisión de bancos, sociedades de inversión, compañías de seguros y mercados financieros.

Fuera de la Unión Europea, tampoco prevalece claramente ninguna de las dos opciones básicas. Canadá y Japón se inclinan por la integración de la supervisión en una sola institución, mientras que en Estados Unidos se sigue un modelo de reparto de funciones en diversas instituciones.

Los principales argumentos para la supervisión integrada que varios países han establecido recientemente (Reino Unido, Japón, Corea y Australia) son:

- La supervisión integrada facilita la supervisión de grupos financieros complejos, que integran diversas áreas de negocio, permitiendo tener una visión global del grupo y sus riesgos.

- Economías de alcance y escala, en la medida en que las diversas áreas de los grupos estén sujetas a riesgos similares y se puedan desarrollar análisis y tareas comunes.

- Finalmente, se suele hacer referencia a las ventajas de tener una estructura supervisora simple, transparente y con una asignación clara de responsabilidades.

Lo cierto es que la experiencia no parece apoyar de forma clara la conveniencia de un supervisor integrado. Las diferencias entre los sectores bancario, seguros y de inversión son lo suficientemente importantes como para justificar una especialización. Aplicar una visión única a la supervisión de actividades heterogéneas puede llevar a pérdidas de eficiencia. También los

defensores del modelo no integrado plantean el llamado efecto «cenicienta», es decir, que alguna de las áreas tenga una prioridad tan elevada que absorba gran parte de la atención y recursos de la institución, dejando a otros sectores con una supervisión de peor calidad que si tuviesen un supervisor especializado.

Continuando con las diferencias existentes en cuanto a prácticas supervisoras, la capacidad de actuación de las diversas autoridades es también diferente. Un ejemplo puede ser ilustrativo. La mayor parte de los países de la Unión, España incluido, tienen capacidad de fijar las normas contables, mientras que en otros países (Reino Unido, Alemania y Bélgica) esta competencia no está en manos del supervisor.

Otro ejemplo es la práctica de aplicar coeficientes de recursos propios más elevados a entidades que se consideran de perfil de riesgo elevado. El caso más claro es el Reino Unido.

Las técnicas de supervisión son también diferentes entre países. Por ejemplo, España pone gran énfasis en las visitas de inspección, realizadas por inspectores del Banco de España, en las que se verifican muestras importantes de las carteras de crédito para poder determinar la calidad de los activos del banco. En Alemania por el contrario, la inspección se apoya en informes de auditores externos, encargados por la autoridad supervisora. La supervisión del Reino Unido también se apoya en las auditorías externas, y pone el énfasis en las labores de seguimiento y en los procesos de examen cualitativo de las entidades.

También la financiación de la supervisión es diferente por países, y está ligada a la solución institucional de su organización.

Los organismos independientes separados del banco central tienden a autofinanciarse repercutiendo costes al sector, mientras que en el caso de los bancos centrales los costes de supervisión tienden a estar integrados en la cuenta de resultados del banco central.

La diversidad de prácticas supervisoras puede suponer un cierto coste y confusión para los grupos bancarios que operan en varios países. Parece conveniente una mayor convergencia de las prácticas hacia las que se consideren mejores. Esta mayor similitud de prácticas facilitaría las labores de supervisión en grupos paneuropeos.

## V. COORDINACIÓN

La supervisión descentralizada europea requiere esquemas eficientes de cooperación entre supervisores financieros, una vez que, por normativa comunitaria, se ha eliminado el obstáculo para el intercambio de información entre supervisores financieros. Los arreglos se pueden clasificar en dos grandes grupos: los protocolos de cooperación bilaterales y los comités multilaterales.

### 1. Protocolos de cooperación

Poco antes de la entrada en vigor de la Segunda Directiva, que establecía el principio de supervisión de las sucursales en la UE a cargo del país de origen, se empezaron a redactar protocolos de cooperación entre autoridades supervisoras de la Unión Europea como un instrumento para detallar cómo se llevaría a cabo esa supervisión.

También se trataba de clarificar el reparto de competencias entre el país de origen y el de acogida, y se esbozaban procedimientos de cooperación e intercambio de información. Los protocolos, aunque no estrictamente necesarios para poner en práctica lo previsto en la Directiva, han ayudado a hacer más fácil la comunicación entre supervisores y el intercambio de información por cauces tanto formales como informales.

La Directiva 92/30/CEE, sobre supervisión de forma consolidada, trata de establecer unos criterios para asignar responsabilidades en el caso de varias entidades de crédito, establecidas en distintos países y dependientes de la misma sociedad financiera de cartera. Reconoce también la posibilidad de que los estados miembros puedan llegar a acuerdos distintos.

En el caso de grupos transfronterizos, con estructuras complicadas a efectos de supervisión, se recurre a acuerdos específicos entre las autoridades supervisoras a través de protocolos de acuerdo especiales para cada caso. Este tipo de arreglos existe para grupos con importante actividad entre países, como son: el Grupo Dexia, el Grupo Fortis y el Grupo Merita Nordbanken.

### 2. Coordinación multilateral

Junto a la cooperación bilateral entre supervisores, existen en el ámbito internacional diversos foros de discusión y cooperación multilateral en materia prudencial.

1) En la Unión Europea, en lo referente a la supervisión de entidades de crédito, hay tres principales comités de coordinación:

#### A) *El Comité Consultivo Bancario (BAC)*

Creado en 1978 según la Primera Directiva Bancaria, es principalmente un comité de coordinación de reguladores más que de supervisores. Asisten representantes de los ministerios de economía y finanzas, bancos centrales y organismos supervisores, en el caso de estar separados de los bancos centrales.

- Tiene como función el asesoramiento a la Comisión Europea en materia normativa en el área bancaria. Tiene un carácter formal y un mandato amplio, realizando actividades que van desde el análisis de los desarrollos que tienen implicaciones para su labor de asesoramiento en regulación hasta la colaboración en el seguimiento de la implementación de las directivas bancarias.

- Tiene comités «hermanos» en los sectores de seguros y valores: el Comité de seguros de la Unión Europea y el Comité de Valores de alto nivel. Si bien conviene destacar que este último carece del carácter formal que tienen los anteriores.

#### B) *Comité de Supervisión Bancaria (BSC)*

Este comité empezó a funcionar como un subcomité del Comité de Gobernadores de Bancos Centrales de la Comunidad Europea creado en 1989. A partir de 1994, funcionó como un subcomité del Instituto Monetario Europeo y, finalmente, a partir de octubre de 1998, funciona como un comité del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

Son miembros del BSC dos representantes por país, uno en representación del correspondiente banco central y el otro de la entidad encargada de la supervi-

sión. En los casos en los que la supervisión está en manos del banco central, suelen asistir dos personas en representación de éste. El secretariado lo proporciona el Banco Central Europeo (BCE), y asisten como observadores representantes de la Comisión y el Grupo de Contacto.

El BSC tiene un mandato doble: por una parte, tiene como función asistir al Sistema Europeo de Bancos Centrales en sus funciones prudenciales y de estabilidad del sistema financiero; por otra, sirve de foro entre supervisores para temas no relacionados con las funciones prudenciales del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

En cumplimiento del primer mandato, el BSC analiza principalmente los aspectos denominados macroprudenciales y fomenta el intercambio de información entre los supervisores y el SEBC en el ámbito de sus competencias.

#### C) *Grupo de Contacto*

El Grupo de Contacto es el grupo de supervisores más antiguo en la Unión Europea. Está funcionando desde 1972. Su existencia está recogida en directivas bancarias, pero no se encuentra formalmente vinculado con ninguna institución.

Forman parte de él los organismos directamente competentes en las labores de supervisión bancaria. Dado su carácter eminentemente práctico y poco formal, es un comité muy adecuado para la discusión de forma confidencial de aspectos y casos de interés para los supervisores.

Tiene como objetivo la cooperación entre supervisores a nivel práctico y el intercambio de información confidencial y no confi-

dencial. El Grupo de Contacto ha venido preparando informes comparativos entre países sobre numerosos aspectos relativos a la regulación y prácticas supervisoras. En la actualidad, además, prepara informes que son presentados al BAC y al BSC.

#### D) *Otros comités en la Unión Europea*

En el ámbito de la Unión Europea, hay que destacar también un grupo de alto nivel: el Financial Services Policy Group (FSPG). Este grupo, convocado por primera vez a principios de 1999, tenía como objetivo discutir a alto nivel las acciones necesarias para dar un impulso político al mercado financiero único.

Nacido inicialmente con carácter temporal para establecer las prioridades de actuación, ha perdurado, siendo un foro de discusión e impulso político a reformas que luego deben ser estudiadas en los correspondientes comités técnicos.

La Comisión, bajo su propia iniciativa y oído el FSPG, presentó el denominado Plan de Acción de Servicios Financieros, que comprende un buen número de diversas medidas a adoptar para profundizar en la consecución del mercado único de servicios financieros.

2) En el ámbito internacional, destacan los siguientes grupos:

a) *Comité de Supervisión Bancaria de Basilea*. Es un comité formado por los gobernadores de los bancos centrales y las autoridades supervisoras. Fue establecido, en 1974, por los gobernadores de los bancos centrales del «Grupo de los Diez». Ha emitido directrices importantes sobre supervisión que se han convertido

en marco de referencia internacional.

b) *Joint forum*. Creado en 1996, bajo los auspicios del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS). Su objetivo fundamental es el análisis de los problemas de supervisión que plantean los conglomerados financieros.

## VI. PAPEL DEL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES (SEBC) EN EL MODELO DE SUPERVISIÓN DE LA UNIÓN

### 1. Papel de los bancos centrales

En mayor o menor medida, todos los bancos centrales tienen alguna responsabilidad en la consecución de la estabilidad financiera. Su interés es evidente, dado que el sistema financiero constituye el canal de transmisión de la política monetaria.

Recíprocamente, la gestión de la política monetaria facilita información muy relevante, desde el punto de vista prudencial, en cuanto a las necesidades de liquidez de entidades de crédito.

En tareas relacionadas con la estabilidad financiera, todos los bancos centrales realizan funciones en relación a la gestión de los sistemas de pagos y liquidación, en cuanto al seguimiento de los mercados financieros y, de forma directa o indirecta, funciones de prestamista en última instancia.

## 2. Papel del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE)

El Tratado de la Unión (Artículo 105) establece que el SEBC tiene un objetivo principal, la estabilidad de precios, y cuatro funciones básicas: la política monetaria, la gestión de tipos de cambio, la gestión de divisas y los sistemas de pagos. No se asigna por tanto ninguna función básica al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) en materia de supervisión. Sin embargo, la única referencia del Tratado de la Unión acerca de una supervisión centralizada es la posibilidad de que, por unanimidad, se asigne dicha función al Banco Central Europeo (BCE).

Tanto el Estatuto del Sistema de Bancos Centrales (Art. 25.1) como el Tratado de la Unión (Artículo 105) asignan al Banco Central Europeo (BCE) únicamente ciertas funciones secundarias, relacionadas con la supervisión prudencial y la estabilidad financiera.

Concretamente, las funciones asignadas relacionadas con la supervisión prudencial y la estabilidad financiera son:

- Función de asesoramiento del Banco Central Europeo (BCE), en materia de legislación comunitaria, relativa a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero.

- El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) contribuirá al correcto funcionamiento de las políticas de los estados miembros en materia de supervisión de instituciones de crédito y de estabilidad del sistema financiero. En su día, el Instituto Monetario Europeo clarificó esta contribución, indicando que su objetivo se con-

cretaba en asegurar una interacción efectiva entre el SEBC y las autoridades europeas.

- Esta interacción se concretaba en dos flujos de cooperación: entre supervisores y entre supervisores y el SEBC.

## 3. Prestamista en última instancia

El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), como encargado de la política monetaria, tiene la función de gestionar la liquidez. Esta gestión de la liquidez puede ser de gran importancia en casos de crisis.

La moneda única ha impulsado la integración de los mercados monetarios y, por tanto, la existencia de mercados interbancarios líquidos, maduros y profundos. Aunque estos mercados disminuyen el riesgo de liquidez de las entidades, en caso de crisis financieras la presencia del prestamista de última instancia puede ser necesaria.

La gestión de la liquidez que realiza el Banco Central Europeo tiene un principal objetivo: la política monetaria dirigida a la estabilidad de precios. Aunque es un tema discutible, se trataba originalmente de eliminar del modelo europeo el posible conflicto de intereses entre la política monetaria y la estabilidad financiera.

Este conflicto se podría plantear si, por razón de una crisis financiera, se adoptase una política monetaria laxa que pudiese tener implicaciones inflacionistas. En realidad, períodos de crisis bancarias importantes tienen más posibilidades de ser deflacionistas que inflacionistas. En cualquier caso, al evitar este tipo de conflictos se trataba de facilitar la credibilidad de la independencia de los bancos centrales.

Una segunda característica del diseño de la política monetaria europea es que las operaciones de crédito, deben estar suficientemente garantizadas, es decir, las operaciones de inyección de liquidez del SEBC se instrumentan de forma que las entidades que solicitan la liquidez deben aportar activos en garantía.

Los activos que se entregan en garantía deben cumplir una serie de requisitos para ser aceptables en operaciones de política monetaria. Los requisitos de los activos se han tratado de armonizar clasificándose en dos categorías o listas: la lista uno, que incluye los valores que cumplen criterios uniformes especificados por el BCE, y la lista dos, con criterios establecidos por los bancos centrales nacionales, respetando unos mínimos establecidos por el BCE. Lo importante es que las entidades de crédito pueden obtener liquidez si tienen activos elegibles, si bien no todos los activos lo son.

Hasta ahora, se ha hecho referencia a las operaciones de gestión de la liquidez en el contexto de la política monetaria. Sin embargo, en situaciones de crisis, es posible que el sistema, o alguna entidad solvente, requiera liquidez y tenga dificultades en disponer de suficientes garantías elegibles. En otras palabras, se requiere la existencia de un prestamista en última instancia.

Este papel del Sistema Europeo de Bancos Centrales como prestamista en última instancia ha sido también objeto de debate. Esta función no aparece en el Tratado de la Unión explícitamente asignada a ninguna institución y, por ello, se han planteado interrogantes sobre la capacidad del eurosistema para resolver una crisis financiera que precise suministro de liquidez de emergencia.



Una entidad de crédito en situación de crisis, difícilmente va a conseguir suficiente liquidez de sus clientes o del mercado interbancario. En caso de disponer de suficientes garantías elegibles, a través de la facilidad permanente de crédito, la institución podría obtener suficiente liquidez. Pero es previsible que las entidades en situación crítica tengan déficit de activos elegibles.

Por su parte, la función de prestamista en última instancia supone prestar a las entidades con problemas de liquidez pero solventes. Esta distinción entre problemas de liquidez y de solvencia puede ser difícil de diferenciar en la práctica y requiere un conocimiento profundo de la entidad, lo que implica un trabajo muy próximo y coordinado con las funciones de supervisión. En cualquier caso, este tipo de situaciones suelen evolucionar con bastante rapidez, por lo que un problema de iliquidez puede transformarse en situación de insolvencia y, si no se resuelve adecuadamente, puede producir pérdidas al banco central.

Si el diseño de la política monetaria en la Unión Europea ha ido dirigido a no perturbar su objetivo de estabilidad de precios, ¿cómo se resuelven situaciones en las que se precise liquidez de emergencia?

La contestación a esta pregunta es que el eurosistema dispone de un mecanismo de préstamo en última instancia. Los principios que gobiernan el suministro de liquidez de emergencia en el eurosistema son:

- La provisión de liquidez de emergencia es competencia nacional. Corresponde al banco central del país donde el banco está autorizado el determinar si hay que proporcionar liquidez de emergencia y, en su caso, suministrarla.

- Se parte de la base de que este tipo de intervenciones de apoyo son de carácter excepcional y decididas con criterios muy restrictivos, caso a caso. Consecuentemente, se mantiene una cierta «ambigüedad constructiva» en cuanto a las condiciones que llevarían a una inyección de liquidez de emergencia y al procedimiento exacto que se seguiría. Se trata de evitar que las entidades «cuenten de antemano con una ayuda de liquidez» y, por tanto, no tengan incentivos a minusvalorar los riesgos. Si las entidades de crédito saben con certeza que en situaciones de dificultad van a ser ayudadas, pueden introducir ese factor en su toma de decisiones y tender a aumentar sus riesgos.

- Consecuencia de que la evaluación, decisión e instrumentación sea nacional es que los riesgos y costes asociados son también materia nacional. Si los préstamos de emergencia producen pérdidas, es el banco central del país e, indirectamente, el presupuesto del país el que debe cubrirlos.

- Se dispone de un sistema de intercambio de información adecuado entre el BCE y los bancos nacionales, de forma que el suministro de liquidez de emergencia pueda gestionarse de forma consistente con la gestión de la política monetaria.

Dos observaciones finales:

- En primer lugar, conviene tener en cuenta que existen alternativas a las operaciones de préstamo en última instancia. De hecho, en muchas ocasiones las intervenciones de los bancos centrales no son como prestamistas, sino como garantes de la institución de forma que ésta pueda obtener la liquidez necesaria del mercado. Esta función de garante en última instancia,

puede realizarla tanto el banco central como el Estado, y tiene los mismos riesgos de pérdida que las operaciones de préstamos.

- En segundo lugar, las crisis bancarias suelen precisar planes de saneamiento que suponen costes presupuestarios. Este hecho pone de manifiesto que las crisis financieras llevan consigo decisiones políticas de última instancia y, por ello, la importancia de la coordinación de las partes implicadas: Ministerio de Economía y Hacienda, banco central y autoridad supervisora. También explica muchas de las reticencias a centralizar la supervisión en una institución como el banco central Europeo, con un estatuto de independencia potente.

## VII. CONCLUSIONES

Los países de la Unión Europea cuentan con una supervisión nacional madura, experimentada y eficiente. Sobre esta buena base, se construye un modelo supervisor europeo con los cuatro elementos anteriormente analizados.

En la medida en que en la Unión Europea se mantienen diferencias importantes en los marcos normativos, en las prácticas y en las estructuras de los sistemas financieros, la organización descentralizada de la supervisión europea es la que mejor se adapta a la realidad.

Sin embargo, los retos que a escala mundial se están planteando, muestran la necesidad de continua adaptación por parte de los supervisores. Esta necesidad es más visible en Europa, donde el euro ejerce un efecto de acelerador de tendencias.

La necesidad de mejorar los sistemas prudenciales afecta tanto a los esquemas preventivos como a los de resolución de crisis, donde la capacidad de actuación rápida es necesaria.

En diversos foros, se están realizando trabajos con el fin de:

- Profundizar en el proceso de armonización normativa. Puntos de especial interés son el tratamiento de conglomerados financieros complejos, el relativo a la clasificación y provisiones de riesgos y la reforma de las normas sobre adecuación de capital.

- Avanzar en el análisis de las mejores prácticas supervisoras, de forma que se pueda converger hacia ellas.

- Fortalecer los mecanismos de intercambio de información y de coordinación a varios niveles: entre supervisores de diferentes países, entre supervisores y el Sistema Europeo de Bancos Centrales y, finalmente, entre supervisores de los diferentes sectores financieros.

En caso de crisis bancarias, por una parte, se dispone de un sistema armonizado de garantía de depósitos y, por otra, el Tratado de la Unión es compatible con mecanismos nacionales y excepcionales de suministro de liquidez de emergencia a entidades de crédito solventes, respetuosos de las prioridades de política monetaria.

En resumen, en la Unión Monetaria se dispone de un entorno macroeconómico estable, de un marco regulatorio parcialmente armonizado, y de un esquema de supervisión coherente con la estructura bancaria actual y con la diversidad entre países miembros. Estos factores suponen un marco adecuado para la estabilidad del sistema financiero.

La pregunta es si el modelo descentralizado actual, con el proceso continuo de mejoras al que se ha hecho referencia, es suficiente o se precisa un cambio al modelo centralizado. Además de los argumentos mencionados, que abogan por un modelo descentralizado adaptado al terreno, el desarrollo de un modelo centralizado sólo sería posible si se realizase de forma paralela a un proceso de mayor integración política. Sin esa mayor integración, sería difícil resolver problemas como el reparto entre los diversos presupuestos de los países miembros de los costes de una hipotética crisis bancaria, cuando la responsabilidad de la supervisión no ha estado a cargo de los países, sino de una autoridad europea.

Las afirmaciones anteriores no deben interpretarse como complacencia en que la situación actual sea capaz de responder a todos los retos futuros. Por el contrario, la rápida evolución del sector bancario y financiero plantea grandes retos de adaptación a la supervisión bancaria. La existencia de modelos integrados, tipo FSA, y la posibilidad de modelos de supervisión centralizados establecen referencias importantes contra las que los modelos actuales deben medirse para garantizar que se proporciona el mejor servicio de supervisión posible.

Los retos mencionados, plantean algunas reflexiones adicionales en cuanto a la orientación futura de la regulación-supervisión financiera:

*Establecer incentivos.* La supervisión ha ido evolucionando desde una sobrerregulación a una fase en que se pretende limitar el riesgo sistémico mediante la adecuación de los gestores y la suficiencia de recursos propios. En ambas fases, se ha tra-

tado de influir positivamente en la variable clave de la estabilidad financiera: el comportamiento de las entidades de crédito. En el futuro, deberían dirigirse más esfuerzos a incentivar buenos sistemas y prácticas de gestión de riesgos. Este énfasis en establecer incentivos para la buena gestión pondría de manifiesto que supervisores y entidades están del mismo lado en la búsqueda de sistemas estables y sólidos.

Paralela al establecimiento de los incentivos mencionados es la necesidad de evitar incentivos perversos, como los derivados de confiar en que, cada vez que aparezca un problema, la entidad bancaria va a recibir algún tipo de ayuda.

*Estructuras de gestión de riesgos.* Junto al capital económico y humano, los incentivos del marco regulatorio y supervisor deben favorecer la acumulación de una especie de capital organizativo en la gestión de riesgos. Unas estructuras, sistemas y cultura de gestión del riesgo que consideren su gestión como una variable clave de la competitividad de la entidad de crédito.

*Supervisión cualitativa enfocada a riesgo.* La supervisión bancaria que podríamos llamar tradicional ha pretendido asegurar la solvencia de las entidades, poniendo el énfasis en la revisión contable de su situación financiera.

- En el entorno económico actual, globalizado, cambiante y competitivo, esto no es suficiente, por la rapidez con la que las entidades asumen posiciones de riesgo o incorporan nuevos productos más complejos que, si no están debidamente controlados, pueden modificar drásticamente su situación financiera. El riesgo de mercado puede con-

vertirse rápidamente en riesgo de crédito. Por tanto, resulta necesario complementar el análisis contable con el de los riesgos que afectan a la entidad y los sistemas con los que dichos riesgos son gestionados y controlados.

- Esta necesidad de una supervisión más cualitativa se reconoce en el documento consultivo del Comité de Basilea sobre la revisión del acuerdo de capital, donde, por una parte, se introduce el pilar supervisor como parte integrante de la adecuación de capital y, por otra, se pone el énfasis en la determinación del perfil de riesgo de las entidades y en la evaluación de los propios sistemas de éstas para asignar el correspondiente capital económico.

*Disciplina del mercado.* Otro principio, también recogido en la propuesta de revisión del Acuerdo de Capital de Basilea, es la importancia de favorecer que el mercado ayude en la supervisión de entidades mediante una adecuada transparencia.

*Competitividad.* Ningún sistema garantiza que no aparezcan en el futuro problemas en entidades de crédito; tratar de evitarlo llevaría a sistemas costosos, ineficientes y con riesgos de producir incentivos perversos. Tanto en los aspectos regulatorios como en la práctica de la supervisión, es necesario encontrar un equili-

brio entre el peso regulatorio y supervisor sobre las entidades y la necesidad de que éstas puedan participar en los procesos de innovación financiera, y competir en mercados globalizados en igualdad de condiciones con sus competidores. La supervisión supone un coste no sólo para el gobierno, sino también para las propias entidades, ya que condiciona sus actuaciones y además supone dedicar recursos para cumplir los diferentes requisitos de carácter prudencial. Los supervisores deben, por tanto, tratar de alcanzar un cierto equilibrio que permita a las entidades bajo su supervisión un desarrollo sólido, en igualdad de condiciones con sus competidores.

Finalmente, es necesario destacar que las entidades de crédito deberán prestar creciente atención a la protección de consumidores y al desarrollo de su actividad con respecto a las condiciones de competencia.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BASEL COMMITTEE (1999), «A new capital adequacy framework», consultative paper.
- CONSEIL NATIONAL DU CRÉDIT ET DU TITRE (1999), *Rapport-Exercice 1998*.
- DANTHINE, Jean-Pierre; GIAVAZZI, F.; VIVES, X.; VON THADDEN, Ernst-Ludwig (1999), *The Future of European Banking*, CEPR, enero.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (1999), *The effects of technology on the EU banking systems*.

— (1999), *Possible effects of EMU on the EU banking systems in the medium to long run*.

EUROPEAN COMMISSION (1999), «Financial services: Implementing the framework for financial markets: Action plan», Communication of the Commission.

FERGUSON, Roger W. Jr. (2000), «Convergence of regulatory standards: A work in process», *Remarks at the Institute of International Bankers*, Washington D.C., 6 de marzo.

GREENSPAN, ALAN (1999), «Evolution of bank supervision», *Remarks before the American Bankers Association*, Phoenix, Arizona, 11 de octubre.

JOINT FORUM ON FINANCIAL CONGLOMERATES (1997), «Coordinator Paper».

LAMFALUSSY, Alexandre (2000), «Regulation under strain», *Financial Times*, 8 de febrero.

MARTÍN, Miguel (1999), «El reforzamiento de la estabilidad de los servicios financieros», *Boletín CEMLA*, mayo-junio.

PADDOA-SCHIOPPA, Tommaso (1999), «The Eurosystem Bolsters Bank Stability», *The Wall Street Journal Europe*, 20 de julio.

POVEDA, Raimundo (1999), «Situación de la supervisión bancaria», ponencia de clausura de la Conferencia Centroamericana *De la banca tradicional a la banca virtual*, Banco Centroamericano de Integración Económica, Guatemala 5 de mayo.

PRATY, Alessandro (1999), «Financial Stability in European Economic and Monetary Union».

ROJO, Luis Ángel (1999), *La supervisión en la Unión Monetaria y el papel de prestamista en última instancia*, Universidad de Alcalá de Henares. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

SAINZ DE VICUÑA, Antonio (1999), «The ESCB and its role in banking supervision and crisis», Conferencia en el Lincoln's Inn, Londres, 24 de mayo, Center for Commercial Law Studies of the University of London.

## Resumen

El esquema supervisor existente en Europa supone la existencia de un modelo coherente, experimentado y flexible para salvaguardar la estabilidad financiera del área. Los principios básicos del modelo son: marco de regulación armonizado, organización de la supervisión descentralizada reforzada por diversos mecanismos de coordinación y un papel secundario del Banco Central Europeo en este modelo.

El Tratado de la Unión es compatible con mecanismos nacionales y excepcionales de suministro de liquidez de emergencia a entidades solventes, respetuosos de las prioridades de política monetaria. El modelo europeo, basado en los sistemas de supervisión nacionales, es consistente con las diferencias actuales entre sistemas financieros y regulatorios de los países, pero conforme los mercados se van integrando y el mercado de referencia pasa a ser el europeo, es necesario reforzar los procesos de coordinación, intercambio de información y convergencia de prácticas supervisoras.

En resumen, en la Unión Monetaria se dispone de un entorno macroeconómico estable, de un esquema de supervisión flexible basado en los experimentados modelos nacionales. Estos factores suponen un marco adecuado para la estabilidad del sistema financiero. El artículo describe la situación de los mecanismos supervisores actuales y aboga por avanzar en las mejoras del actual modelo, más que por un cambio del mismo a un modelo europeo centralizado.

*Palabras clave:* supervisión, estabilidad financiera, regulación armonizada, consolidación, supervisión centralizada, supervisión integrada, Sistema Europeo de Bancos Centrales, Banco Central Europeo, Banco de España, protocolos de cooperación, Comité de Supervisión Bancaria, Comité Consultivo Bancario, Grupo de Contacto, prestamista en última instancia, liquidez de emergencia.

## Abstract

The existing supervisory arrangements in the European Union provide a coherent, experienced and flexible model for safeguarding financial stability. The basis of this model are: harmonisation of the regulatory framework, decentralised organisation of the supervision reinforced by several co-ordination mechanisms and a secondary role of the European Central Bank.

In case of crisis the Treaty of the Union do not prevent the use of emergency liquidity assistance on a national and exceptional basis if it is deemed necessary. This European supervisory model, based on the present national supervisory systems, is more consistent with the present diversity of national financial systems and regulatory arrangements, but as the markets get more integrated and the European becomes the reference market, some improvements will be necessary specially in the areas of co-operation, exchange of information and convergence of supervisory practices.

In summary, the monetary Union provides with a favourable macroeconomic environment and a flexible experienced supervisory model. These two factors provide an appropriate framework for financial stability. The article describe the present arrangements and supports improvements in the present model rather than a change of it to a European centralised system.

*Key words:* supervision, financial stability, harmonized regulation, consolidation, centralized supervision, integrated supervision, European Central Bank System, European Central Bank, Bank of Spain, cooperation protocols, Banking Supervision Committee, Banking Advisory Committee, Contract Group, last resort lender, emergency liquidity.

*JEL classification:* G15, G18, G20, G21, G28.