
La nueva regulación de los conglomerados financieros: cuestiones fundamentales

José Manuel Gómez de Miguel (*)

El 16 de diciembre de 2002, sobre la base de un texto aprobado durante la Presidencia Española de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la UE promulgaron la *Directiva 2002/87/CE, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero*, y por la que se modifican otras directivas que contienen la regulación prudencial de esas entidades y sus grupos, es decir la Directiva de Conglomerados Financieros (DCF).

El presente artículo pasa revista a los elementos fundamentales de la nueva supervisión a la que quedarán sometidos los conglomerados financieros (CF), prestando especial atención a las piezas prudenciales que la integran y a la delimitación que finalmente se hace de ese tipo de grupo financiero. Entre esos elementos destacan el papel que se reserva a la autoridad que coordinará la vigilancia del CF y la importancia de la cooperación entre todos los supervisores implicados en el control de las diversas entidades individuales del CF.

Finalmente, el artículo analiza otros elementos armonizadores del texto y se plantea los problemas que acarrearán su transposición normativa y su aplicación práctica, con especial atención a la situación en nuestro país.

1. INTRODUCCIÓN

El 16 de diciembre de 2002, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la Unión Europea promulgaron la *Directiva 2002/87/CE, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero*, y por la que se modifican, en ciertos aspectos concretos, otras directivas que contienen la regulación prudencial de esas entidades y sus grupos (en adelante, DCF).

El texto final, publicado el 11 de febrero de 2003 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, es el mismo que selló el acuerdo político logrado por la Presidencia Española de la Unión Europea el 7 de mayo de 2002, acuerdo en el que se tuvo en cuenta la mayor parte de las sugerencias formuladas por el Parlamento Europeo durante la primera lectura de la propuesta de directiva.

(*) José Manuel Gómez de Miguel es Jefe de la División de Regulación y Transparencia de la Dirección General de Regulación del Banco de España.

Como señala la exposición de motivos preparada por la Comisión Europea al aprobar su propuesta el 24 de abril de 2001, apenas un año antes de que se lograra el acuerdo antes citado, la DCF se enmarca en el compromiso de la Unión de lograr, antes de 2005, una efectiva integración de los mercados financieros europeos, y es parte del Plan de Acción de Servicios Financieros promovido para cumplir ese compromiso.

Dicha exposición de motivos también:

- Aclara el marco de la regulación que se propone cuando señala, por ejemplo, que:

«El mercado financiero único de la UE presupone la estabilidad financiera y, con ella, una supervisión prudencial segura»;

«La Unión debe esforzarse por mantener los más altos niveles de normativa prudencial para sus entidades financieras.»

- Precisa el objeto concreto de sus preocupaciones en párrafos como los siguientes:

«... el ritmo acelerado de consolidación de la industria y la intensificación de los vínculos entre los mercados financieros exigen un examen cuidadoso de las estructuras que vayan apareciendo para comprender y supervisar los riesgos institucionales y sistémicos, en especial cuando se trate de grupos intersectoriales que engloben bancos, compañías de seguros y empresas de inversión.»

«Las operaciones financieras combinadas pueden crear nuevos riesgos prudenciales o aumentar los existentes.»

«Las normas prudenciales deben adaptarse al ritmo de cambio de los mercados y los requisitos de capital deben reflejar con rigor los riesgos asumidos...»

- Deja constancia de su deuda conceptual con los trabajos del *Foro Conjunto del G-10 sobre conglomerados financieros* y con las recomendaciones del *Grupo Brouwer para la estabilidad del sector financiero*.

- Finalmente, declara sus dos objetivos básicos:

- *Asegurar la estabilidad de los mercados financieros europeos estableciendo normas prudenciales comunes para la supervisión de los conglomerados financieros.*
- *Introducir condiciones homogéneas, basadas en la seguridad jurídica, para las entidades financieras, que eviten las incoherencias entre las legislaciones sectoriales existentes (banca y servicios de*

inversión/valores, de un lado, y seguros, de otro) y las lagunas prudenciales que puedan favorecer el arbitraje regulatorio.

En los comentarios que siguen se tratan por separado ambos objetivos, prestando especial atención al primero de ellos, mediante una descripción detallada del contenido de las soluciones fundamentales adoptadas por la DCF. El artículo termina con una evaluación de la incidencia de la nueva directiva en la regulación y el sistema financiero de nuestro país.

Como punto de partida para la exposición que sigue, y sin perjuicio de las precisiones del punto 2 siguiente, se asume una definición intuitiva de los CF como todo grupo de empresas cuya actividad principal sea la financiera y en el que se integren, simultáneamente, empresas bancarias y/o de servicios de inversión con empresas aseguradoras.

2. EL ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL DE LOS CONGLOMERADOS FINANCIEROS

Desde un punto de vista conceptual, las características que configuran la supervisión prudencial de los CF y las piezas fundamentales que la integran no son especialmente innovadoras; al contrario, al establecer ambos elementos, la DCF reproduce prácticamente los establecidos previamente por las directivas comunitarias que regulan los grupos sectoriales homogéneos. No obstante, en la medida en que generaliza ciertas soluciones sectoriales, su aplicación práctica sí puede traer consigo innovaciones significativas para ciertos CF y nuevas preocupaciones para los supervisores, como se comentará en un apartado posterior.

En las líneas que siguen se pasará revista a la naturaleza de la supervisión que se propone y a los elementos prudenciales que la conforman.

2.1. La supervisión prudencial propuesta en la Directiva

En primer lugar, es importante caracterizar conceptualmente la supervisión prudencial que propone la Directiva. De un lado, se trata de una *supervisión adicional* a la que ya se aplica a las entidades individuales o a los grupos o subgrupos homogéneos (consolidados) que se encuentren dentro del mismo CF; así, ni los nuevos requerimientos que se van a establecer sustituirán en ningún caso a los exigibles individualmente o en base consolidada a aquellas entidades o grupos, ni los alterarán en su alcance o intensidad.

De otra parte, esta supervisión seguirá confinada en *las entidades reguladas* (a saber, *las entidades de crédito, las empresas de servicios de inversión y las empresas de seguros*) sujetas al control individual de las autoridades supervisoras comunitarias. No alcanza, por tanto, al resto

de entidades financieras y empresas auxiliares que formen el mismo CF, ni tampoco a las matrices que no sean entidades reguladas (y que, en la jerga de las directivas afectadas, se llaman sociedades financieras, mixtas o no, de cartera). Es decir, las autoridades supervisoras no tienen que asumir competencias de control e inspección sobre esas otras entidades no reguladas en cuanto tales (1).

2.2. Las piezas de la supervisión prudencial de los CF

Las diferentes piezas que van a integrar la supervisión prudencial de los CF son: la adecuación del capital, la concentración de riesgos, las operaciones intragrupo, y los mecanismos de control interno y sistemas de gestión de riesgos.

a) El objetivo instrumental de *las normas sobre adecuación del capital del CF* es bien conocido en la regulación prudencial: evitar el doble cómputo del capital (*double gearing*) dentro del CF y, con ello, que el CF cuente, efectivamente, con recursos propios efectivos superiores a las exigencias de esa naturaleza previstas en la regulación.

Para ambos fines, la DCF arbitra tres métodos alternativos (*consolidación contable; deducción y agregación; valor contable/deducción de los requisitos*) que conducen a resultados similares, y admite también cualquier combinación de los mismos.

La característica común de dichos métodos es que permiten calcular los recursos propios efectivos del CF sumando, primero, todos los elementos de recursos propios admisibles según la regulación de cada sector, y eliminando después las participaciones cruzadas entre entidades o grupos homogéneos, así como cualquier otra creación inapropiada de recursos propios dentro del CF.

Por su parte, los requerimientos exigibles de recursos propios surgen, básicamente, de la aplicación de las correspondientes reglas sectoriales a las diferentes entidades reguladas (o a sus grupos homogéneos) del CF: en el caso del negocio bancario, dichas exigencias están relacionadas, básicamente, con los riesgos procedentes de su activo (2), mientras que, en el caso de seguros, tales requisitos guardan relación con las primas emitidas o los compromisos —provisiones técnicas— adquiridos. Completando ese principio general, y a fin de evitar tratamientos no equitativos en función de las estructuras diferentes que pueda adoptar un CF, en el caso de las entidades no reguladas que no hayan sido tenidas en cuenta en la aplicación de las normas sectoriales (lo habrán sido si

(1) Nótese que tendrán esas competencias en la medida en que sea necesario para asegurar la eficacia de la supervisión en base consolidada de las entidades reguladas o de la supervisión adicional que ahora se establece.

(2) En el ámbito del negocio de valores existen otros factores adicionales (cargas de estructura, patrimonio gestionado) determinantes de dichos requisitos.

se sigue el método de consolidación o si se han calculado previamente los requerimientos de recursos propios de un grupo homogéneo del que formen parte), se calculará un requisito de solvencia teórico aplicando las reglas sectoriales correspondientes al negocio típico de la entidad no regulada (en general, las normas bancarias/de servicios de inversión).

Finalmente, se establecen dos elementos técnicos adicionales que permiten precisar el requisito de solvencia adicional y su efectivo cumplimiento por el CF:

- Los déficit sectoriales que se deben tener en cuenta, cuando se trate de filiales no plenas, serán los totales que presente la entidad, sin computar el porcentaje de participación del grupo en la filial correspondiente.
- Los déficit de recursos propios exigibles del CF (los requisitos adicionales de solvencia) solo podrán cubrirse con elementos de capital admisibles por todas y cada una de las regulaciones sectoriales aplicables (3) (es decir, los superávit de recursos propios de un sector solo pueden ser utilizados para cubrir déficit de otro sector, o del CF, si el exceso está materializado en elementos de recursos propios admisibles en ese otro sector).

Con todo ello, y con otras normas técnicas menores y complementarias para resolver problemas concretos que se producen al tener en cuenta las diferentes estructuras posibles de CF, la Directiva asegura una determinación precisa de los requerimientos adicionales de capital exigibles. Ese cálculo es, además, equivalente entre los diferentes métodos, salvo en el caso del de consolidación contable, por lo que se refiere a una parte de los intereses minoritarios que surgen al aplicarlo (4).

Como puede apreciarse, las innovaciones teóricas de este modelo de adecuación de capital son escasas e incluso podrían considerarse inapreciables, si se piensa, por ejemplo, que las exigencias teóricas a las entidades financieras no reguladas ya existen en el caso de los grupos sujetos a supervisión en base consolidada. Es más, la aparente dureza conceptual de impedir que los elementos de recursos propios específicos de un sector sirvan para cubrir los déficit de otro no es tal, en la medida en que no se exige que dichos elementos específicos sean los primeros en ser utilizados para cubrir los propios requerimientos del sector que los ha generado.

En definitiva, la supervisión adicional de la adecuación del capital de los CF no hace sino eliminar el doble cómputo de capital en su seno,

(3) Por ejemplo, la regulación comunitaria del sector asegurador admite como elemento de los recursos propios ciertas plusvalías no realizadas que las normas bancarias no tienen en cuenta. También pueden ser diferentes los límites autorizados a los diversos tipos de elementos de recursos propios (por ejemplo, en el caso de financiaciones subordinadas).

(4) Los que representan, en el caso de las filiales no plenas que presenten superávit individuales, la parte proporcional de dichos superávit.

aplicando métodos sencillos y ya integrados (de forma explícita o implícita) en la normativa sectorial vigente.

b) Más innovador tendrá que resultar, necesariamente, el modelo de *supervisión adicional de la concentración de riesgos de los CF*, aunque la Directiva lo deja a la determinación posterior de las autoridades responsables de dicha supervisión prudencial. Y es que la definición de riesgo de concentración, es decir, del sujeto de la supervisión adicional, acoge cualquier «*exposición que pueda dar lugar a pérdidas (...) con importancia suficiente para comprometer la solvencia o situación financiera (...) que puedan derivarse de riesgos de contraparte o de crédito, de inversión, de seguro, de mercado u otros riesgos, o de una combinación o interacción de estos*».

Aunque las normas de la DCF solo obligan a obtener información sobre toda concentración de riesgos significativa (permitiendo, pero no exigiendo, que los Estados miembros establezcan límites cuantitativos a esa concentración de riesgos), esa perspectiva meramente indicativa es ya suficiente para obligar a una reflexión sobre la forma de combinar los diferentes riesgos sectoriales para obtener una idea conjunta o correlacionada de las posibles exposiciones con un cliente, un sector económico, un territorio o un tipo de negocio determinados, pues todas estas formas de concentración podrían traducirse en un menoscabo de la situación financiera o de solvencia del CF y las entidades reguladas que lo integren.

No es este el foro adecuado para iniciar esas reflexiones, pero no debe quedar sin apuntar que, si bien alguna de esas exposiciones conjuntas no debería plantear excesivos problemas (por ejemplo, la vinculada al riesgo de crédito conjunto de los activos de las entidades que formen el CF), otras, como las derivadas de la integración de los riesgos de crédito, típicos del negocio bancario, y los actuariales, propios del asegurador, frente a un cliente o sector económico, no gozan hasta ahora de un cuerpo de doctrina consolidado. Por ello, es probable que sea la propia información derivada de la aplicación de la DCF, y la experiencia supervisora que surja de su tratamiento en los diferentes tipos de CF (y de ramos aseguradores), las que acaben dando lugar a los análisis necesarios para profundizar en tal tipo de integración.

c) También debería resultar novedosa la *supervisión adicional de las operaciones intragrupo (entendidas como aquellas que relacionan, directa o indirectamente, para el cumplimiento de una obligación, a las entidades del CF entre sí o a estas con cualquier persona física o jurídica estrechamente vinculada a aquellas)*, dado que se trata de transacciones que ahora mismo apenas si disponen de una mínima regulación de detalle en alguno de los países que deberán aplicar la DCF, o que deberían haber aplicado ya la Directiva de grupos aseguradores, en la que se formaliza por primera vez esta pieza de la regulación prudencial (5).

(5) Como corolario de la regulación de esta cuestión para los CF, la propia DCF la incorpora a la Directiva bancaria, en el marco de la supervisión consolidada de las entidades de crédito.

Sin embargo, tal novedad es más aparente que real, pues la inmensa mayoría de los supervisores (y de los inspectores fiscales) ha incorporado a sus rutinas, desde hace muchos años, el análisis de las operaciones vinculadas. En efecto, al margen de que estas operaciones sean importantes para conocer la imagen fiel del grupo correspondiente y de las entidades que lo integran o los resultados efectivos de uno y otras, es bien conocido que las mismas preocupan especialmente al supervisor, porque pueden afectar a los recursos propios efectivos del correspondiente grupo o a su capacidad para generarlos y porque en su naturaleza se encuentra un conflicto de interés (piénsese en los riesgos con accionistas significativos o con empresas no financieras del propio grupo), que puede debilitar los controles habituales diseñados para la asunción de riesgos.

En todo caso, la DCF obliga a explicitar los mecanismos de supervisión de estas operaciones, que inicialmente se reducen a la mera información a los supervisores de las que sean significativas (6), pero que también podrían alcanzar, si los Estados miembros así lo deciden, al establecimiento de límites cuantitativos o, lo que será más habitual, de requisitos cualitativos o políticas de control interno específicas.

d) Finalmente, la DCF obliga a que las entidades reguladas de los CF cuenten, *en el ámbito del propio conglomerado, con procesos de gestión de riesgos y mecanismos de control interno adecuados, incluidos procedimientos contables sólidos.*

Esta exigencia es correlativa de la ya existente para los grupos sectoriales, pero incorpora una novedad importante, ya que la DCF precisa, por primera vez, el alcance mínimo de esta pieza básica de la supervisión, al indicar:

- De una parte, que los sistemas de gestión de riesgos del CF deben implicar: *a) una gobernanza y gestión sanas con estrategias y políticas comunes aprobadas por órganos directivos apropiados; b) políticas apropiadas de adecuación de capital para prever el impacto de las estrategias comerciales del CF y de la regulación prudencial que le es aplicable, y c) procedimientos de control de riesgos integrados en la organización administrativa de todas las empresas incluidas en el CF.*
- Y, de otra, que los mecanismos de control interno incluyan, además de procedimientos de información y contabilidad sólidos en cada una de las empresas del CF, los sistemas adecuados para *identificar y calcular todos los riesgos significativos del CF y establecer una relación apropiada entre ellos y los fondos propios (7).*

(6) A falta de otra definición en cada país, las que superen el 5 % de los requisitos de capital del CF.

(7) Terminología que recuerda los nuevos métodos de adecuación de capital que se han de implantar en el marco de Basilea II.

Aunque es evidente que este contenido mínimo no va a sorprender a ningún supervisor, no deja de ser relevante su incorporación al *acervo* comunitario.

3. LOS CONGLOMERADOS FINANCIEROS SUJETOS A SUPERVISIÓN: UNA SOLUCIÓN DE COMPROMISO

3.1. Una definición de conglomerado financiero

En primer lugar, se discute si la definición intuitiva de conglomerado financiero es suficiente para justificar la supervisión adicional descrita. Por contraposición a los tradicionales grupos bancarios, que en Europa integran sin conflicto empresas y negocios de valores, anteriormente se ha mencionado una definición intuitiva de los CF, como grupo de empresas cuya actividad principal es la financiera y en el que se integran, simultáneamente, empresas bancarias y/o de servicios de inversión con empresas aseguradoras.

Al justificar la necesidad de la DCF, el argumento más habitual gira en torno a una idea bastante simple, pero eficaz: las normas comunitarias sectoriales sobre supervisión prudencial de las entidades bancarias, de inversión y de seguros han reconocido, desde hace ya bastante tiempo (8), la necesidad de tener en cuenta la perspectiva del grupo homogéneo [en términos de negocio financiero (9)] a que eventualmente pertenezca la entidad, mientras que se carece de esa misma perspectiva en el caso de grupos heterogéneos; pues bien, esa carencia debe subsanarse y ahora es el momento, porque cada vez es mayor la importancia de los CF en nuestros mercados, porque las fronteras entre los diferentes productos financieros están cada vez más difuminadas o entremezcladas, y porque no adoptar esa perspectiva favorece la existencia de distorsiones de la competencia entre los diferentes operadores.

Sin embargo, todo incremento en la actividad supervisora, en la medida en que supone una nueva intervención de los poderes públicos sobre la libre asignación de los recursos por parte de las empresas y una dedicación de recursos públicos correlativa a la carga administrativa sobre los supervisados, no siempre se puede justificar con argumentos mecánicos. En el presente caso, donde, como ya hemos visto, la nueva carga supervisora es muy importante, la necesidad de argumentos sólidos que justifiquen su aplicación también debe serlo.

Y es que el valor añadido de la nueva perspectiva supervisora en el nivel del CF puede ser insignificante en el caso de aquellos grupos donde uno de los dos negocios básicos sea marginal; en ese caso, ni ese negocio será relevante para los mercados, ni justificará una política conjunta del CF.

(8) Desde 1983, en el caso de los grupos bancarios; y desde 1993, en el de las empresas bancarias y de inversión. La norma más tardía, de 1998, es la dedicada a los grupos de empresas aseguradoras.

(9) Forma parte de la tradición histórica considerar que la producción de seguros (tanto de vida como de otros ramos) es heterogénea respecto al resto de actividades financieras.

Del mismo modo, ambos negocios puede tener características financieras o comerciales (tipo de clientela) tan diferentes que no haga aconsejable mezclar su gestión. También podría pensarse que la separación en la producción y gestión de ambos tipos de negocio dentro del mismo grupo solo haga útil esa perspectiva adicional si se limita a aspectos muy concretos o aislados del CF, e incluso la convierta en innecesaria si el grupo incluye, además, áreas no financieras significativas que no puedan estar sujetas a ese control común. En esos casos, algunas o todas las nuevas medidas supervisoras serían un gravamen innecesario y costoso.

De ambos argumentos, cuya ponderación relativa exigiría un detalle que excede del objetivo de este artículo, nacen *los dos requisitos esenciales que la Directiva exige a los CF para sujetarlos a supervisión*:

- El primero solo es aplicable a aquellos grupos cuya matriz no es una entidad regulada y que integran también actividades no financieras, y consiste en *exigir que las actividades de naturaleza financiera alcancen más del 40 % del negocio total del grupo*. Cumplido este requisito, el CF solo integrará, naturalmente, a las empresas financieras (reguladas o no) del grupo.
- El segundo se aplicará a todos los CF, definidos al modo tradicional, y exige *que los dos sectores financieros (banca-valores, de un lado, y seguros, de otro) sean significativos*.

3.2. El examen de los umbrales exigibles

El primer umbral responde, además de a la prudencia supervisora (10), a la convicción de que solo un determinado peso de la actividad financiera puede justificar que un grupo también dedicado a actividades comerciales o industriales quede sometido a la obligación esencial de disponer de un política común (en respuesta a las exigencias supervisoras mencionadas en el punto 2.2) para el conjunto de sus negocios financieros.

El segundo requisito es, sin duda, mucho más difícil de fijar, dado que ni existe experiencia supervisora previa, ni un cuerpo de doctrina que haya seleccionado científicamente el tamaño mínimo que debe tener un sector para resultar significativo.

La forma en que la Directiva fija este segundo requisito es, como no podría ser de otro modo, a través de un compromiso entre aquellos para quienes significativo es lo opuesto a insignificante y aquellos que identifican significativo con relevante. A la primera corriente, representada inicialmente por los que exigían un peso específico determinado del sector más pequeño (en la propuesta original de la Comisión se fijaba un peso superior al 10 %), se sumó inmediatamente otra idea, la del riesgo sis-

(10) El 40 % fue introducido por el Parlamento Europeo sobre una propuesta base de «mayor del 50 %», tanto de la Comisión Europea como del Consejo.

témico, vinculada al tamaño del negocio por sí mismo, en la medida en que, dentro de la Unión Europea, lo que es aparentemente insignificante para un CF enorme, puede ser una empresa con capacidad suficiente para desestabilizar el sector financiero de un país. Ambas nociones convirtieron esta corriente en claramente mayoritaria.

La corriente minoritaria contaba también con una base fáctica sólida, ligada a la realidad de los negocios de «banca-seguros» que se han desarrollado en los últimos años en los mercados europeos. Y es que los grupos que han venido ofreciendo ese tipo de negocio, donde ambos productos son en muchos casos complementarios o sustitutivos y donde, por tanto, se ha generado la necesidad de estrategias comerciales y de gestión comunes, presentaban cifras reales donde el peso específico del sector más pequeño superaba normalmente el 20 %.

Finalmente, se alcanzó un compromiso, sobre la base conceptual de la primera corriente, aun a sabiendas de que con ello se estaba forzando a muchos grupos, en los que las líneas de negocio banca-valores y de seguros eran teórica y prácticamente independientes, a crear una coordinación (o algo más) nueva dentro de las políticas del grupo. Esta solución no debe extrañar, pues ya se ha aplicado, sin conflictos significativos, dentro del propio negocio bancario y de valores, donde se obliga a coordinar todas las áreas de negocio por muy independientes que sean en términos comerciales o de gestión (piénsese, por ejemplo, en dos áreas de negocio como la hipotecaria para adquisición de vivienda y la de banca corporativa servidas por dos empresas diferentes del mismo grupo).

De esta forma, *la DCF sujeta a supervisión a los conglomerados financieros cuyo sector más pequeño tenga, bien un peso específico superior al 10 % del total (11), bien un tamaño (medido por su balance) superior a los 6.000 millones de euros.* Con ambos parámetros, la definición comunitaria de CF permite acoger a un número significativo de los grupos europeos dedicados a ambos sectores, que son, a su vez, la mayor parte de los grandes grupos financieros europeos.

No obstante, y como concesión a la corriente minoritaria, se permitió excluir (parcial o totalmente) de la supervisión adicional a aquellos CF que cumplieran el segundo de los umbrales citados, pero no el primero, si las autoridades consideraban que dicha supervisión no era necesaria o conveniente, habida cuenta, por ejemplo, del insignificante peso específico del sector más pequeño (por ejemplo, del 5 % o menos) o del escaso riesgo sistémico del propio CF (por ejemplo, cuota de mercado no superior al 5 % en ningún país).

Además de estos parámetros básicos, que, como se ve, se han flexibilizado para alcanzar un compromiso que permitiera aprobar la Directiva, esta contiene otros elementos de flexibilidad adicionales (por ejemplo, la exclusión de ciertas empresas del cálculo, o el uso de otros parámetros eco-

(11) Medido como media entre peso del negocio (vía balance) y peso de los riesgos (vía requerimientos de recursos propios) de cada sector.

nómicos —como los ingresos o las partidas fuera de balance— para hallar el peso específico de los sectores) que tienen por objeto, en la mayor parte de los casos, permitir tomar en consideración los efectos prudenciales de las estructuras de grupo particulares que puedan presentarse.

3.3. Otros aspectos esenciales de la definición de conglomerado financiero sujeto a supervisión

No debe abandonarse este punto sin dejar de subrayar un aspecto esencial en la determinación del perímetro del CF sujeto a supervisión adicional. Se trata de que, al igual que ya ocurre con los grupos sectoriales, el CF y, por tanto, su supervisión, incluirán no solo empresas filiales (o, lo que es análogo, sujetas a una misma unidad de decisión), sino también empresas participadas (asociadas o multigrupo, en la terminología mercantil española) (12). Estas empresas también deberán ser tenidas en cuenta, lógicamente de forma proporcional, a la hora de hacer los cálculos correspondientes para comprobar si el CF supera los umbrales exigibles para quedar sujeto a la supervisión adicional.

Tampoco debe quedar sin mencionar, y esta es la última cuestión relevante en la determinación de los CF sujetos a supervisión, la situación de los CF cuya empresa matriz esté situada fuera de la Comunidad Europea, cuestión que incorpora componentes políticos y técnicos que sin duda darán lugar en el futuro a interesantes análisis y a curiosos precedentes.

La DCF contempla la posibilidad de eximir de sus exigencias adicionales a esos CF, siempre que en el país de origen de la entidad matriz exista un régimen de supervisión adicional equivalente al establecido en la DCF. También permite, si no existe esa equivalencia, que se aplique a ese CF foráneo un régimen de supervisión adicional diferente, pero análogo en sus resultados, al previsto en la Directiva (incluso exigiendo la creación de un *holding* financiero europeo como matriz de las entidades del CF).

Aunque la equivalencia que debe analizarse, o la alternativa que se ha de aplicar, deberán serlo de forma individualizada, en decir, caso a caso (CF a CF), es indudable que tales análisis, en la medida en que tenderán a emitir juicios sobre la suficiencia de ciertas piezas de la supervisión de terceros países, se teñirán de un cierto color político, además del técnico que resulta imprescindible al caso. Ambas valoraciones entrarán sin duda en las próximas actividades del nuevo Comité de Conglomerados Financieros creado al efecto, que debe ser consultado en estos casos, y que puede dictar *orientaciones generales sobre si los sistemas de supervisión adicional de las autoridades competentes de terceros países son susceptibles de alcanzar los objetivos definidos en la presente Directiva...* (13).

(12) Incluso hasta el extremo de considerar como posible CF el compuesto por un banco y una compañía de seguros participada por aquel en un 20 %.

(13) Nuevo órgano de asistencia a la Comisión Europea, donde estarán representados los Estados miembros, y semejante en su funcionamiento al actual Comité Consultivo Bancario.

4. LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA SUPERVISIÓN ADICIONAL (EL COORDINADOR) Y EL PAPEL DE LOS DEMÁS SUPERVISORES

4.1. Una única autoridad competente

La Directiva prevé que exista una única autoridad competente que sea responsable de ejercer la supervisión adicional del CF. Esa autoridad será una de las autoridades responsables de la supervisión de alguna de las entidades reguladas del CF y, normalmente, la de la entidad regulada que esté a la cabeza del CF (14).

Sin embargo, la existencia de esta figura no constituye, como algunos han querido ver, una apuesta por el modelo de supervisor único (al modo de la FSA británica, o de los sistemas nórdicos), frente a los modelos, como el español, donde la supervisión de las entidades financieras aún se distribuye entre las tres grandes áreas de actuación: banca, valores y seguros. Por el contrario, y como la DCF se encarga de precisar con mucho detalle, la figura de la autoridad responsable de la supervisión adicional es, básicamente, la de un instrumento complementario de la supervisión prudencial del conjunto de entidades que integran el CF. Esta sigue estando atribuida, en sus elementos esenciales, es decir, en los aspectos más relevantes para evaluar la solidez y solvencia de dicho conjunto, a las diferentes autoridades competentes de la supervisión de todas y cada una de las entidades reguladas (y sus grupos y subgrupos) integrados en el CF.

Ese papel complementario (aunque no menor) de la autoridad citada se aprecia ya en la denominación que utiliza la DCF para identificarla: *el coordinador*. Y se comprueba cuando, de una parte, se precisa que su existencia en nada altera las funciones de las restantes autoridades supervisoras implicadas en el control de alguna de las entidades reguladas y, de otra, y muy especialmente, cuando se describen sus tareas y competencias.

4.2. Las funciones del coordinador

El reparto de funciones entre el coordinador y las restantes autoridades supervisoras implicadas se basa en asignar al coordinador tres órdenes de tareas:

- La evaluación de la situación financiera y de solvencia, así como de la estructura y controles internos del CF en su conjunto, y, dentro de ello, la vigilancia del cumplimiento de los requisitos prudenciales adi-

(14) Cuando no haya una entidad regulada a la cabeza, la DCF establece una serie de mecanismos automáticos para determinar la entidad más importante del CF y, con ella, al supervisor que se hará cargo de la supervisión adicional, aunque también prevé que los supervisores puedan, de común acuerdo, alterar el resultado de ese automatismo.

cionales impuestos por la Directiva para dicho conglomerado en su conjunto.

Por el contrario, la adopción de las medidas de ejecución sobre el conglomerado y sus entidades reguladas (normalmente, las que tengan por objeto corregir posibles deficiencias en la situación financiera o los controles internos del conglomerado, o sancionar los incumplimientos de las normas) queda atribuida a las correspondientes autoridades supervisoras de las diferentes entidades reguladas o grupos integrados en el CF, y solo se otorga al coordinador en el caso de que la matriz sea una sociedad financiera mixta de cartera (un *holding*).

- La adopción de las decisiones técnicas necesarias para aplicar las exigencias prudenciales previstas en la DCF (por ejemplo, la identificación del CF y de su perímetro; la aplicación de ciertas excepciones autorizadas por la DCF; la apreciación de la equivalencia en el caso de CF cuya matriz esté situada fuera de la Comunidad; la selección de las operaciones de las que deberá informar el CF en orden al control de sus transacciones intragrupo y de su concentración de riesgos).

La mayor parte estas tareas técnicas (y, desde luego, las más importantes) deberá llevarlas a cabo previa consulta con un colegio donde estarán presentes las restantes *autoridades competentes pertinentes* del CF, definidas como aquellas, distintas del coordinador, que puedan tener a su cargo la supervisión de los grupos sectoriales que existan en el conglomerado, o que sean designadas por el coordinador y esas mismas autoridades, atendiendo a la importancia relativa del CF en otros países o al peso específico dentro del CF de una entidad concreta supervisada por otra autoridad.

Este colegio restringido nace como un elemento práctico que tiene por finalidad evitar que esas consultas deban hacerse a todas las posibles autoridades supervisoras implicadas, cuyo número, en el caso de los grandes CF de la Comunidad, haría probablemente inviable, al menos en sesiones plenarias, la toma de decisiones. A la vez, ese colegio y el papel que debe desempeñar como elemento de apoyo (y, a la vez, de control) del coordinador, permitieron llegar a un compromiso entre quienes apostaban por dotar al coordinador de gran autonomía y poderes ejecutivos muy amplios, y quienes veían con temor dotarlo de tanta preeminencia y preferían un mayor reparto del poder.

- Finalmente, diversas funciones de coordinación en sentido estricto (en especial, la planificación y coordinación de las actividades supervisoras en casos de emergencia) o meramente instrumentales (diseminación de la información entre autoridades competentes, recepción de información del CF y comunicaciones con el mismo).

No obstante, y como se señalaba antes, el papel complementario que desempeña el coordinador en la supervisión prudencial del conjunto de entidades reguladas de un CF no debe ocultar que será, sin duda,

primus inter pares, pues normalmente tendrá a su cargo la supervisión del grupo o entidad dominantes o más importantes del CF, y que, cuando eso no ocurra, será el único de los supervisores implicados con una visión general de los riesgos y políticas estratégicas que afectan a todas las entidades reguladas.

4.3. La cooperación y el intercambio de información entre las autoridades supervisoras implicadas

Este es otro componente fundamental en la supervisión prudencial del CF, que se suma a la figura del coordinador. La propia diversidad de las empresas y negocios integrados en el CF convierten estos elementos en piezas absolutamente fundamentales del modelo establecido.

Por ello, la DCF prevé, con mucho mayor detalle que las directivas sectoriales, los ámbitos en los que deberá existir la cooperación entre autoridades, ámbitos que alcanzarán:

- En general, a todas las informaciones esenciales o pertinentes relativas al conglomerado (sobre las primeras deberá informarse al resto a propia iniciativa, y sobre las segundas, a petición de otra autoridad interesada).
- En particular, a aspectos tales como la estructura del grupo, políticas estratégicas, accionistas principales y directivos del CF; la organización, gestión de riesgos y sistemas de control interno; procedimientos para la recogida de información y su verificación; sanciones importantes y medidas excepcionales adoptadas; información sobre la evolución adversa de las entidades, etc.

Además, la DCF concreta, por primera vez, un deber de consulta previo al resto de las autoridades en circunstancias que sean, a la vez, importantes para la situación y estructura del CF y para el supervisor consultado: en los casos de autorización de cambios en la estructura accionarial u organizativa del conglomerado, así como en la adopción de sanciones importantes o medidas excepcionales.

No obstante, rindiendo tributo a la realidad, la DCF permite también que las autoridades competentes decidan no consultar previamente en el caso de que medie urgencia o se pueda comprometer la eficacia de la medida; en ese caso, deberán informar *a posteriori* sin demora.

Otros elementos básicos de esa coordinación giran en torno a las competencias del coordinador para su acceso, directo o indirecto (es decir, a través de las restantes autoridades), a cualquier información pertinente para la supervisión adicional de las entidades del conglomerado, reguladas o no, y a la cooperación entre estas autoridades para verificar la información relativa a entidades situadas en otro Estado miembro.

Ambas cuestiones se regulan, en paralelo con las directivas sectoriales, buscando la mayor economía de medios.

5. MODIFICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS SECTORIALES

En la introducción a este artículo se indicó que otro de los objetivos de la DCF era favorecer la eliminación de incoherencias entre las legislaciones sectoriales y las lagunas prudenciales que pudieran favorecer el arbitraje regulatorio.

Con ese fin, la DCF incluye significativas modificaciones de las directivas de banca (Directiva 2000/12/CE), valores y seguros, con objetivos similares, destacando, en lo que a estos efectos interesa, los siguientes cambios:

- a) La modificación de las definiciones de *sociedad financiera de cartera* y *sociedad financiera mixta de cartera*, para evitar un exceso de niveles de supervisión en el caso de los grupos financieros complejos. Así, por ejemplo, cuando un grupo bancario está encabezado por una sociedad *holding* financiera (empresa cuya actividad principal es tener participaciones en entidades financieras), actualmente queda sujeto a la supervisión en base consolidada sobre la situación financiera de dicho *holding*. Con ese cambio de definiciones, si se cumplen también las condiciones para que el grupo sea un CF, el mismo quedará sometido exclusivamente a la supervisión adicional prevista en la nueva directiva, quedando excluido de la supervisión en base consolidada de la directiva sectorial.

Además, y como cierre de una laguna bien conocida, cuando una entidad regulada está bajo la dependencia de un *holding* dominante, la DCF exige que los altos cargos de esas sociedades *matrices* queden sujetos a los requisitos de honorabilidad y experiencia que ya son exigibles a los de las entidades reguladas.

- b) La inclusión obligatoria de las sociedades de gestión de activos definidas en una reciente modificación de la antigua Directiva de organismos de inversión colectiva (nuestras sociedades gestoras de carteras, de instituciones de inversión colectiva y de fondos de pensiones) en el ámbito de la supervisión sectorial (en base consolidada) de los grupos bancarios y de seguros, así como en la supervisión adicional de los CF. Con ello, se corrige la situación en algunos países donde tales entidades no se incluían en dichos grupos, basándose en dudosas interpretaciones sobre el alcance del concepto de entidad financiera y en cierta falta de coherencia teórica en ese campo por parte de la Directiva sobre grupos aseguradores.

Esa misma coherencia en la determinación del perímetro de la consolidación se produce respecto a ciertas piezas supervisoras intro-

ducidas por la DCF, como la supervisión prudencial de las operaciones intragrupo o la evaluación de la equivalencia de la supervisión prudencial de los terceros países respecto a grupos existentes en la Unión Europea, elementos que se incorporan, *mutatis mutandis*, a las directivas sectoriales donde no existían.

- c) Actualmente, las directivas sectoriales, al regular los procedimientos de autorización de entidades reguladas (o de tomas de participaciones significativas en alguna de ellas), prevén que se consulte a los supervisores de otro Estado miembro cuando los promotores de la entidad que se va a crear (o los adquirentes de dichas participaciones) estén vinculados a entidades reguladas de ese Estado miembro; pero esa consulta solo está prevista cuando ambas entidades (la promovida y la promotora) son entidades reguladas del mismo sector.

La DCF supera esa incoherencia previendo la misma consulta en el caso de entidades de distinto sector. De esta forma, si, por ejemplo, una entidad de seguros alemana pretende crear una empresa de valores en España, la CNMV deberá consultar, antes de conceder o denegar la autorización pedida, a la autoridad de seguros alemana.

- d) Se ha dejado para el último punto de este apartado la modificación de mayor calado. Se trata de la que tiene por objeto evitar el doble cómputo de recursos propios en las entidades reguladas o grupos de entidades reguladas que, teniendo participaciones en otras entidades de diferente sector, no superen los umbrales para tener la consideración de CF.

En estos casos, en los que, de no adoptarse ninguna medida se produciría un tratamiento discriminatorio, la DCF obliga a que se deduzcan de los recursos propios de la entidad tenedora de las participaciones el valor contable de estas (que, recuérdese, deben normalmente superar el 20 % de la participada). Como alternativa a tal deducción, los Estados miembros podrán autorizar la aplicación, *mutatis mutandis*, de cualquiera de los métodos previstos en la DCF para el cálculo de los requisitos de solvencia adicional de los CF.

Esta regulación es idéntica, sea cual sea el tipo de entidad regulada (un banco, una empresa aseguradora, una empresa de inversión) que ostente la participación que hay que deducir, y solo se permiten excepciones cuando las participaciones intersectoriales se mantengan transitoriamente en el marco de una operación de asistencia financiera destinada al salvamento de la participada.

No obstante, el conjunto de normas que se acaban de comentar no supone la eliminación de diferencias todavía relevantes en aspectos de las regulaciones sectoriales que, aparentemente, no deberían recibir tratamientos dispares. Ese sería el caso, por ejemplo, del régimen a que se someten las participaciones accionariales dentro del sector banca-valores, que son objeto de deducción en los recursos propios de las

entidades bancarias tenedoras de las participaciones cuando supongan, individualmente, un porcentaje de participación superior al 10 % de la participada, o cuando el conjunto de las mismas supere el 10 % de los recursos propios de la participante. Las participaciones similares que puedan existir en el sector asegurador no reciben penalización alguna.

6. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA D.C.F.: EL CASO ESPAÑOL

6.1. Las diferentes situaciones nacionales

La aplicación de la DCF en los diferentes Estados miembros conllevará, en la mayoría de los casos, tareas bastante novedosas, especialmente en aquellos países que mantienen diferentes supervisores según el sector financiero al que pertenezcan las entidades reguladas.

Salvo para algunos países (como, por ejemplo, Bélgica o los Países Bajos), donde sus principales grupos de banca-seguros ya eran objeto de una supervisión adicional que implicaba la colaboración de las autoridades de los dos países, la gran mayoría de los miembros de la Unión se encontrará con dos tareas adicionales a la habitual de trasponer una directiva al ordenamiento interno: la identificación previa de los CF presentes en su territorio (en algunos casos, además, con las decisiones consecuentes con la posibilidad de utilizar diversas medidas de identificación y determinación de los umbrales aplicables); y la identificación de las autoridades de supervisión comunitarias con las que tendrán que colaborar en la supervisión de cada CF (dado que la mayor parte de los CF europeos serán grupos no estrictamente nacionales).

Ambas tareas, como pudo comprobarse durante los trabajos de elaboración de la Directiva a través de un ejercicio práctico de identificación de los grupos de banca-valores-seguros que quedarían sujetos a la DCF, se presentan como bastante laboriosas, en la medida en que buena parte de los CF que superarán los umbrales aplicables serán grupos muy extensos y complejos.

Además de esas dos tareas, que ya de por sí serían motivo bastante para adoptarla, la coordinación inmediata entre las diferentes autoridades comunitarias, que ya ha empezado a ponerse en práctica cuando se escriben estas líneas, se justificaría también por el carácter innovador de algunas parcelas de la DCF (como la concentración de riesgos típicos de los negocios bancarios y de seguros), o por la necesidad de aclarar aspectos jurídicos relevantes de las tareas de colaboración entre supervisores, en especial el reconocimiento mutuo de las decisiones técnicas que pueda adoptar un coordinador y que afecten a entidades (reguladas o no) situadas en un Estado miembro distinto del correspondiente al coordinador (15).

(15) Por ejemplo, el coordinador de un determinado CF decidirá el umbral a partir del cual deberá ser informado de las operaciones intragrupo, y esta decisión afectará a entidades singulares sometidas a la supervisión de las autoridades de otro Estado.

6.2. La aplicación en España

Podría pensarse que la aplicación de la Directiva en España no va a presentar tantas dificultades, dado que, como es bien sabido, ha sido un país pionero en la Unión Europea respecto a la regulación prudencial de los CF, llamados aquí grupos mixtos no consolidables (en adelante, GMNC).

Efectivamente, cuando hubieron de incorporarse al ordenamiento jurídico español las directivas de solvencia bancaria dictadas por la Comunidad Europea en 1989 (las que tradujeron al *acervo* comunitario el primer Acuerdo de Basilea sobre adecuación del capital), nuestras autoridades económicas y el Parlamento de la época decidieron promover una ambiciosa reforma, con objeto de «dar un nuevo paso y extender el señalado principio de suficiencia de los recursos propios sobre base consolidada a todos los grupos de entidades que ejerzan actividades de carácter financiero».

Animaba a la Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras (de cuya exposición de motivos hemos tomado el párrafo entrecomillado precedente), un espíritu muy semejante al que ha perseguido la DCF diez años después: conseguir unas normas prudenciales generales y homogéneas que sean aplicables a todos los tipos de entidades financieras y que desincentiven o eviten el arbitraje normativo.

Además de esta convicción teórica, la atención a los grupos de banca y seguros tiene un antiguo arraigo en nuestro país, pues no por casualidad la banca española, usando su condición de banca universal, ha sido, desde siempre, dominadora de una parte muy significativa del negocio asegurador español. ¿Quién, con la edad suficiente, no recuerda la vinculación tradicional entre los grandes bancos (la mayoría de los siete grandes de los años setenta y ochenta, Banesto, Central, Hispano Americano...) y su correspondiente compañía de seguros (La Unión y el Fénix, Banco Vitalicio, Plus Ultra, la Estrella...). Además, algunas de las cajas de ahorros más importantes del país (las *caixas* de *Catalunya*) incluso producían ellas mismas seguros (de vida y pensiones), y con negocio relevante, hasta que, bien entrado el último cuarto de siglo pasado, crearon sus propias filiales aseguradoras en el ramo de vida.

Fruto del espíritu comentado y de la realidad descrita en los párrafos precedentes es el capítulo V de la citada Ley 13/1992, dedicado a los ya citados GMNC, que no son otros que los grupos financieros, en los que se integran, simultáneamente, entidades de crédito o valores, de un lado, y entidades aseguradoras, de otro, sin aplicación de umbral alguno. La caracterización como no consolidables procede de la inexistencia de consolidación contable, por razón de su diferente actividad económica, entre las entidades bancarias y las de seguros.

El desarrollo de ese capítulo, aunque hubo de esperar algunos años, se cerró en 1996 y, por tanto, desde hace ya más de seis años, nuestro país cuenta con la rutina de exigir requisitos adicionales de solvencia a estos CF (a través de un método mixto de los de la DCF y acogido también por ella) y con la responsabilidad por parte de una autoridad supervisora (fundamentalmente, el Banco de España) de asumir la vigilancia de esos GMNC, verificando el cumplimiento de dichos requisitos comunes a todo el CF.

Gracias a esta norma, el Banco de España vigila actualmente la solvencia adicional de 33 GMNC, donde se integran los 10 bancos privados y 20 de las cajas de ahorros más importantes del país, y de los que también forman parte 50 compañías aseguradoras españolas (además de 27 extranjeras), entre ellas 8 de las 10 (y 30 de las 50) de mayor tamaño en el ramo de vida. De hecho, las entidades de crédito integradas en esos GMNC disponen del orden del 73 % (16) de los recursos propios de todo el sistema bancario y de sus exigencias de recursos propios mínimos. Solo tres de ellos serían parte de CF extranjeros. En la relación aneja se contiene el detalle de los GMNC españoles, a los que se han unido los casos de otras cinco entidades de crédito con participaciones relevantes (aunque no de control) en compañías aseguradoras (el anejo indica también el número de entidades de crédito españolas y compañías de seguros que integran cada caso).

Sin embargo, y aun cuando es indudable la utilidad de esta experiencia previa a la hora de asumir las exigencias que nacen de la reciente DCF, lo cierto es que la naturaleza de esa experiencia no permite ser muy optimista en la minimización de la carga de trabajo que espera a los supervisores. Para ello es necesario tomar en consideración dos factores diferentes:

- En primer lugar, el componente legal. El cuadro anexo, donde se comparan de manera sumaria las normas de la DCF y las vigentes en nuestro país respecto a los GMNC, permite comprender el amplio alcance de las necesidades de la transposición, que afectará tanto a normas con rango legal como a los reglamentos y normas técnicas adicionales, y que supondrá, sobre todo, ampliar de manera muy significativa las piezas prudenciales que hoy componen la supervisión adicional de nuestros GMNC. Ello conlleva que la experiencia reguladora y supervisora española no es tan amplia como la reclamada por la DCF, y que deberá hacer frente a nuevos problemas y a una intensificación de su rigor.
- En segundo lugar, y más importante desde el punto de vista prudencial, la realidad de los GMNC que tienen su cabeza en España o que están formados por entidades españolas. Actualmente, contamos con casi 40 grupos que podrían responder a la definición de CF establecida en la DCF, si bien solo cuatro o cinco de ellos, en una primera aproximación todavía burda, superarían los umbrales contemplados por la Directiva. Y es que, como consecuencia de las características de nuestro sistema fi-

(16) Más del 90 % de los correspondientes a bancos, y algo más del 50 % en el caso de las cajas de ahorros.

nanciero y, en particular, del tamaño del sector asegurador español (17), la importancia de los riesgos del negocio de seguros en nuestros GMNC se sitúa en el entorno del 3 %-3,4 % del total de los riesgos del grupo. No obstante, entre esos grupos se encontrarán probablemente los más importantes y complejos del país.

Por lo tanto, la carga de trabajo que se avecina no es pequeña. Las autoridades financieras españolas se enfrentan ahora a dos retos: uno en la regulación, pues habrán de adaptar la regulación española de los GMNC a la armonizada en el marco comunitario, más exigente, y ello teniendo en cuenta que la DCF debe estar íntegramente transpuesta a nuestro ordenamiento en poco más de 15 meses. El otro reto (que afectará en especial al Banco de España) es muy semejante al de las demás autoridades europeas: diseñar un conjunto de piezas supervisoras (que no por conocidas conceptualmente resultarán sencillas de aplicar), que permitan ejercer efectivamente una vigilancia adicional, pero de amplio alcance, sobre unos grupos financieros complejos, con negocios en muchos casos muy diversos, y participar en unos modos de cooperación internacional nuevos y más intensos.

(17) Nótese que el balance total de las empresas aseguradoras españolas era tan solo, en 2002, del 11 % del balance total de las entidades bancarias españolas (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito). Nótese también que las inversiones totales de las empresas españolas de seguros eran, en 2000, de poco más de 1/3 de las holandesas o un 12 % de las francesas.

ANEJO

LA D.C.F. Y SU CONTRAPARTIDA ESPAÑOLA: LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS MIXTOS NO CONSOLIDABLES (G.M.N.C.)

DIRECTIVA	NORMA ESPAÑOLA
<p>Definición de conglomerado financiero (CF)</p> <p>La DCF sujeta a supervisión adicional a las entidades (de banca, valores o seguros) que se integren en grupos de empresas de la UE que comprendan, simultáneamente, entidades bancarias o de valores y empresas de seguros (tanto si se trata de una relación matriz-filial, o empresas sujetas a unidad de decisión por otras vías, como si lo es matriz-participada), siempre que:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Las actividades financieras superen el 40 %. — Las actividades del sector (banca-valores de un lado y seguros de otro) más pequeño sean significativas, lo que ocurre cuando: <ul style="list-style-type: none"> • Su peso en las actividades financieras del grupo excede del 10 %. • Su tamaño absoluto (por balance) es mayor de 6.000 millones de euros. <p>Además, se arbitran mecanismos tasados que permiten a las autoridades competentes relevantes en la supervisión de las entidades reguladas integradas en el CF flexibilizar los criterios citados.</p> <p>La DCF posibilita también a las autoridades relevantes aplicar dicha supervisión adicional cuando la relación entre las entidades es similar a la de grupo (por ejemplo, una persona física ejerce una influencia significativa en un banco y una aseguradora) y obliga, en los casos de grupos cooperativos, a tener en cuenta los compromisos financieros existentes en su seno.</p>	<p>Desde 1995, la regulación española somete a vigilancia adicional a los grupos mixtos no consolidables (GMNC), definidos prácticamente en los mismos términos que la DCF (aunque con un perímetro limitado a las empresas sujetas a una misma unidad de decisión), sea cual sea la importancia relativa o el tamaño de las actividades de las entidades del grupo en los diferentes sectores financieros o de las actividades no financieras del grupo mayor (industrial o comercial) al que eventualmente puedan pertenecer.</p> <p>Debe notarse que este mayor alcance del ámbito de la supervisión adicional no supondría un incumplimiento evidente de la DCF, que permite a los Estados miembros ser más rigurosos en la aplicación de sus normas.</p>

DIRECTIVA	NORMA ESPAÑOLA
<p>Alcance de la supervisión adicional</p> <p>Alcanza a cuatro grandes áreas (y, obviamente, no exige de los requerimientos exigibles individual o consolidadamente a las entidades integradas en el CF):</p> <p>a) La adecuación de capital, para eliminar todo doble cómputo de recursos propios y asegurar que el grupo dispone efectivamente de recursos propios superiores a los requeridos por las normas de solvencia sectoriales. Para efectuar esa determinación, la DCF admite hasta cuatro métodos de cálculo de la solvencia ajustada del CF (el primero prevé la consolidación de todas las entidades financieras, el segundo y tercero aseguran la deducción de las participaciones cruzadas, y el cuarto permite toda combinación de los anteriores).</p> <p>b) La concentración de riesgos, definida en el sentido más amplio posible. La DCF no fija límites concretos, pero sí autoriza a los Estados miembros a hacerlo.</p> <p>c) Las operaciones intra-grupo que sean significativas (transacciones que alcanzan, incluso, a las que existan entre entidades del grupo y sus accionistas significativos u otras entidades con las que existan vínculos estrechos). A salvo de una definición diferente por los Estados miembros, se consideran significativas las operaciones que superen el 5 % de los requerimientos de recursos propios del CF.</p> <p>d) Los mecanismos de control interno y los procedimientos de gestión de riesgos, de los que la DCF contiene una mención concreta de su alcance mínimo.</p>	<p>La legislación española solo contempla directamente las áreas de adecuación de capital y de concentración de riesgos. No obstante, todavía no ha sido objeto de desarrollo normativo la regulación sobre concentración de riesgos.</p> <p>En lo que se refiere a los requerimientos de recursos propios del grupo CF, España sigue una combinación de los métodos autorizados por la DCF, en la medida en que la solvencia ajustada del CF se calcula a partir de los recursos propios consolidados de los dos grupos consolidables presentes en el CF (el de banca-valores y el de seguros), recursos que se procede a ajustar mediante la deducción de las participaciones cruzadas. Por su parte, los requerimientos totales son la suma de los sectoriales (calculados sobre bases sectoriales).</p> <p>La regulación española no contempla separadamente (ni en este caso, ni en el de los grupos sectoriales) la supervisión de las operaciones intragrupo, ni la obligación de que existan mecanismos de control interno en el ámbito del CF (ni, por tanto, su supervisión).</p>

DIRECTIVA	NORMA ESPAÑOLA
<p>CF cuya matriz esté fuera de la UE</p> <p>La DCF establece, en estos casos, un procedimiento obligatorio para que las autoridades competentes evalúen la posible exclusión de dichos CF de las normas comunitarias, que solo podría producirse si el grupo supera, caso a caso, un <i>test</i> de equivalencia de sus normas nacionales con las comunitarias. Dicho <i>test</i> está dirigido por un supervisor que sería responsable del CF y debe tener en cuenta (aunque no sean vinculantes) los criterios que establezca al respecto el Comité de CF (que crea la Directiva a imagen del CCB).</p> <p>De no reconocerse la equivalencia por el supervisor del CF, este puede, bien aplicar las normas de la DCF directamente, bien adaptarlas al caso concreto, exigiendo, incluso, la creación de un <i>holding</i> europeo que concentre todas las participaciones financieras del grupo extranjero.</p> <p>Autoridad responsable de la supervisión adicional (el coordinador)</p> <p>La DCF atribuye esta responsabilidad a la autoridad competente para la supervisión individual de la entidad «regulada» que sea la matriz del CF, incluso cuando esa entidad regulada tiene como matriz a un <i>holding</i>. Para el caso en que el <i>holding</i> es matriz de varias entidades reguladas o cuando no hay matriz, la DCF establece una serie de reglas tasadas para que tal responsabilidad recaiga sobre la autoridad que supervise a la entidad regulada más importante del CF.</p> <p>No obstante, la DCF permite también que las autoridades competentes interesadas (todas las que supervisen entidades reguladas del CF y la del país donde se sitúe un eventual <i>holding</i> matriz) se pongan de acuerdo para cambiar estos criterios si lo consideran conveniente para la supervisión adicional.</p>	<p>La normativa española no contempla posibilidad de exención alguna en este campo.</p> <p>La legislación española sigue el mismo criterio en el caso de que una entidad regulada esté a la cabecera del grupo.</p> <p>Sin embargo, cuando eso no ocurre, no existen criterios tasados para nombrar al coordinador, sino que es el Ministro de Economía quien debe tomar la decisión, tras el informe de los supervisores afectados, atendiendo a la dimensión relativa de las entidades y actividades del CF en los diferentes sectores de actividad.</p> <p>El Ministro puede también, previo informe de los supervisores, cambiar al supervisor en el caso citado en el primer párrafo.</p>

DIRECTIVA	NORMA ESPAÑOLA
<p>Funciones del coordinador</p> <p>En esta figura recae prácticamente la totalidad de las decisiones técnicas que tiene por objeto verificar el cumplimiento de las normas que delimitan el alcance de la supervisión adicional (incluso la referida al <i>test</i> de equivalencia de CF con matrices en terceros países) y, en general, el análisis y evaluación de la estructura financiera y organizativa del CF. Es decir, será el coordinador quien reciba la información prudencial requerida para evaluar la solvencia ajustada del CF y los demás aspectos que conforman dicha supervisión, y quien informará al resto de supervisores de la situación patrimonial del CF.</p> <p>En muchas de esas decisiones técnicas, el coordinador deberá oír previamente, o contar con la aprobación, de las autoridades competentes relevantes (la relevancia la decide, básicamente, el propio coordinador, atendiendo a la cuota de mercado del CF en los diferentes países y a la importancia relativa de las entidades individuales que conforman el CF).</p> <p>Del mismo modo, las decisiones concretas sobre qué debe hacer un CF cuando tenga un déficit de solvencia, incumpla alguna norma a nivel de CF, o esté en una situación delicada, corresponden a la autoridad supervisora de cada una de las entidades reguladas del CF.</p> <p>La DCF dedica gran atención a los mecanismos de coordinación entre supervisores, tanto para facilitar intercambios de información como para que conseguir su concurrencia en la toma de decisiones técnicas que puedan afectar a la supervisión adicional, asegurar la verificación <i>in situ</i> de informaciones, etc.</p>	<p>La normativa española, aunque es mucho menos prolija que la comunitaria (en coherencia con el menor alcance de la regulación prudencial española), se basa en idénticos principios a los señalados para esta. En definitiva, el supervisor de los grupos mixtos españoles es un coordinador de los restantes supervisores, que vigila la posición de solvencia global del CF y el cumplimiento de los requisitos globales de solvencia del CF. El supervisor español tampoco tiene capacidad para imponer decisiones a nivel de CF.</p> <p>Además, en el caso español, es el Ministerio de Economía (y no el coordinador) el que establece (ha establecido), mediante Orden, la información mínima que deben remitir los CF a su supervisor.</p>

RELACIÓN DE GRUPOS MIXTOS NO CONSOLIDABLES Y CASOS ANÁLOGOS

Entidad de crédito	Entidades de crédito españolas del GMNC	Entidades aseguradoras españolas del GMNC	Entidades aseguradoras extranjeras del GMNC
BANCO ATLÁNTICO, S.A.	2	1	
SCH	20	4	9
BARCLAYS BANK, S.A	1	1	
BANCO PASTOR, S.A.	2	1	
BANCO POPULAR ESPAÑOL, S.A.	10	1	
BANCO DE SABADELL, S.A.	9	2	
BANCO ZARAGOZANO, S.A.	2	1	
BANKINTER, S.A	1	2	
BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, S.A	12	4	15
GENERAL ELECTRIC CAPITAL BANK, S.A.	1	2	
CAJA DE AHORROS DE CATALUÑA	3	1	
CAJA DE A. Y M. DE P. DE CÓRDOBA	2	1	
CAIXA D'ESTALVIS DE GIRONA	1	1	
CAJA DE AHORROS DE MANRESA	1	1	
CAJA DE AHORROS LAYETANA	1	1	
CAJA DE A. Y M. DE P. DE LAS BALEARES	2	1	
CAJA DE AHORROS DE NAVARRA	1	1	
CAJA DE AHORROS DE SABADELL	1	2	
CAIXA D'ESTALVIS DE TARRAGONA	1	1	

RELACIÓN DE GRUPOS MIXTOS NO CONSOLIDABLES Y CASOS ANÁLOGOS (continuación)

Entidad de crédito	Entidades de crédito españolas del GMNC	Entidades aseguradoras españolas del GMNC	Entidades aseguradoras extranjeras del GMNC
CAJA DE AHORROS DE TERRASSA	1	2	
CAJA DE AHORROS DEL PENEDÉS	1	2	
CAJA DE A. Y M. DE P. DE ZARAGOZA... (IBERCAJA)	2	2	
CAJA DE AHORROS DE LA INMACULADA DE ARAGÓN	1	1	
CAJA DE A. DEL MEDITERRÁNEO	1	1	
BILBAO BIZKAIA KUTXA	2	2	
CAJA DE A. DE VITORIA Y ÁLAVA	2	2	
CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA (LA CAIXA)	7	4	2
C. A. M. P. DE GUIPUZKOA y S. SEBASTIÁN	3	2	
CAJA DE A. DE SALAMANCA Y SORIA	1	2	
CAJA DE AHORROS DE CASTILLA-LA MANCHA	1	1	
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID	6	0	4
CAJA DE AHORROS DE VALENCIA... (BANCAJA)	2	1	
CAJA DE AHORROS DE GALICIA	1	1	
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES	1	1	
M. P. C. A. DE RONDA... (UNICAJA)	2	1	
CAJA LABORAL POPULAR	2	2	
ING LEASE, EFC	1	2	
EL CORTE INGLÉS	1	1	
TOTALES: 38 conglomerados	111	59	30