

COOPERACIÓN EN MATERIA DE SUPERVISIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA
Y EL PAPEL DEL COMITÉ DE SUPERVISORES BANCARIOS EUROPEOS (CEBS)

Linette Field (*)

(*) Linette Field pertenece a la Dirección General de Regulación del Banco de España. La autora agradece los útiles comentarios realizados por Fernando Vargas a este artículo, y a Ángeles Conde, su trabajo de traducción.

Cooperación en materia de supervisión en la Unión Europea y el papel del Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS)

Los supervisores bancarios cuentan con una larga historia de cooperación internacional, que se ha intensificado para afrontar los retos que la internacionalización de la propia banca presenta para la consecución de la estabilidad financiera. En la Unión Europea (UE), esta cooperación ha evolucionado con los años, en el contexto del objetivo político de fomentar la integración económica y de ultimar la creación de un mercado único de servicios financieros. El hito más reciente a este respecto ha sido la creación del Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS, en sus siglas en inglés) a comienzos de 2004, como parte de la estructura de cuatro niveles del enfoque Lamfalussy.

Desde su creación, los esfuerzos del Comité se han centrado principalmente en el desarrollo de una serie de iniciativas encaminadas a promover una mayor coherencia en los enfoques supervisores y a mejorar la coordinación en relación con la supervisión de los grupos bancarios existentes en la UE. La mayoría de estas iniciativas se basan o están relacionadas con la próxima aplicación en la UE del Marco de Capital de Basilea, o Basilea II.

Si bien es aún demasiado pronto para evaluar de modo exhaustivo los avances realizados, es indudable que el CEBS ha logrado mucho en sus dos primeros años de existencia. Sin embargo, es preciso seguir trabajando para asegurarse de que el Comité consolide estos logros y de que sus iniciativas cumplan los objetivos propuestos. Desde una perspectiva más amplia, resulta importante dar tiempo al CEBS y a las estructuras basadas en el enfoque Lamfalussy para que desarrollen todo su potencial.

1 Introducción

Las autoridades de supervisión bancaria de todo el mundo han trabajado conjuntamente durante muchos años, con el fin de promover la solidez y la estabilidad del sistema financiero tanto de forma bilateral como multilateral, pero esta cooperación se ha incrementado con la internacionalización e integración del sector bancario, y nunca ha sido tan intensa como en los últimos tiempos, en que se han producido iniciativas internacionales en materia de supervisión, como Basilea II.

Esta tendencia hacia una mayor cooperación caracteriza especialmente a la UE, donde existe el objetivo político de impulsar una mayor integración (en forma de un mercado único plenamente funcional) de los servicios financieros, y donde la atención de la cooperación multilateral en el área de supervisión se ha desplazado en los últimos años del intercambio de información e ideas al fomento de una mayor coherencia y coordinación de los enfoques que se aplican en los distintos países.

Uno de los acontecimientos más importantes de los últimos tiempos en la cooperación de los supervisores bancarios de la UE ha sido la creación, en el contexto del denominado enfoque Lamfalussy, del CEBS, un comité de alto nivel encargado de promover la convergencia de las prácticas supervisoras y la cooperación entre los supervisores bancarios de la UE. Dicha convergencia y cooperación mejorarán la estabilidad financiera en toda Europa.

Ahora que el CEBS se acerca a su segundo aniversario y el mandato de su primer presidente llega a su fin¹, este artículo, escrito desde una perspectiva práctica, recuerda brevemente la

1. La duración del mandato del presidente del CEBS es de dos años. José María Roldán, Director General de Regulación del Banco de España, preside el Comité desde enero de 2004.

historia de la cooperación internacional en materia de supervisión y las circunstancias que llevaron a la creación del Comité. En él se hace balance de las principales áreas de trabajo del CEBS desde su establecimiento, se efectúa una evaluación preliminar de los avances realizados en relación con los objetivos y se examinan sucintamente algunos de los retos que plantea el futuro.

2 Cooperación internacional en materia de supervisión y el contexto de la UE

2.1 LOS RETOS

Desde una perspectiva estructural, el carácter de la banca ha pasado a ser en los últimos años cada vez más internacional, siendo la concentración del sector, la centralización de las operaciones y de la gestión de riesgo de los grupos bancarios y la externalización de funciones operativas básicos aspectos relacionados. Estas tendencias significan que es posible que la estructura jurídica de un grupo bancario no tenga ya una relación directa con su estructura operativa y que los riesgos se hagan extensivos a las distintas jurisdicciones, pudiéndose transmitir más fácilmente de una parte del grupo a otra.

En contraposición, la supervisión bancaria continúa organizándose predominantemente a nivel nacional, lo que refleja la opinión general de que la supervisión se lleva a cabo de modo más eficaz cerca de las entidades y de los mercados en los que estas operan². Los países tienen sus propios procedimientos institucionales, que son consecuencia de su idiosincrasia, sus estructuras jurídicas y sus responsabilidades políticas.

Desde una perspectiva de estabilidad financiera, esta combinación plantea algunos retos:

- ¿Cómo asegurarse de que un grupo bancario que opera a escala internacional sea supervisado de forma exhaustiva, se identifiquen y aborden todos los riesgos relevantes y se apliquen eficazmente los requerimientos prudenciales apropiados?
- ¿Cómo asegurarse de que los bancos que operan no solo en una jurisdicción, sino en varias, estén sujetos a una supervisión y regulación coherentes (y de calidad) que minimicen el riesgo de practicar el «arbitraje regulatorio»³ y de favorecer la igualdad competitiva y de trato?

Hace tiempo que los supervisores han reconocido que la clave para afrontar esos retos con la actual arquitectura institucional y jurídica es la cooperación y la coordinación. Por ello, con el tiempo, han establecido y cultivado relaciones bilaterales y multilaterales, tanto para tratar de asuntos en materia de supervisión relacionados con entidades y grupos específicos, como para promover, de modo más general, la cooperación en materia de regulación y supervisión.

Un ejemplo importante de la cooperación multilateral es el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, creado en 1974, que se ha convertido en uno de los principales foros dedicados al establecimiento de normas para bancos y supervisores bancarios de todo el mundo. De hecho, su iniciativa más reciente, es decir, la revisión del marco internacional de adecuación de capital (denominado Basilea II), ha supuesto un impulso fundamental para mejorar la cooperación entre los supervisores bancarios, como se observará más adelante.

2. Conviene observar a este respecto que, en general, los grupos bancarios han tendido a llevar a cabo sus actividades internacionales estableciendo su presencia física en la jurisdicción relevante (v. g., sucursales o filiales) más que a través de disposiciones transfronterizas. Además, pese a las tendencias mencionadas en el texto, una característica fundamental del sector bancario en muchos países es la existencia de un gran número de entidades de pequeño tamaño que operan a escala nacional o local. **3.** Término que se aplica a situaciones en las que las instituciones optan por operar o por realizar operaciones en jurisdicciones (o regímenes regulatorios) que imponen el menor coste en materia de regulación. El arbitraje regulatorio se considera perjudicial, porque la competencia basada en los requerimientos regulatorios puede llevar a la relajación de las normas prudenciales generales.

En el contexto europeo, los retos anteriores adquieren una dimensión adicional, debido a la existencia de un objetivo de carácter político encaminado a promover una mayor integración económica entre los países de la UE y a conseguir que esta se convierta en una economía competitiva en un mundo globalizado⁴. El programa relativo al mercado único y la introducción del euro han constituido iniciativas fundamentales a este respecto.

En lo que se refiere al sector bancario, el objetivo de lograr un mercado único se ha tratado de alcanzar progresivamente mediante iniciativas legislativas comunitarias⁵, destinadas a eliminar los obstáculos a la integración y a propiciar la libertad de las entidades de crédito para operar en todo el ámbito de la UE.

Uno de los hitos de este proceso se produjo en 1992 con la creación del denominado «pasaporte», con arreglo a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria⁶. Desde que esta Directiva entró en vigor, los bancos establecidos y autorizados a operar en un país de la UE (el «país de origen») han podido abrir sucursales o prestar servicios libremente en otros Estados miembros, en virtud de la autorización concedida en el país de origen. No se les exige solicitar autorización en el país en el que vayan a operar (el «país de acogida»), ni están sujetas a requerimientos prudenciales en ese país⁷; por el contrario, la supervisión prudencial de la sucursal o de sus actividades transfronterizas corresponde a la autoridad competente del país de origen.

Para favorecer el reconocimiento mutuo entre los supervisores, necesario para que este sistema funcionase, el pasaporte iba acompañado de medidas para armonizar los requerimientos prudenciales mínimos que habrían de aplicar los supervisores bancarios en la UE, que abarcaba áreas como el capital inicial, la idoneidad de los accionistas, la solvencia y los grandes riesgos⁸. Esta armonización pretendía garantizar que cada autoridad supervisora aplicara requerimientos prudenciales básicamente similares en estas áreas, asegurando con ello un nivel mínimo de supervisión y reduciendo el riesgo de arbitraje regulatorio o de que se produjesen situaciones en las que sucursales de bancos extranjeros, operando con pasaporte, estuvieran sujetas a una supervisión significativamente menos rigurosa que los bancos nacionales.

Al mismo tiempo, en virtud de la Segunda Directiva de Supervisión Consolidada⁹, en vigor desde finales de 1992, los grupos bancarios existentes en la UE (o la parte del grupo que opera en la UE) estarían sometidos a la supervisión y a la aplicación de determinados requerimientos prudenciales a nivel de grupo, así como de forma individual o subconsolidada¹⁰. La responsabilidad de efectuar una «supervisión consolidada» del grupo recaería en una de las autoridades supervisoras responsables de la supervisión de las entidades individuales del grupo.

4. Los Jefes de Estado de la UE acordaron en el año 2000 la denominada «estrategia de Lisboa» y establecieron el objetivo de que Europa se convirtiera en la «economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo» en 2010. 5. En forma de directiva, el instrumento jurídico comunitario que obliga a los Estados miembros en lo que se refiere a los resultados que hay que alcanzar, pero que deja en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y del método para hacerlo. 6. Segunda Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE. 7. El país de acogida puede, no obstante, aplicar a la sucursal requerimientos de liquidez. Además, las autoridades supervisoras de dicho país pueden imponer condiciones y exigencias «en aras del interés general». 8. Desde entonces, la mayor parte de estos requerimientos se ha recogido en la Directiva 2000/12/CE, que es la referencia principal en lo que se refiere a la legislación bancaria europea. 9. Directiva 92/30/CEE, relativa a la supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada, modificada por la Directiva 2000/12/CE. 10. Sin embargo, el apartado 7 del artículo 52 de la Directiva 2000/12/CE permite, en determinadas circunstancias, no aplicar los requerimientos de forma individual o subconsolidada.

La consecuencia del pasaporte y de los requerimientos de la supervisión consolidada fue que el alcance jurisdiccional y el impacto de la supervisión se extendieran más allá de las fronteras nacionales. Dada la distribución de las responsabilidades supervisoras que supusieron estas medidas, y la organización institucional de cada país, se puso de manifiesto que la cooperación bilateral y multilateral entre las autoridades de supervisión bancaria de la UE sería la clave para que esta fuera eficaz. Así pues, las directivas también incluían requerimientos para que los supervisores cooperasen e intercambiasen información, y para que se consultaran en determinadas circunstancias¹¹.

De hecho, los supervisores bancarios europeos ya habían empezado a cooperar en una etapa temprana del proceso de integración europea. Ciertamente, el origen de la cooperación multilateral se remonta al establecimiento del «Groupe de Contact», en 1972, como foro de los supervisores de la Comunidad Económica Europea para intercambiar información y compartir experiencias¹². Las directivas reconocieron este hecho, pero formalizaron también la necesidad de la existencia de una cooperación bilateral en lo que respecta a entidades específicas.

2.3 EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN MULTILATERAL EN MATERIA DE SUPERVISIÓN BANCARIA EN LA UE: DE LAS LAGUNAS AL SOLAPAMIENTO

Aunque la cooperación ha evolucionado claramente como respuesta a una mayor integración del sector bancario de la UE y a la aplicación de los requerimientos establecidos en las directivas, también han intervenido otros factores:

- En primer lugar, resulta cada vez más evidente que las directivas europeas no crean por sí solas una supervisión homogénea e integral dentro de la UE (de hecho, las directivas han tendido a ser bastante ambiguas en determinados aspectos, pudiendo dar lugar a interpretaciones divergentes). Lo que es importante es el modo en el que se aplican y las prácticas supervisoras que se utilizan cotidianamente.
- Al mismo tiempo, la atención política de la UE ha tendido cada vez más a centrarse en promover una mayor eficiencia de la regulación y la supervisión, desde la perspectiva de los grupos supervisados que operan (o quieren operar) en varias jurisdicciones¹³. El argumento es que los requerimientos prudenciales diferentes y/o sin coordinar suponen una carga regulatoria adicional para las entidades financieras, desincentivan la integración en la UE y perjudican la posición competitiva de esta región económica. En otras palabras, estas preocupaciones están menos relacionadas con las lagunas que podrían surgir en la supervisión de un grupo internacional que con los solapamientos.

Los supervisores han aumentado sus esfuerzos en materia de cooperación, sobre todo multilateral, en respuesta a estos factores. Lo que se inició en los años setenta para intercambiar información y experiencias ha evolucionado en el sentido de compartir ideas relativas a las políticas supervisoras, e incluso a la elaboración de directrices y principios comunes sobre

11. Por ejemplo, en el artículo 28 de la Directiva 2000/12/CE se recogen la cooperación y el intercambio de información en relación con las instituciones que utilizarán el pasaporte, mientras que en los considerandos 23 y 66 se reconoce la labor del «Groupe de Contact». El artículo 56 se refiere también a la cooperación en relación con la supervisión consolidada. **12.** El «Groupe de Contact» ha pasado a ser ahora el principal grupo de trabajo del CEBS. **13.** Los grandes grupos internacionales se han quejado de la carga general que supone tratar con varias autoridades supervisoras en lugar de con una sola, como puede suceder cuando un grupo cuenta con una red de filiales por toda Europa. Si, por el contrario, el grupo opera a través de sucursales en otros países, se plantea una cuestión diferente: las sucursales de los grandes grupos internacionales y los bancos locales con los que compiten son supervisados por jurisdicciones distintas.

las prácticas supervisoras, aunque hasta hace poco tiempo esta labor se ha efectuado de manera relativamente informal.

Lo anterior ha cobrado nuevo ímpetu con la iniciativa de Basilea II, que carece de precedentes en lo que se refiere a reunir a supervisores de todo el mundo para trabajar conjuntamente, y con el sector, a fin de presentar nuevas propuestas y que exigirá una estrecha cooperación en cuanto a su puesta en práctica y su aplicación a escala internacional. Ello es aplicable también a la UE, donde los supervisores han trabajado intensamente para asistir a las instituciones europeas en la conversión de Basilea en una directiva europea (conocida como la Directiva sobre requerimientos de capital¹⁴) y para encontrar modos de satisfacer las expectativas de una aplicación coherente del nuevo régimen en la UE.

Además, la extensión del denominado enfoque Lamfalussy al sector bancario y la creación del CEBS, en enero de 2004, supusieron un avance especialmente importante. En la sección siguiente se examinan brevemente los orígenes y la estructura del enfoque Lamfalussy, que fue concebido inicialmente para el sector de valores.

3 El enfoque Lamfalussy y su extensión al sector bancario

3.1 PLAN DE ACCIÓN PARA LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Aunque hacia finales de los años noventa se habían realizado progresos importantes en la construcción del mercado único de servicios financieros, existía un consenso general en cuanto a que era necesario profundizar en ellos, especialmente en relación con los mercados de valores, ya que la introducción del euro brindaría una oportunidad única para avanzar.

En junio de 1998, los Jefes de Estado de la UE invitaron a la Comisión a presentar un «marco de acción» para mejorar el mercado único de servicios financieros. En respuesta a este mandato, y tras extensas consultas, la Comisión publicó una Comunicación¹⁵ en la que se identificaba un conjunto de cuestiones sobre las que se consideraba que era necesario tomar medidas urgentes para garantizar el logro de los beneficios derivados de la moneda única y de un mercado financiero europeo en funcionamiento óptimo. Este marco se tradujo en el Plan de Acción para los Servicios Financieros (PASF)¹⁶, publicado en 1999.

El PASF proponía más de cuarenta iniciativas (principalmente, legislativas), reunidas en tres objetivos estratégicos: un mercado único de servicios financieros al por mayor en la UE, mercados de servicios financieros al por menor abiertos y seguros, y una supervisión y unas normas prudenciales modernas. También incluía otras iniciativas (relativas, fundamentalmente, a la fiscalidad), a fin de promover las condiciones necesarias para la consecución de un mercado único de servicios financieros óptimo. Los Jefes de Estado de la UE determinaron que las distintas medidas deberían haberse puesto en práctica a mediados de 2004.

Casi la mitad de las iniciativas propuestas en la PASF estaban relacionadas con el objetivo estratégico de crear un mercado de capitales único en la UE. Como se mencionó anteriormente, esto se consideró absolutamente prioritario para fomentar la integración económica, que incluía un mejor acceso y un menor coste de la financiación.

14. La Comisión Europea publicó su propuesta de directiva (Markt/1050/04) el 14 de julio de 2004, poco después de que el Comité de Basilea hubiese publicado el texto de Basilea II. En los últimos meses, el Consejo y el Parlamento Europeo han estado trabajando en el proceso de codecisión, a partir de la propuesta de la Comisión, para permitir la aprobación de la directiva en primera lectura. La votación en el pleno del Parlamento fue el 28 de septiembre de 2005. La aprobación en el Consejo se produjo en el ECOFIN de 11 de octubre. Para que sea legalmente aplicable, son necesarias su adopción formal (en ECOFIN), ya sobre la base de los textos definitivos y traducidos (por juristas lingüistas) a todos los idiomas de la UE, y su publicación en el Boletín de la Comunidad Europea (BOCE), prevista para los primeros meses de 2006. **15.** «Servicios financieros: Construcción de un marco de acción», Comunicación de la Comisión Europea, publicada el 28 de octubre de 1998. **16.** «Aplicación del marco para los mercados financieros: plan de acción», Comunicación de la Comisión Europea [COM(1999)232], publicada el 11 de mayo de 1999.

En julio de 2000, los ministros de Economía de la UE decidieron establecer un Comité de Sabios, presidido por el barón Alexandre Lamfalussy, para considerar específicamente la mejor manera de lograr el objetivo de la UE encaminado a desarrollar mercados de capitales dinámicos, competitivos e innovadores.

Tras efectuar amplias consultas, el Comité de Sabios publicó su informe final¹⁸ en febrero de 2001. Convinieron en que quedaba mucho por hacer para eliminar las barreras al funcionamiento efectivo del mercado, y propusieron que a una serie de medidas incluidas en el PASF se les diera mayor prioridad y urgencia que la implícita en la fecha límite de mediados de 2004.

Con todo, llegaron a la conclusión de que el principal problema residía en las deficiencias del proceso regulatorio en la UE, es decir, del procedimiento por el cual se propone, se adopta, se aplica y se modifica la legislación comunitaria. El Comité de Sabios estimó que este procedimiento era lento y rígido y que generaba demasiada ambigüedad, lo que se traducía en que la aplicación en los distintos Estados miembros no fuera homogénea y no se hiciera una distinción clara entre los principios y los detalles técnicos. Esto no auguraba nada bueno para numerosas medidas legislativas previstas de conformidad con el PASF.

El Comité de Sabios propuso, por lo tanto, un nuevo enfoque de cuatro niveles para la regulación y la supervisión, cuyo objetivo era establecer procedimientos de decisión sobre medidas legislativas comunitarias más rápidos y flexibles, y garantizar una aplicación coherente en los distintos Estados miembros. Este «enfoque Lamfalussy», como pasó a ser conocido, se describe en el recuadro 1.

Dos comités desempeñarían un papel fundamental en la puesta en práctica de este enfoque: un «comité de nivel 2», integrado por representantes de los Estados miembros, y un «comité de nivel 3», compuesto por las autoridades supervisoras nacionales, siendo esencial el mayor grado de apertura, transparencia y consulta entre las distintas partes interesadas. En la práctica, el funcionamiento de este enfoque estaría sujeto a un seguimiento regular en nombre de las tres instituciones europeas, así como a una revisión total y abierta en 2004.

Las propuestas del informe Lamfalussy fueron adoptadas por los ministros de Economía en marzo de 2001, y se aplicaron posteriormente en el sector de valores, previa negociación y debate entre las instituciones europeas (Comisión, Consejo y Parlamento), en particular con respecto al «nivel 2». Esta fue la parte más controvertida de las propuestas, pues preveía mayores atribuciones para la Comisión en relación con la preparación y modificación de los detalles técnicos de las medidas legislativas (a través del procedimiento de comitología y con la ayuda de la estructura de comités mencionada), pero menores competencias para el Parlamento Europeo.

Aunque el enfoque Lamfalussy fue concebido para el sector de valores, las deficiencias del sistema legislativo y regulatorio de la UE se pusieron de manifiesto también en los demás sectores de servicios financieros.

Después de efectuar una evaluación más general de las estructuras existentes en cuanto a la regulación y la supervisión financieras en su conjunto, los ministros de Economía de la UE

17. Véase «Notas sobre la arquitectura de la regulación, supervisión y estabilidad financiera en Europa», de Nieto y Peñalosa, en *Estabilidad Financiera*, n.º 4, mayo de 2003, para una información más detallada de la arquitectura general y del enfoque Lamfalussy. 18. «Final report of the Committee of Wise Men on the regulation of European securities markets», 15 de febrero de 2001, disponible en el sitio web de la Comisión Europea.

Nivel 1: Principios marco

El nivel 1 se refiere a los principios generales. Las directivas o los reglamentos, que solo deben contener lo esencial, se adoptan utilizando los procedimientos legislativos habituales. Las propuestas tienen su origen en la Comisión Europea, previa consulta a todas las partes interesadas, y el Consejo y el Parlamento las adoptan mediante el procedimiento de «codecisión». El proceso de nivel 1 debe especificar también el carácter y el alcance de los elementos más técnicos que se adoptarán en el nivel 2.

Nivel 2: Medidas técnicas de aplicación

El nivel 2 se refiere a los aspectos más técnicos. Previa consulta al comité de nivel 2 pertinente, la Comisión Europea solicita la asistencia del comité de nivel 3. Este comité consulta a los participantes en el mercado, a los usuarios finales y a los consumidores, prepara su informe y lo envía a la Comisión. La Comisión analiza el informe y remite una propuesta al comité de nivel 2. Si una mayoría cualificada del comité de nivel 2 avala la propuesta, la Comisión la adopta como acto jurídico; en caso contrario, la propuesta se envía al Consejo. El Consejo adopta la propuesta, salvo en caso de que se produzca un bloqueo por mayoría de dos tercios. El Parlamento puede emitir una resolución si considera que las medidas propuestas son ultra vires, es decir, que van más allá de las competencias de ejecución previstas. El Tratado constitutivo de la CE¹ y la Decisión del Consejo de

1999² no conceden ningún derecho de revocación al Parlamento Europeo, pero la Comisión se ha comprometido³ a tomar debidamente en cuenta la postura del Parlamento.

Nivel 3: Cooperación y convergencia

Además de su función consultiva en el nivel 2, los comités de nivel 3 se encargan de mejorar la cooperación entre los supervisores y asegurar la aplicación convergente de los actos jurídicos de nivel 1 y de nivel 2 en los Estados miembros. Para lograr estos objetivos, formulan recomendaciones, directrices y normas comunes que sus miembros se comprometen a implementar en sus prácticas en materia de regulación y supervisión.

Nivel 4: Aplicación

El nivel 4 tiene por objeto consolidar la aplicación del derecho comunitario a través de la adopción de medidas más vigorosas por parte de la Comisión y mejorar la cooperación entre los Estados miembros, los reguladores y el sector privado.

1. Tratado constitutivo de la CE, artículo 202, 1 de febrero de 2003.

2. Decisión del Consejo 468/1999, artículo 5, 28 de junio de 1999. 3. «Implementation of financial services legislation in the context of the Lamfalussy Report» (intervención de Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea, ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo en Estrasburgo, 5 de febrero de 2002).

FUENTE: Informe Anual del CEBS, 2004 (adaptado).

decidieron, a finales de 2002, aplicar el marco Lamfalussy a todos los sectores financieros utilizando medidas similares a las ya puestas en práctica en el sector de valores, basadas en las existentes en las instituciones comunitarias, y reconociendo también las idiosincrasias de los distintos sectores. Decidieron también que debían establecerse tres comités distintos por sector en cada uno de los niveles 2 y 3 (para la banca, los seguros y los valores) y un comité de nivel 2 sobre los conglomerados financieros. Estos comités debían coordinarse en asuntos intersectoriales.

En noviembre de 2003, la Comisión publicó una serie de medidas para aplicar esta decisión. La estructura organizativa que se muestra en el esquema 1 fue consecuencia de estas medidas.

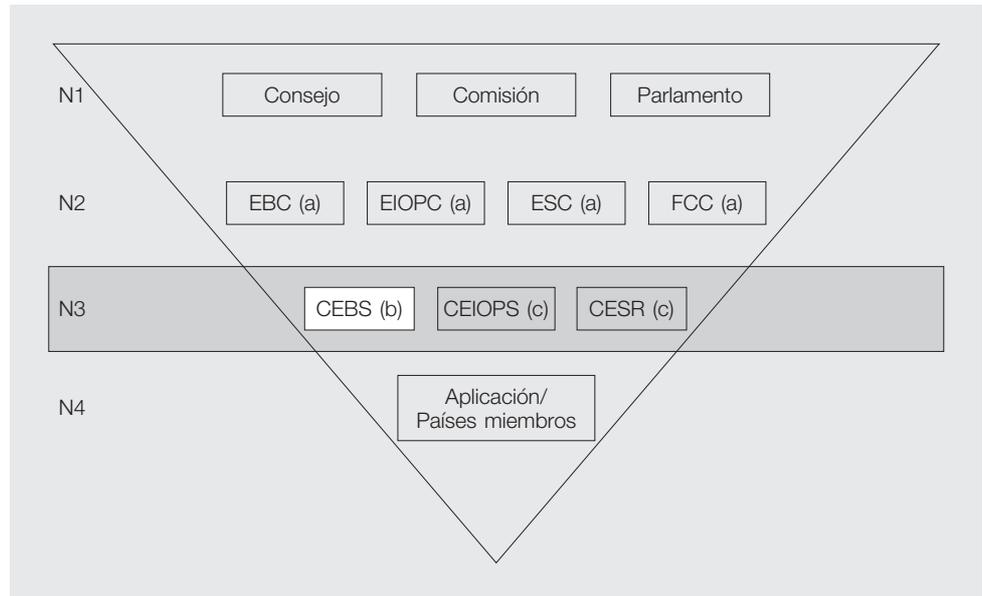
3.4 LA CREACIÓN DEL CEBS

El CEBS se estableció oficialmente el 1 de enero de 2004, en virtud de una Decisión de la Comisión¹⁹, como parte de la extensión del enfoque Lamfalussy al sector bancario. Como «comité de nivel 3», está integrado por representantes de alto nivel de las autoridades de supervisión bancaria y de los bancos centrales nacionales de la UE.

La Decisión de la Comisión asignó tres funciones complementarias al Comité:

- Asesorar a la Comisión en relación con las (posibles) iniciativas legislativas en materia bancaria (incluidas aportaciones al procedimiento de nivel 2).

19. Decisión de la Comisión Europea 2004/5/CE.



FUENTE: *Informe Anual* del CEBS, 2004.

- a. Ministerios de Economía.
- b. Autoridades supervisoras y bancos centrales.
- c. Autoridades supervisoras.

EBC = Comité Bancario Europeo.

EIOPC = Comité Europeo de Seguros y Pensiones de Jubilación.

ESC = Comité Europeo de Valores.

FCC = Comité de Conglomerados Financieros.

CEIOPS = Comité Europeo de Supervisores de Seguros y de Pensiones de Jubilación.

CESR = Comité de Reguladores Europeos de Valores.

- Fomentar la aplicación coherente de la legislación comunitaria en los distintos Estados miembros y la convergencia de las prácticas supervisoras en la UE.
- Promover la cooperación en materia de supervisión, incluido el intercambio de información sobre entidades individuales.

Aunque, como se ha mencionado anteriormente, los supervisores bancarios europeos ya habían incrementado la cooperación en respuesta a los avances efectuados en materia de integración, así como a otros factores, esta era la primera vez que se habían reunido bajo la cobertura de un comité de alto nivel, con el mandato público de promover la cooperación y la convergencia, que estaría sometido a la vigilancia de las instituciones europeas y del ámbito político, y al que se le exigiría operar con transparencia y dialogando y consultando al sector. Indudablemente, estos factores han tenido gran importancia a la hora de impulsar los avances.

4 Los resultados del CEBS en sus dos primeros años de existencia

Los dos primeros años de existencia del CEBS se han caracterizado por un trabajo intenso. Aparte de la logística de establecer el Comité y sus mecanismos de asistencia, el CEBS ha respondido a las peticiones de asesoramiento de la Comisión y publicado una serie de documentos consultivos en los que se recogen borradores de directrices relativos a la convergencia y a la coordinación entre los supervisores, y se desarrollan otros instrumentos para fomentar estos mismos objetivos. La mayor parte de esta labor se basa en Basilea II y está relacionada con su transposición a la UE a través de la Directiva sobre requerimientos de capital²⁰. En la

²⁰. Aunque el primer conjunto de borradores de directrices publicados por el CEBS se ocupa de la externalización.

Asesoramiento

Discrecionalidades nacionales
 Filtros prudenciales en relación con el capital regulatorio
 Fusiones y adquisiciones transfronterizas
 Dinero electrónico
 Fondos de garantía

Publicado

Octubre de 2004
 Diciembre de 2004
 Mayo de 2005
 Julio de 2005
 Septiembre de 2005

Documentos consultivos

CP01 – Declaración de las prácticas consultivas del CEBS (versión final publicada en marzo de 2005)
 CP02 – Principios de alto nivel sobre externalización
 CP03 – Aplicación del proceso de revisión supervisora (pilar 2)
 CP03 - *Aplicación del proceso de revisión supervisora (pilar 2) – revisado*
 CP04 – El nuevo coeficiente de solvencia: hacia un marco de información común
 CP05 – El marco para la transparencia de supervisor (versión final publicada en noviembre de 2005)
 CP06 – Información financiera
 CP07 – Reconocimiento de las agencias de clasificación crediticia (nota adicional publicada en noviembre de 2005)
 CP08 – El papel y las tareas del CEBS
 CP09 – Directrices sobre la cooperación entre los supervisores consolidados y los supervisores de los países de acogida
 CP10 – Directrices sobre la implementación, validación y evaluación de los enfoques avanzados de Basilea II (AMA e IRB)

Publicado

Abril de 2004
 Abril de 2004
 Mayo de 2004
 Junio de 2005
 Enero de 2005
 Marzo de 2005
 Abril de 2005

 Junio de 2005
 Julio de 2005

 Julio de 2005

 Julio de 2005

Todos estos documentos están disponibles (o pueden consultarse) en www.c-eps.org.

sección siguiente se presentan algunas de las iniciativas más importantes a este respecto, mientras que en el recuadro 2 se enumeran las publicaciones del CEBS.

No obstante, antes de abordarlas, conviene mencionar dos aspectos:

- En primer lugar, el CEBS trabaja en otras muchas áreas que no se tratan directamente en este artículo y que no siempre se traducen en resultados publicados. Por ejemplo, el Comité ha dedicado considerable atención a evaluar cuestiones contables y de auditoría desde la perspectiva bancaria prudencial y ha propuesto iniciativas para influir en los correspondientes procedimientos de elaboración y establecimiento de normas, aunque esta labor no siempre da lugar a directrices relativas a las prácticas supervisoras. Asimismo, cabe destacar que el CEBS coopera activamente con otros comités de los sectores de valores y de seguros (el Comité de Reguladores Europeos de Valores, o CESR, y el Comité Europeo de Supervisores de Seguros y de Pensiones de Jubilación, o CEIOPS, respectivamente), intercambiando información y experiencia, y favoreciendo la uniformidad entre los tres sectores, siempre que sea posible y deseable.
- En segundo lugar, la satisfactoria aplicación de Basilea II es, naturalmente, de gran importancia no solamente en el seno de la UE. El Comité de Basilea (a través de su Grupo de Aplicación del Acuerdo, o AIG) está desplegando esfuerzos para intercambiar experiencias y promover la coherencia a escala internacional, lo que también resulta de gran interés para la UE.

Como se ha mencionado anteriormente, entre las funciones del CEBS se encuentra la de asesorar a la Comisión en materia de regulación bancaria. El CEBS puede ofrecer asesoramiento y comentarios relativos a las (posibles) iniciativas legislativas (nivel 1) y/o puede ser invitado a proponer detalles técnicos para su inclusión en la legislación a través del procedimiento de comitología (nivel 2). Esto último constituye la principal área de trabajo legislativo que el procedimiento Lamfalussy contempla para los comités de nivel 3. No obstante, las actividades del CEBS en el ámbito legislativo responden predominantemente a solicitudes de la Comisión.

Esta función no ha sido la más relevante del CEBS en el período transcurrido desde su creación, lo que se debe, fundamentalmente, al hecho de que el marco legislativo comunitario en materia bancaria ya está desarrollado y establecido, y se considera, en general, que ha funcionado bastante bien. Además, a pesar de que se ha estado llevando a cabo una importante iniciativa legislativa en la UE para convertir Basilea II en un acto jurídico comunitario (a través de la propuesta de directiva sobre requerimientos de capital), la mayoría de los trabajos para elaborar la propuesta, incluidos los detalles técnicos, ya se habían completado antes de que se creara el CEBS²¹.

Esto ha supuesto que la Comisión no haya solicitado del CEBS que formule propuestas para desarrollar los detalles técnicos del procedimiento de nivel 2 ni que trabaje en importantes iniciativas de nivel 1, lo que representa un fuerte contraste con las experiencias en el sector de valores (donde el desarrollo de los detalles de nivel 2 ha constituido una importante tarea) y en el sector de los seguros (donde los esfuerzos se han centrado en la construcción del marco legislativo).

Pese a lo anterior, se ha invitado al CEBS a realizar aportaciones y a expresar su opinión en materia de supervisión con referencia a determinadas cuestiones relativas al marco de legislación bancaria, en algunos casos para facilitar que la Comisión dirigiese un debate político más amplio. Así pues, el CEBS ha prestado asesoramiento sobre la discrecionalidad nacional en el contexto de la Directiva sobre requerimientos de capital, las modificaciones prudenciales para evitar efectos no deseados de las normas internacionales de contabilidad sobre recursos propios («filtros prudenciales»), fusiones y adquisiciones, dinero electrónico y fondos de garantía de depósitos. En el recuadro 3 se presenta más información sobre cada uno de estos aspectos.

No parece probable que en un futuro próximo se produzcan iniciativas legislativas de importancia en el sector bancario. La Comisión ha anunciado en su reciente *Libro Verde sobre la política para los servicios financieros*²² que no piensa presentar iniciativas legislativas de importancia en el sector de los servicios financieros en los próximos cinco años, sino que se plantea consolidar y centrar sus esfuerzos en su transposición y aplicación. Además, tras la culminación de Basilea II, parece poco probable que en un futuro próximo partan nuevas iniciativas del Comité de Basilea (con frecuencia, una fuente principal de legislación comunitaria en materia bancaria), que, o bien afecten a los detalles técnicos de la Directiva sobre requerimientos de capital, o bien den lugar a otros cambios legislativos en el ámbito de la UE. De hecho, cada vez hay un consenso mayor acerca de la necesidad de una «pausa regulatoria» para que el sector y los reguladores tengan tiempo de digerir los resultados del trabajo realizado en estos últimos años y de asegurarse de que la nueva normativa se aplique adecuadamente.

21. Sin embargo, los detalles técnicos se han incluido en los anexos de la Directiva, lo que abre la posibilidad de modificarlos en el futuro mediante el procedimiento de comitología. 22. *Libro Verde sobre la política para los servicios financieros (2005-2010)*, publicado por la Comisión Europea el 3 de mayo de 2005 [COM(2005)177].

Reducción de la discrecionalidad nacional en la Directiva sobre requerimientos de capital: La propuesta de Directiva sobre requerimientos de capital contiene un gran número de opciones y discrecionalidades que pueden aplicarse dependiendo de las circunstancias institucionales o nacionales. En julio de 2004, y dado que la propuesta legislativa había sido publicada ya por la Comisión Europea, el Consejo solicitó formalmente al Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS) que considerara la manera de reducir estas opciones y discrecionalidades, a fin de propiciar una mayor homogeneidad entre los países. El Comité identificó más de 140 opciones en la Directiva, cuarenta de ellas concedidas a las entidades supervisadas para que dispusieran de la suficiente flexibilidad para aplicar nuevos enfoques y que, por lo tanto, no se tuvieron en cuenta en este ejercicio. El CEBS analizó la forma en que las opciones restantes podrían ser ejercidas por los Estados miembros y el modo de reducir su número para favorecer la igualdad de condiciones, proporcionando al mismo tiempo la flexibilidad adecuada para poder tomar en consideración las necesidades de los mercados locales. El análisis del CEBS se envió al Grupo de Trabajo del Consejo en octubre de 2004, junto con sugerencias acerca de las discrecionalidades que podrían eliminarse de la propuesta de Directiva. El CEBS sigue trabajando con el fin de encontrar la forma de reducir el número de discrecionalidades aún más en el futuro y de impulsar un enfoque convergente. Muchas de las discrecionalidades aparecen recogidas en los anexos de la Directiva, por lo que podrían modificarse mediante el procedimiento de comitología.

Filtros prudenciales: En respuesta a una solicitud del Comité Consultivo Bancario (que funcionó como comité de nivel 2 de facto en el período previo al establecimiento formal del Comité Bancario Europeo), el CEBS propuso en octubre de 2004 un conjunto de ajustes («filtros prudenciales») que podrían utilizarse en el contexto de las nuevas Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y de la propuesta de directiva sobre requerimientos de capital. Desde el 1 de enero de 2005, se exige a las entidades cotizadas europeas que publiquen sus estados financieros consolidados basados en las nuevas NIIF. Los aspectos contables de estas pueden afectar al importe, la calidad y la volatilidad del capital regulatorio de que disponen los bancos. Dado que las cifras contables continúan siendo la base del cálculo de los coeficientes de solvencia, este cambio podría repercutir significativamente en las ratios de solvencia y, principalmente, en la composición de los recursos propios. Por lo tanto, con el fin de evitar cambios no deseados que probablemente introduzcan las nuevas normas contables, deberían aplicarse, por motivos prudenciales, estos filtros prudenciales a las instituciones que utilicen las NIIF.

Fusiones y adquisiciones: EL CEBS recibió una solicitud formal de asesoramiento de la Comisión Europea en enero de 2005 en relación con la aplicación del artículo 16 de la Directiva 2000/12/CE. En este artículo se concede a las autoridades supervisoras la facultad de oponerse a cambios en el control de una entidad por parte de los accionistas (como en el proceso de una fusión o una adquisición), si consideran que el accionista no es idóneo. La Comisión solicitó del CEBS asesoramiento técnico acerca de las posibles opciones existentes para garantizar que al artículo 16 no limite indebidamente las fusiones y las adquisiciones en la UE. Ello formaba parte de una revisión de carácter político más amplia llevada a cabo por la Comisión para determinar el impacto de las normas supervisoras recogidas en

todas las directivas sobre servicios financieros relativas a la consolidación transfronteriza en el sector de servicios financieros de la UE. EL CEBS solicitó la opinión del sector y de otras partes interesadas mediante un cuestionario, y publicó un informe en mayo de 2005. En él se afirma que el artículo 16 es una importante herramienta prudencial para los supervisores, pero que una profundización y orientación sobre el concepto de idoneidad podría traducirse en una mayor convergencia en su aplicación, y se efectuaron algunas propuestas a este respecto. El CEBS constató que la cuestión del reconocimiento mutuo de las evaluaciones de idoneidad, como concepto general, era compleja, debido principalmente a las diferencias en el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro. Por último, el CEBS estimó que había margen para avanzar en materia de transparencia, a nivel agregado, con el fin de lograr la convergencia en la práctica.

Dinero electrónico: En marzo de 2005, la Comisión Europea solicitó del CEBS que estudiara la aplicación del artículo 8 de la Directiva sobre dinero electrónico, que autoriza excepciones a las disposiciones de la Directiva en determinadas circunstancias. La petición de asesoramiento incluía un conjunto de cuestiones específicas relativas a la aplicación de la excepción y a cómo se utiliza en los distintos Estados miembros, y solicitaba opiniones sobre los límites de las excepciones en el caso de los «emisores híbridos» de dinero electrónico. También invitaba al CEBS a someter a consideración nuevos asuntos por iniciativa propia. El CEBS publicó su informe el 1 de julio de 2005, y en él llegaba a la conclusión de que, desde una perspectiva de supervisión bancaria, tal vez no fuera necesario modificar el régimen jurídico que regula la aplicación del artículo 8 de la Directiva, aunque, desde una perspectiva diferente, podría ser adecuado revisar los límites. Los miembros del CEBS propusieron una solución transitoria para las actividades de los emisores híbridos (incluidas las operadoras de telefonía móvil), mientras se esperaba una revisión más amplia de la Directiva que especificara de forma explícita el tratamiento prudencial de estos emisores.

Sistemas de garantía de depósitos: En julio de 2005, la Comisión Europea inició la revisión de la Directiva de Fondos de Garantía de Depósitos y solicitó del CEBS asesoramiento sobre distintos aspectos. El CEBS publicó su informe en septiembre de 2005, y señaló que los sistemas de garantía de depósitos deberían considerarse en el contexto de un marco bancario europeo más amplio, que actualmente está experimentando cambios vertiginosos en diversos ámbitos. Este entorno aumentó la urgencia de ofrecer respuestas definitivas a las preguntas planteadas por la Comisión. Aunque existen argumentos para defender cambios en el sistema de los Fondos de Garantía, las reformas podrían imponer costes desproporcionados. La experiencia del CEBS en otras áreas sugería que la actual diversidad de sistemas de garantía de depósitos no constituía necesariamente un obstáculo para la integración financiera. El CEBS llegó a la conclusión de que el sistema actual no parecía necesitar variaciones significativas. Con todo, estas conclusiones podrían modificarse —tal vez de manera relativamente rápida— como consecuencia de la evolución del marco, o en caso de que se dispusiera de información adicional relativa a los efectos que surten los sistemas de garantía de depósitos (por ejemplo, información que indicara que los sistemas actuales imponen barreras a la entrada de nuevos participantes).

NOTA: Todas las «solicitudes de asesoramiento» de la Comisión, así como el asesoramiento proporcionado por el CEBS, pueden consultarse en www.c-ebs.org.

No obstante, la Comisión ha expresado su intención de eliminar incoherencias entre las directivas y dentro de ellas, prestando atención especial a los asuntos intersectoriales, y podría adoptar medidas en determinadas áreas, por lo que es probable que se solicite del CEBS su contribución a esta labor mediante su asistencia técnica. El CEBS ha recibido una solicitud oficial de asesoramiento en relación con la definición de fondos propios, y probablemente reciba en breve otra solicitud relativa a una revisión de la Directiva sobre supervisión y control de las operaciones de gran riesgo de las entidades de crédito.

4.2 FOMENTO DE LA CONVERGENCIA Y LA COOPERACIÓN

En contraposición con lo anterior, los esfuerzos del CEBS durante sus dos primeros años de existencia se han centrado, en gran medida, en iniciativas para promover una mayor convergencia de las prácticas supervisoras y la aplicación coherente de la legislación comunitaria, así como en incrementar la cooperación y la coordinación entre los supervisores (es decir, relacionadas con las tareas segunda y tercera asignadas al Comité), aprovechando la oportunidad que le brinda la Directiva sobre requerimientos de capital.

Así pues, el CEBS ha publicado directrices relativas a la aplicación de la Directiva citada (que todos los miembros se han comprometido a aplicar en sus prácticas supervisoras nacionales), y tiene intención de publicar, a su debido tiempo, un compendio de directrices.

Aparte de esto, el CEBS ha desarrollado otros instrumentos que deberían contribuir a fomentar la coherencia del enfoque y la reducción de la carga supervisora para las entidades que operan en distintos países, en el contexto del nuevo régimen.

Estas directrices e instrumentos se explican en la sección siguiente.

4.2.1 Directrices sobre la aplicación del proceso de revisión supervisora (pilar 2)

El pilar relativo a la revisión supervisora del marco de Basilea II (o «pilar 2», como se le suele denominar), tal y como está establecido en la propuesta de directiva, exigirá que los bancos evalúen sus necesidades de capital en relación con su perfil general de riesgo. Los supervisores analizarán esta evaluación, en diálogo con las entidades, y adoptarán medidas en caso necesario (por ejemplo, exigiendo que mantengan capital adicional).

Existe consenso acerca de que la revisión supervisora, por su propia naturaleza, no puede especificarse en detalle en los ámbitos nacional o internacional, sino que su aplicación dependerá de las circunstancias de la entidad y de los mercados en los que opera. Sin embargo, el sector ha mostrado su preocupación sobre el modo de garantizar un enfoque lo suficientemente homogéneo entre bancos y países, dado que las normas están formuladas en función de principios y no especifican las prácticas supervisoras.

Así pues, el CEBS ha publicado dos documentos consultivos sobre el pilar 2, con el objetivo de promover un enfoque convergente dentro de la UE y fomentar la transparencia de las expectativas e intenciones de los supervisores. El documento consultivo (CP03), publicado en junio de 2005, es una versión revisada y ampliada del primer documento consultivo sobre este tema (publicado en mayo de 2004), que toma en consideración los resultados de la primera consulta y el trabajo adicional que se llevó a cabo en el ínterin.

El CP03 revisado establece una serie de principios, y se divide en tres secciones:

- Una dirigida a las entidades, en la que se determina lo que los supervisores europeos esperan de ellas con respecto al gobierno interno (cuyo objetivo es garantizar que el órgano directivo de una entidad sea responsable, de forma explícita y transparente, de su estrategia de negocio, organización y control interno) y a los proce-

dimientos de valoración internos relativos a la adecuación del capital (es decir, los procedimientos que garantizan que los directivos identifican y miden adecuadamente los riesgos de la entidad, mantienen el capital interno en relación con su perfil de riesgo y utilizan y desarrollan sistemas de gestión de riesgos sólidos).

- Otra dirigida a los supervisores de la UE, en la que se proponen los principios acerca de la forma en que los supervisores han de llevar a cabo el proceso de revisión y evaluación (que incorpora la revisión y la evaluación de los procedimientos de valoración internos de las entidades y del gobierno interno, así como de sus perfiles de riesgo).
- Y una tercera sección que trata de la interacción entre los procesos, y que hace hincapié en el diálogo entre las entidades y los supervisores e incluye las medidas prudenciales que podrían adoptar los supervisores.

El documento consultivo insiste en que los directivos de una entidad son los principales responsables de desarrollar y gestionar sus procedimientos de gestión de riesgos y garantizar el mantenimiento del capital suficiente para satisfacer las necesidades relativas al capital regulatorio y al capital interno. La labor de la autoridad supervisora es la de analizar y validar los procedimientos internos de la entidad y, en caso necesario, exigir que esta disponga de capital regulatorio en exceso de los requerimientos mínimos del pilar 1.

Estos principios representan el resultado de muchos años de debates sobre este tema tan complejo entre los supervisores bancarios europeos²³, y no significan que el pilar 2 se aplicará exactamente del mismo modo en cada país, porque, como se ha mencionado anteriormente, ello depende en gran medida del sistema supervisor y del sector bancario. Sin embargo, la intención es la de que proporcionen una base común y un punto de referencia para el proceso y para las expectativas de los supervisores, que puede revisarse con el tiempo de acuerdo con la experiencia.

El CEBS está trabajando actualmente en el análisis más detallado, por ejemplo, de los factores de riesgo específicos. En el futuro, un reto fundamental será el de incorporar la proporcionalidad a la aplicación del pilar 2²⁴.

4.2.2 Directrices sobre la validación de conformidad con el pilar 1

De acuerdo con los enfoques más sofisticados de Basilea II y de la Directiva de requerimientos de capital, las entidades pueden utilizar sus propias estimaciones de los parámetros de riesgo en el cálculo de sus requerimientos de capital para el riesgo de crédito y el riesgo operacional [enfoques basados en calificaciones internas (IRB) y de medición avanzada (AMA)].

Dado que la exactitud de los requerimientos de capital depende de la precisión de estos parámetros de riesgo, se exigirá a las autoridades supervisoras que revisen el modo en el que una entidad estima los citados parámetros y que le autorice a utilizar los enfoques avanzados con fines regulatorios solo si consideran que la entidad cumple determinados requerimientos mínimos para su empleo.

Uno de los desafíos fundamentales al que se enfrentan los supervisores al aplicar la Directiva de requerimientos de capital es la definición de las condiciones en las que quedarán satisfe-

²³. El desarrollo de estos principios comenzó en el «Groupe de Contact» a finales de los años noventa. ²⁴. La Directiva sobre requerimientos de capital deja claro que todas las entidades deben disponer de un sistema interno para la evaluación de la adecuación del capital, ya sean entidades de crédito o empresas de inversión grandes o pequeñas, complejas o no. Al mismo tiempo, las directrices destacan que la intensidad y el detalle del diálogo deberían ser proporcionales a la importancia sistémica, naturaleza, escala y complejidad de la entidad.

chos con estos sistemas. En teoría, las condiciones deberían ser convergentes en todos los Estados miembros de la UE, con el fin de conseguir, en la mayor medida posible, la igualdad de trato para las entidades que utilizan los enfoques IRB y AMA, especialmente porque es probable que muchas entidades activas internacionalmente quieran utilizar estos enfoques en todo el grupo. De hecho, la propuesta de directiva sobre requerimientos de capital exige de los supervisores europeos que trabajen conjuntamente para aprobar las solicitudes de los grupos bancarios (artículo 129, véase la sección 4.2.5), lo que se verá facilitado por un entendimiento común de las condiciones.

Por lo tanto, en julio de 2005 el CEBS publicó unos borradores de directrices sobre la aplicación, validación y evaluación de los enfoques IRB y AMA.

Las directrices reflejan el entendimiento de las autoridades supervisoras europeas en dos aspectos principales:

- los procedimientos que se han de emplear para procesar, evaluar y tomar decisiones con respecto a la solicitud de una entidad para usar el enfoque IRB o el AMA con fines regulatorios, incluida la cooperación en materia de supervisión que se ha de utilizar de conformidad con el artículo 129 de la Directiva de requerimientos de capital; y
- el significado y la aplicación de los requerimientos mínimos para hacer uso de estos enfoques, ampliando los requerimientos mínimos establecidos en la Directiva.

Aunque los borradores de directrices son, de hecho, muy detallados, solo constituyen una primera etapa de la labor del CEBS sobre los enfoques mencionados. El CEBS continuará trabajando en el futuro en un amplio abanico de áreas relacionadas, en general, con los enfoques IRB y AMA.

4.2.3 Marco común de información

Una de las objeciones más extendidas en el sector durante los últimos años sobre la carga que supone operar en distintos países está relacionada con los costes impuestos por las exigencias de información de los supervisores. Las entidades se quejan de que se les suele exigir que preparen y remitan a los supervisores informes utilizando distintos formatos nacionales y diferentes plataformas tecnológicas, a pesar de que se pretende que los datos cumplan esencialmente el mismo objetivo.

Aprovechando que todos los supervisores de la UE tendrán que modificar los requisitos de información de conformidad con la nueva Directiva sobre requerimientos de capital, el CEBS decidió en una etapa muy temprana presentar una iniciativa para desarrollar un marco común que deberían utilizar todas las entidades para remitir información sobre su coeficiente de solvencia. El CEBS publicó un documento consultivo en enero de 2005 en el que se proponía un marco de información compuesto por distintos modelos que las entidades declarantes tendrán que cumplimentar.

Para reforzar el marco común de información, el CEBS ha diseñado también un modelo de datos y una solución informática basada en el lenguaje XML/XBRL, que es compatible con los sistemas de presentación de información existentes.

Esta iniciativa es la primera de su clase en el sector bancario de la UE y debería tener un impacto directo en la reducción de la carga informativa de los grupos paneuropeos. No obstante, ello dependerá de que el marco no sea excesivamente detallado; el CEBS ha trabajado

activamente para simplificar el marco, en respuesta a las preocupaciones expresadas por el sector durante el procedimiento de consulta.

Desde una perspectiva supervisora, el desarrollo de este marco ha contribuido, en la práctica, al logro de un entendimiento y una interpretación comunes de la Directiva de requerimientos de capital. Asimismo, la aplicación del marco debería facilitar la cooperación y el intercambio de información entre supervisores, lo que, a su vez, ayudaría a reducir las diferencias en la puesta en práctica y contribuiría a conseguir un trato más equitativo en Europa.

4.2.4 Transparencia del supervisor

El artículo 144 de la propuesta de directiva exigirá de las autoridades supervisoras de la UE la difusión de determinada información relativa a la forma en la que han aplicado la Directiva. De conformidad con el artículo citado, tendrán que publicar:

- el texto de leyes, reglamentos, normas administrativas y directrices generales en el campo de la regulación prudencial vigentes en el ámbito nacional;
- la manera en que han optado por aplicar las opciones y discrecionalidades contempladas en la legislación comunitaria;
- los criterios generales y la metodología que utilizan en el proceso de revisión supervisora (pilar 2) de la Directiva de requerimientos de capital; y
- datos estadísticos sobre aspectos clave del marco prudencial.

Además, esta información debería publicarse de modo que permita realizar comparaciones bien fundadas entre los Estados miembros. Aunque la Directiva no determina explícitamente la función del CEBS, es evidente que se precisa un enfoque centralizado y convergente. Por lo tanto, el CEBS ha desarrollado un marco para la «transparencia del supervisor» de conformidad con Basilea II (denominado en ocasiones «pilar 3 de los supervisores»), que se publicó con fines de consulta en marzo de 2005. La versión final de dicho marco se publicó en noviembre de 2005.

Esencialmente, podrá accederse a la información a través del sitio web del CEBS, que contará con enlaces a las direcciones de las autoridades nacionales en Internet²⁵. La difusión de la información se realizará mediante un conjunto de cuadros informativos simples y similares en formatos normalizados, diseñados para facilitar la comparación de los enfoques adoptados por los distintos países en cada uno de los cuatro ámbitos de la Directiva y el acceso a información más detallada. El Secretariado del CEBS realizará un seguimiento del marco y presentará un informe anual ante la Comisión.

El marco de transparencia del supervisor es un nuevo instrumento para el sector bancario de la UE, que ha acogido favorablemente las propuestas del CEBS. Como se mencionará más adelante, es un instrumento con el que parece posible estimular la convergencia y en cuyo desarrollo puede profundizarse con efectos beneficiosos.

4.2.5 Cooperación, coordinación e intercambio de información en la supervisión de grupos internacionales

Todas las publicaciones y las iniciativas mencionadas son el resultado de un proceso más amplio de cooperación y colaboración entre los supervisores, pero, desde una perspectiva general, están relacionadas fundamentalmente con el fomento de la convergencia en las políticas y prácticas supervisoras futuras. Pero ¿qué ocurre con la cooperación cotidiana en

²⁵. En el sitio web del CEBS www.cebs.org/SD/SDTF.htm puede encontrarse una demostración de la plena funcionalidad del marco.

materia de supervisión y con la coordinación de las actividades supervisoras en relación con entidades bancarias concretas?

Los artículos 129, 130, 131 y 132 (véase recuadro 4) de la propuesta de directiva establecen el marco para una mayor colaboración en el ámbito de la supervisión de grupos bancarios que operan en varias jurisdicciones. Este enfoque se basa en el intercambio de información y, cuando es preciso, en la consulta. En concreto, la Directiva de requerimientos de capital atribuirá nuevas funciones a los «supervisores consolidados» para reforzar la eficiencia de la supervisión.

Efectivamente, el artículo 129 propone un sistema colegiado para la adopción de decisiones sobre las solicitudes presentadas por los grupos bancarios para utilizar los enfoques avanzados del nuevo régimen. Según este sistema, todos los supervisores relevantes trabajarán en colaboración para adoptar una decisión conjunta sobre la base de una única solicitud presentada por el grupo. Sin embargo, en caso de que no sea posible alcanzar un acuerdo tras un período de seis meses, el supervisor consolidado estará facultado para tomar la decisión final. Esto constituye un cambio significativo en el marco jurídico.

En julio de 2005, tras poner las propuestas a prueba en unos grupos bancarios, el CEBS publicó un conjunto de borradores de directrices para la cooperación entre los supervisores consolidados y los supervisores del país de acogida.

En ese documento se recogen las directrices (con cuadros ilustrativos) sobre:

- El intercambio de información entre el supervisor consolidado y los supervisores del país de acogida.
- La cooperación entre el supervisor consolidado y los supervisores de las filiales del país de acogida.
- La cooperación entre el supervisor consolidado y los supervisores de las sucursales del país de acogida.
- El marco práctico para la cooperación en materia de supervisión en el proceso de aprobación del modelo con arreglo al artículo 129.

Las directrices del CEBS también establecen algunos principios para evaluar el grado de relevancia o importancia sistémica de las entidades y sobre los riesgos para el grupo que se derivan de esas entidades.

La intención del CEBS ha sido desarrollar un marco flexible que responda a las necesidades del sector. Sin embargo, este es un asunto muy sensible, sobre todo por la cuestión de la responsabilidad, y, evidentemente, será necesario revisar las directrices cada cierto tiempo de acuerdo con la experiencia.

4.2.6 Fomento de una cultura común en la UE en materia de supervisión

El CEBS ha mostrado también su intención de construir una «cultura común en materia de supervisión» mediante iniciativas de carácter práctico que afectarán directamente a las prácticas cotidianas.

Por ejemplo, el CEBS organizará cursos de formación, a los que podrán asistir todas las autoridades supervisoras que pertenecen al Comité, sobre temas tales como la aplicación de la

Artículo 129

- 1 Además de las obligaciones impuestas en virtud de las disposiciones de la presente Directiva, la autoridad competente responsable del ejercicio de la supervisión consolidada de las entidades de crédito matrices de la UE y de las entidades de crédito controladas por las sociedades financieras de cartera matrices de la UE llevarán a cabo las tareas siguientes:
 - a) coordinación de la recogida y difusión de la información importante en situaciones tanto normales como urgentes;
 - b) planificación y coordinación de las actividades de supervisión en situaciones tanto normales como urgentes, incluso en relación con las actividades contempladas en el artículo 124, en cooperación con las autoridades competentes interesadas.
- 2 En el caso de las solicitudes de los permisos contemplados, respectivamente, en el apartado 1 del artículo 84, el apartado 9 del artículo 87 y el artículo 105, así como en la parte 6 del anexo III, presentadas por una entidad de crédito matriz de la UE y sus filiales o, conjuntamente, por las filiales de una sociedad financiera de cartera matriz de la UE, las autoridades competentes colaborarán, en estrecha consulta, a fin de decidir si es o no oportuno conceder el permiso solicitado y determinar las condiciones a las cuales, en su caso, deberá estar sujeto.

Las solicitudes contempladas en el primer párrafo únicamente se presentarán a la autoridad competente contemplada en el apartado 1.

En un plazo no superior a seis meses, las autoridades competentes harán cuanto esté en su mano para alcanzar una decisión conjunta sobre la solicitud. Esta decisión conjunta se expondrá en un documento que contenga el dictamen plenamente motivado que será facilitado al candidato por la autoridad competente contemplada en el apartado 1.

El período al que se alude en el párrafo tercero comenzará en la fecha de recepción de la solicitud completa por la autoridad competente referida en el apartado 1. Esta remitirá dicha solicitud sin demora a las demás autoridades.

En ausencia de una decisión conjunta entre las autoridades competentes en el plazo de seis meses, la autoridad competente a la que se alude en el apartado 1 adoptará su propia decisión respecto a la solicitud. La decisión se expondrá en un documento plenamente motivado, teniendo en cuenta las opiniones y reservas de las demás autoridades competentes expresadas a lo largo del plazo de seis meses. La decisión será facilitada al solicitante y a las demás autoridades competentes por la autoridad competente a la que se alude en el apartado 1.

Las decisiones referidas en los párrafos tercero y quinto se reconocerán como determinativas y serán aplicadas por las autoridades competentes en los Estados miembros interesados.

Artículo 130

- 1 Cuando surja una situación de urgencia en el seno de un grupo bancario que pueda comprometer la estabilidad del sistema financiero de cualquier Estado miembro en que hayan sido autorizadas las entidades del grupo, la autoridad competente responsable del ejercicio de la supervisión consolidada lo advertirá tan pronto como sea viable, conforme a la sección 2 del capítulo 1 del título V, a las autoridades contempladas en la letra a) del artículo 49 y el artículo 50. Esta obligación se aplicará a todas las autoridades competentes contempladas en los artículos 125 y 126 en relación con un grupo particular y a la autoridad competente contemplada en el apartado 1 del artículo 129. Cuando sea posible, se utilizarán los canales de comunicación existentes.
- 2 La autoridad competente responsable de la supervisión consolidada, cuando necesite información que ya haya sido facilitada a otra autoridad competente, se pondrá siempre que sea posible en contacto con esta para evitar que se dupliquen los informes a las distintas autoridades que intervienen en la supervisión.

Artículo 131

Con vistas a facilitar y establecer una supervisión eficaz, la autoridad competente responsable de la supervisión de forma consolidada y las demás autoridades competentes dispondrán de acuerdos escritos de coordinación y cooperación.

Al amparo de dichos acuerdos podrán confiarse tareas adicionales a la autoridad competente responsable de la supervisión de forma consolidada y especificarse procedimientos para el proceso de toma de decisiones y la cooperación con otras autoridades competentes.

Las autoridades competentes responsables de la autorización de la filial de una empresa matriz que sea una entidad de crédito podrán delegar su responsabilidad de supervisión, mediante acuerdo bilateral, en las autoridades competentes que hayan autorizado y supervisen a la empresa matriz, con el fin de que estas se ocupen de la vigilancia de la filial con arreglo a las disposiciones de la presente Directiva. Se deberá mantener informada a la Comisión de la existencia y del contenido de tales acuerdos. Esta transmitirá dicha información a las autoridades competentes de los demás Estados miembros y al Comité Bancario Europeo.

Artículo 132

- 1 Las autoridades competentes cooperarán estrechamente entre sí. Se facilitarán mutuamente cualquier información que

sea esencial o pertinente para el ejercicio de las tareas de supervisión de las demás autoridades conforme a la presente Directiva. A este respecto, las autoridades competentes comunicarán toda la información pertinente que se les solicite y, por iniciativa propia, toda la información esencial.

La información a que se refiere el párrafo primero se considerará esencial cuando pueda influir materialmente en la evaluación de la solidez financiera de una entidad de crédito o sociedad financiera en otro Estado miembro.

En particular, las autoridades competentes responsables de la supervisión consolidada de las entidades de crédito matrices de la UE y de las entidades de crédito controladas por sociedades financieras de cartera matrices de la UE facilitarán a las autoridades competentes de otros Estados miembros que supervisen a las filiales de estas empresas matrices toda la información pertinente. A la hora de determinar el alcance de la información pertinente se tendrá en cuenta la importancia de tales filiales en el sistema financiero de los Estados miembros de que se trata.

La información esencial contemplada en el primer apartado incluirá, en especial, los aspectos siguientes:

- a) identificación de la estructura de grupo de todas las principales entidades de crédito de un grupo, así como de las autoridades competentes de las entidades de crédito del grupo;
- b) procedimientos para la recogida de información de las entidades de un grupo y su verificación;
- c) evoluciones adversas en entidades de crédito o en otras entidades de un grupo que puedan afectar gravemente a las entidades de crédito;
- d) sanciones importantes y medidas excepcionales adoptadas por las autoridades competentes con arreglo a la presente Directiva, incluidas la imposición de una exigencia de capital adicional con arreglo al artículo 136 y la imposición de cualquier limitación al uso del método de me-

dicación avanzada para el cálculo de las exigencias de fondos propios con arreglo al artículo 105.

- 2 Las autoridades competentes responsables de la supervisión de las entidades de crédito controladas por una entidad de crédito matriz de la UE se pondrán en contacto, cuando sea posible, con la autoridad competente contemplada en el apartado 1 del artículo 129 cuando necesiten información relativa a la aplicación de métodos y metodologías establecidos en la presente Directiva y de los que dicha autoridad competente pueda ya disponer.
- 3 Antes de adoptar decisiones, las autoridades competentes interesadas se consultarán sobre los siguientes aspectos, cuando dichas decisiones sean importantes para la labor de supervisión de otras autoridades competentes:
 - a) cambios en la estructura del accionariado, de organización o de gestión de las entidades de crédito de un grupo que requieran la aprobación o autorización de las autoridades competentes;
 - b) sanciones importantes y medidas excepcionales adoptadas por las autoridades competentes, incluidas la imposición de una exigencia de capital adicional con arreglo al artículo 136 y la imposición de cualquier limitación al uso de los métodos de medición avanzada para el cálculo de las exigencias de fondos propios con arreglo al artículo 105.

A efectos del punto b), se consultará siempre a la autoridad competente responsable de la supervisión de forma consolidada.

Sin embargo, una autoridad competente podrá decidir no consultar en casos de urgencia o cuando dicha consulta pueda comprometer la eficacia de las decisiones. En este caso, la autoridad competente informará sin demora a las demás autoridades competentes.

NOTA: Este recuadro se basa en la propuesta de la Comisión Europea de julio de 2004 (MARKT/1050/04), a la que se han incorporado las modificaciones acordadas por el Parlamento Europeo el 28 de septiembre de 2005.

Directiva de requerimientos de capital. La formación en los mismos programas, así como el intercambio de opiniones y experiencias en todos los niveles de las organizaciones, ayudará a que los supervisores de la UE adopten un enfoque más homogéneo, siendo al mismo tiempo eficientes en términos de costes. Las autoridades supervisoras que pertenecen al CEBS también han acordado abrir, en la medida de lo posible, sus programas de formación a empleados de otros organismos supervisores.

Esta es una iniciativa relativamente nueva, y queda aún bastante por hacer. Por ejemplo, entre los ámbitos que pueden explorarse se encuentran los intercambios de personal y las inspecciones conjuntas. No obstante, esta es un área que puede tener un efecto tan importante como las directrices sobre la convergencia y otros instrumentos. Con Basilea II, el trabajo en

grupo y los contactos entre las autoridades en relación con grupos financieros específicos será más habitual y contribuirá a avanzar a este respecto.

5 Evaluación de los logros alcanzados

Dado que el CEBS se creó hace poco menos de dos años, es pronto aún para realizar una valoración completa de los progresos realizados. Con todo, en la sección siguiente se lleva a cabo una evaluación preliminar de los logros alcanzados por el Comité en relación con los objetivos propuestos.

5.1 COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN

Los dos primeros años del CEBS se han caracterizado por un enorme esfuerzo de colaboración por parte de sus miembros. La conjunción de voluntad, pragmatismo y un arduo trabajo han hecho posible que el CEBS haya alcanzado importantes logros.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la experiencia del CEBS relativa al establecimiento de los aspectos estructurales del nuevo Comité, que se puso en marcha casi inmediatamente después de su creación oficial, tanto como consecuencia de la labor preparatoria llevada a cabo por un «grupo de trabajo» integrado por algunos de los futuros miembros del Comité como por los recursos aportados por las autoridades supervisoras para establecer un Secretariado provisional, mientras se organizaba el Secretariado permanente.

Además, debido a la labor realizada en la comunidad de supervisores durante los años anteriores, el CEBS pudo comenzar a trabajar inmediatamente en temas de relevancia y publicar un importante documento sobre el pilar 2 de Basilea II (véase sección 4.2.1) solo unos meses después de su creación. Ciertamente, esta continuidad del esfuerzo y de las relaciones entre los supervisores ha sido un factor fundamental a la hora de llevar a cabo con éxito la transición a la nueva estructura del CEBS.

Desde su establecimiento, el CEBS ha publicado once documentos consultivos y cinco informes de asesoramiento a la Comisión. Si bien los logros no pueden medirse por el número de páginas publicadas, la elaboración de estos documentos ha requerido grandes esfuerzos, que han supuesto muchas horas de debate, aportaciones y negociaciones por parte de los representantes de las autoridades supervisoras miembros del Comité, apoyadas por el Secretariado.

Por otra parte, el hecho de que los supervisores de 25 países (10 de los cuales son los nuevos Estados miembros de la UE) hayan podido alcanzar, por unanimidad, acuerdos para publicar cada uno de estos documentos como intenciones o declaraciones políticas comunes constituye un logro de enorme importancia que no debe subestimarse. Aunque las directrices de nivel 3 no son vinculantes desde un punto de vista jurídico, es evidente que tienen un gran peso moral.

El hecho es que, en la actualidad, los supervisores europeos tienen mucho más contacto que nunca, y no solo en lo que se refiere a la supervisión de entidades o grupos específicos. En realidad, resultaría extraño que hoy día cualquiera de los supervisores de la UE planteara un cambio importante en la política supervisora o en la regulación sin considerar antes lo que están haciendo sus homólogos europeos.

Esto es lo que ha sucedido con respecto a los preparativos de Basilea II. Los supervisores se han puesto en contacto de forma automática para preparar la aplicación del nuevo marco, dados los importantes cambios que este conlleva, y el CEBS y sus subgrupos proporcionan el foro adecuado para hacerlo. Se ha realizado un ingente trabajo «detrás de bambalinas» que permite a los supervisores aunar sus recursos y estimula el desarrollo de ideas, pero que no necesariamente llega a publicarse. Además, el propio acto de debatir los distintos asuntos y

de intercambiar opiniones y experiencias con los compañeros en el CEBS contribuye a conformar las ideas y las medidas que se han de aplicar al volver a sus organismos. Esta «convergencia suave» es difícil de observar, pero ha aumentado en los últimos años.

5.2 CONVERGENCIA

Y COORDINACIÓN

5.2.1 Las dificultades para evaluar los logros alcanzados

Como se ha mencionado anteriormente, el CEBS ha publicado una serie de borradores de directrices y adoptado otras iniciativas con el objetivo de promover la convergencia y la coordinación de los enfoques entre los distintos países. Pero la pregunta es si las directrices y las iniciativas satisfarán esos objetivos.

Desde la perspectiva de los objetivos, es difícil dar una respuesta definitiva a esta pregunta:

- En primer lugar, muchas de las directrices publicadas por el CEBS solo entrarán en vigor con la aplicación de la Directiva de requerimientos de capital (que tendrá lugar el 1 de enero de 2007), e incluso entonces pasará un tiempo antes de que se deje sentir plenamente su impacto; de modo que es demasiado pronto para hacer una valoración adecuada.
- En segundo lugar, el grado en el que las directrices del CEBS consigan alcanzar sus objetivos dependerá de hasta qué punto las autoridades supervisoras de la UE las apliquen y las cumplan en la práctica, lo que, evidentemente, no puede conocerse con certeza de antemano. Se han expresado algunas preocupaciones acerca de la voluntad de aplicar y cumplir las medidas de nivel 3 en relación con las experiencias del sector de valores, aunque el carácter del nivel 3 es bastante diferente, pues se centra en la ejecución regulatoria más que en las prácticas supervisoras.
- En tercer lugar, la convergencia es difícil de medir, pues en muchos aspectos es una cuestión cualitativa. Las medidas cuantitativas son parciales, en el mejor de los casos. Por ejemplo, una forma de estimar el grado de convergencia logrado podría ser mediante la evaluación de los costes de adaptación de los grupos paneuropeos antes y después de que se implemente una medida en materia de convergencia. Pero no nos hallamos en un contexto estático, ya que los mismos grupos y la manera de organizarse cambian constantemente, y el entorno regulador evoluciona. Por ejemplo, la mayor parte de las directrices del CEBS entrarán en vigor al mismo tiempo que Basilea II, por lo que no es posible comparar en la práctica la aplicación de Basilea antes y después de la introducción de dichas directrices.

Sin embargo, como se menciona en la sección siguiente, existen motivos para ser optimista en cuanto a la adecuada aplicación y cumplimiento de las directrices y a su contribución para lograr un nivel mayor de convergencia y coordinación.

5.2.2 Aplicación de las directrices

Hay distintos factores que deberían desempeñar un papel importante y positivo en promover la aplicación eficaz de las directrices del CEBS:

- En primer lugar, como se ha mencionado anteriormente, las propias autoridades supervisoras elaboran las directrices del CEBS mediante un esfuerzo de colaboración basado en el consenso. Son las autoridades que pertenecen al Comité las que presiden e integran los grupos de trabajo y las que formulan las propuestas, con la asistencia del Secretariado del CEBS, compuesto por empleados de los organismos supervisores en comisión de servicios. Así pues, las propuestas reflejan las aportaciones y las opiniones de los supervisores, y no vienen «impuestas» por un organismo externo.

- Además, los documentos del CEBS solo se publican con el acuerdo unánime de las autoridades que pertenecen al Comité, lo que significa que todos los supervisores han acordado y suscrito un compromiso implícito respecto a su aplicación. Alcanzar un consenso requiere tiempo y esfuerzo, pero aumenta las posibilidades de que se lleven a la práctica con éxito.
- En sus esfuerzos por lograr la convergencia, el CEBS aprovecha la oportunidad que le brinda el hecho de que todas las autoridades supervisoras tengan que modificar sus prácticas para poder aplicar la Directiva sobre requerimientos de capital. Este esfuerzo de convergencia a priori tiene mayores posibilidades de éxito que cualquier medida a posteriori, cuando las prácticas de supervisión ya están consolidadas.
- Por último, es de esperar que «la disciplina de mercado» desempeñe un papel importante. Las directrices y normas de nivel 3 se elaboran atendiendo a los comentarios del sector, y son de carácter público. Por lo tanto, el propio sector presionará para que se cumplan, mientras que la transparencia del supervisor respecto a los enfoques y su aplicación podría ser un instrumento muy útil para ejercer la vigilancia mutua entre las autoridades nacionales. El marco de transparencia del supervisor establecido por el CEBS (mencionado en la sección 4.2.4) podría, de hecho, perfeccionarse y utilizarse más concretamente para demostrar cómo las autoridades pertenecientes al CEBS han aplicado sus directrices y para explicar los puntos de divergencia que se derivan de las circunstancias propias de cada país (principio de «cumpla o explique»).

5.2.3 Seguridad de que las propuestas son las adecuadas

Es sumamente importante que las propuestas sean las adecuadas para cumplir los objetivos del CEBS de fomentar la convergencia y la coordinación. Por ello existen las siguientes salvaguardas:

- Todos los borradores de directrices del CEBS pasan por un proceso de consulta, que se complementa cada vez más con comparecencias públicas. Esto significa que el sector (y cualquier otra parte interesada) tiene la oportunidad de comentar si las propuestas son adecuadas y expresar sus preocupaciones si consideran que la medida no alcanzará su objetivo o no constituye la mejor manera de lograrlo. Por su parte, el CEBS se ha comprometido a tener en cuenta estas opiniones y a explicar cómo ha reflejado los resultados de estas consultas en sus documentos finales.
- A un nivel más general, el CEBS publica su programa de trabajo y ha establecido un panel consultivo (integrado por representantes del sector y usuarios finales) para que le ayuden a establecer sus prioridades y a centrar su atención en los temas apropiados. No obstante, es posible que en el futuro se inste a potenciar estos aspectos mediante un mayor recurso a los análisis coste/beneficio y quizá incluso a través de un proceso de «consulta previa» sobre iniciativas futuras, aunque es importante que ello no sea un obstáculo para realizar otras labores más urgentes ni dé lugar a un exceso de burocracia.

Sin embargo, el CEBS tendrá también que velar por que sus acciones cumplan los objetivos en la práctica y examinar, a posteriori, los progresos efectuados:

- El CEBS ha afirmado que tiene previsto realizar una revisión anual para reconsiderar su programa de trabajo y, si fuese necesario, adaptar su estrategia y sus obje-

tivos. El Comité se propone también desarrollar una metodología que le ayude a evaluar sus progresos, identificando los ámbitos en los que va por buen camino, así como aquellos en los que los avances han sido más lentos o más rápidos de lo previsto. Además, el CEBS ha reconocido la importancia de calibrar el impacto de su labor, en las percepciones de los grupos a los que dicha labor debería beneficiar (por ejemplo, las autoridades supervisoras, el sector bancario —especialmente, los grupos internacionales, pero también las entidades más pequeñas— y los usuarios finales), aunque todavía no ha desarrollado un instrumento formal para lograr este objetivo. Así pues, serán esenciales las aportaciones del sector y las de otros interesados.

- La transparencia también puede ser un instrumento útil para ayudar a evaluar los progresos. Como se ha mencionado anteriormente, el CEBS ha diseñado un marco de transparencia del supervisor en virtud de la Directiva sobre requerimientos de capital, a través del cual se publicará información comparativa, incluidas estadísticas. Este tipo de información, siempre y cuando sea verdaderamente comparable, puede contribuir de forma muy útil a los debates entre supervisores y entidades acerca del nivel de convergencia que se haya alcanzando en las prácticas supervisoras.

5.3 DESARROLLO DE NIVEL 3

Como se ha mencionado anteriormente, aunque hasta ahora la experiencia del CEBS en la aplicación de instrumentos de nivel 3, como las directrices, es limitada, cuenta con una experiencia mucho más amplia en la formulación de propuestas. En opinión de la autora, se confirman así algunas ideas preconcebidas:

- *El logro de un acuerdo sobre las directrices de nivel 3 requiere tiempo y no es tarea fácil.* Especialmente cuando se trata, como en este caso, de un acuerdo unánime de 25 países que no son homogéneos, los avances pueden ser más lentos de lo que sería conveniente desde un punto de vista político. La alternativa sería algún sistema formal de votación por mayoría o incluso un enfoque «de dos velocidades», pero tanto uno como otro entrañarían un riesgo de fractura del pragmatismo y del espíritu común del Comité. El CEBS ha de ser ambicioso en sus objetivos y ejercer el grado de presión apropiado para avanzar. Por otra parte, el logro de un consenso es la mejor forma de conseguir el compromiso de las partes interesadas.
- *La convergencia presupone movimiento.* Siempre existe la tentación innata de tratar de mantener el statu quo. Es importante evitar un enfoque de «mínimo común denominador», en el que las directrices de nivel 3 incluyan una formulación tan ambigua que todo el mundo pueda aceptarlas, pero que no ejerzan presión para mejorar y, en última instancia, no modifiquen las prácticas supervisoras. Igualmente importante es resistir la tentación de limitarse a recopilar los requisitos que exigen cada una de las partes. La convergencia ex ante parece ofrecer el mayor número de posibilidades de éxito para poder avanzar.
- *Pero no debe ser una camisa de fuerza.* La convergencia no debe orientarse hacia una «armonización máxima», es decir, exigir que todos hagan lo mismo. El sector bancario de la UE no es homogéneo; la diversidad es parte de su naturaleza y hemos de asegurarnos de que el sistema pueda hacer frente a esta realidad. Una forma de avanzar podría ser el fomento de una mayor transparencia en cuanto a las diferencias entre los distintos enfoques y a las razones que las motivan.

– No puede esperarse que el CEBS resuelva problemas que requieren medidas políticas. Aunque el CEBS puede aportar asesoramiento de carácter técnico y práctico, no puede resolver problemas políticos ni modificar realidades jurídicas. Por ejemplo, aunque los supervisores puedan encontrar formas de cooperar y compartir las tareas en relación con la supervisión de los grupos bancarios, el marco jurídico es el que es, y, en el ámbito nacional, los supervisores son responsables y tienen que rendir cuentas de sus actos para proteger a los depositantes.

6 Evolución futura

En el momento de la publicación de este artículo falta algo más de un año para que se aplique en la UE la Directiva sobre requerimientos de capital. Tras su entrada en vigor, prevista para el 1 de enero de 2007, también lo harán los nuevos artículos sobre cooperación recogidos en la Directiva (véase más arriba) y las directrices/iniciativas presentadas por el CEBS. Por lo tanto, en el período previo a esta fecha, el CEBS centrará sus esfuerzos en concluir las consultas, ultimar las directrices y prepararse para su puesta en práctica junto con la Directiva. Será también un período de intenso trabajo para el sector.

Además, incluso después de la entrada en vigor de la Directiva sobre requerimientos de capital, quedará mucho por hacer a más largo plazo para garantizar su aplicación efectiva y realizar los ajustes necesarios, a medida que los bancos y los supervisores desarrollen sus prácticas. Asimismo, el CEBS continuará con el resto de sus actividades y su programa de trabajo.

Entre tanto, el funcionamiento del enfoque Lamfalussy seguirá estando sometido a escrutinio. Un «Grupo Interinstitucional de Seguimiento», integrado por representantes designados por la Comisión, el Consejo y el Parlamento, realizará una evaluación anual de los avances y tratará de identificar los posibles obstáculos. El Grupo será competente para actuar hasta diciembre de 2007; para entonces se habrá obligado a la Comisión a efectuar una revisión de la Directiva por la que se aplica el enfoque Lamfalussy a todos los sectores de servicios financieros. Al mismo tiempo, las instituciones europeas tendrán que alcanzar un acuerdo sobre el papel que desempeñará el Parlamento Europeo en el desarrollo de los detalles técnicos de la legislación (nivel 2) en el futuro. Se ha encontrado una solución transitoria en relación con la Directiva de requerimientos de capital, pero es preciso adoptar una solución permanente²⁶.

Al mismo tiempo, continúa el debate respecto a si las actuales estructuras institucionales de supervisión siguen siendo adecuadas en un mercado integrado. Por ejemplo, algunas partes del sector piden todavía un enfoque de la supervisión basado plenamente en la existencia de un *lead regulator*, o regulador guía²⁷, mientras que otros llegan incluso a abogar por la creación de un órgano centralizado que se responsabilizaría de la supervisión de los bancos paneuropeos y que actuaría como árbitro de última instancia en la interpretación y la aplicación de las normas del mercado financiero europeo en caso de conflicto entre los reguladores nacionales²⁸.

26. El proyecto de Constitución Europea hubiera dado al Parlamento Europeo mayores competencias en relación con las medidas de nivel 2, con lo que estaban de acuerdo todas las instituciones europeas. No obstante, dado el freno sufrido por el proyecto de Constitución, y hasta que este asunto se resuelva correctamente, ha sido necesario encontrar otros modos de ofrecer la suficiente tranquilidad al Parlamento; por ejemplo, a través de las «cláusulas de suspensión», por las que las competencias de la Comisión con respecto al nivel 2 se suspenden automáticamente tras un período determinado, a menos que el Consejo y el Parlamento acuerden su renovación. Dicha cláusula se ha incluido en la Directiva de requerimientos de capital. 27. Por ejemplo, la Mesa Redonda sobre Servicios Financieros Europeos ha pedido con mucha insistencia la adopción de este tipo de enfoque y ha publicado varios documentos al respecto. Callum McCarthy, presidente de la Financial Services Authority del Reino Unido, abordó algunos de los problemas que conlleva este tipo de enfoque en un artículo publicado en el *Financial Times* el 22 de agosto de 2005. 28. Véase, por ejemplo, la respuesta del Deutsche Bank a la consulta de la Comisión Europea respecto a su *Libro Verde sobre la política para los servicios financieros*.

A este respecto, la Comisión ha hecho hincapié recientemente, en su *Libro Verde sobre la política para los servicios financieros*, en que «solo deberán desarrollarse nuevas estructuras cuando se hayan agotado todas las posibilidades de cooperación de conformidad con el marco [Lamfalussy] actual y solo si hay evidencia concluyente de que, una vez aplicado y desarrollado plenamente, dicho marco no puede cumplir sus objetivos de estabilidad financiera e integración ni los requisitos que establece la legislación europea».

Es evidente que en el sector bancario no se han agotado todavía todas las posibilidades, dado que el CEBS es nuevo y que sus directrices todavía no han comenzado a aplicarse. Sin embargo, parece poco probable que el debate disminuya y, como se indicó anteriormente, el final de 2007 será un hito importante para reflexionar sobre el marco y considerar si es necesario incorporar nuevos elementos o realizar cambios de envergadura. Mientras tanto, es posible que continúe el debate acerca de las herramientas adicionales que podrían utilizarse en el nivel 3, como, por ejemplo, la mediación entre supervisores en caso de que se produzcan problemas en materia de cooperación o convergencia.

7 Conclusión

Aunque el CEBS solo lleva funcionando dos años, ha capitalizado rápidamente la tradición existente en materia de cooperación y colaboración entre las autoridades de supervisión bancaria europeas, y puede sentirse satisfecho de sus logros.

El compromiso y la voluntad de los miembros del CEBS de contribuir a las labores de este Comité han sido admirables, como lo demuestran los avances realizados durante la fase de creación del Comité y los documentos publicados. No cabe duda de que la urgencia de garantizar una aplicación eficaz de la Directiva de requerimientos de capital ha dado un gran impulso a esta labor, pero reunir a supervisores bancarios de 25 bancos centrales para producir y comprometerse a publicar una serie de borradores de directrices, en los que se establecen intenciones y expectativas comunes en ámbitos clave de la supervisión, es un logro que no debe subestimarse. De hecho, en este artículo se hacen constar algunos de los desafíos. No obstante, el trabajo dista mucho de estar terminado y el CEBS tendrá que seguir desplegando notables esfuerzos para asegurarse de que estos logros den fruto en el futuro y se refuercen la solidez y la estabilidad de las entidades financieras europeas.

Como prioridad inmediata, el CEBS debería centrar la atención en ultimar los borradores de directrices y los instrumentos relacionados con la Directiva de requerimientos de capital, teniendo debidamente en cuenta los resultados de la consulta y otras aportaciones, y garantizando la coherencia de todo ello. A este último respecto, será importante la elaboración de un «compendio» de directrices para la aplicación de la Directiva.

También, e incluso aunque los indicios actuales son positivos, parece razonable fomentar un debate activo entre las autoridades supervisoras respecto a sus planes para aplicar las directrices y, si procede, respecto a los avances realizados en esta materia. De esa manera se contribuirá a detectar posibles problemas en una etapa temprana. La difusión de información en materia de supervisión podría ser un instrumento útil para presentar y explicar cuestiones relativas a la aplicación a un público más amplio. En este sentido, el marco de transparencia supervisora diseñado por el CEBS podría desempeñar una importante función.

Con todo, uno de los principales desafíos será lograr que las directrices y los instrumentos del CEBS surtan realmente los efectos deseados en la convergencia y la coordinación. Aunque, en cierta medida, esto se comprueba con antelación por medio de instrumentos como las consultas, el verdadero impacto no puede conocerse por anticipado. La prueba de fuego vendrá con la aplicación de las directrices y los instrumentos, que deberá coincidir con la

entrada en vigor de la Directiva a principios de 2007. Es necesario que el CEBS esté preparado para examinar sus resultados y sus planes de trabajo, y que efectúe los ajustes necesarios para mejorar el grado de convergencia con el tiempo, basándose en la experiencia. En este proceso será esencial la información que pueda aportar el sector, aun cuando ello entrañe sus propios costes.

A un nivel más general, es importante dar tiempo a las estructuras basadas en el enfoque Lamfalussy para que funcionen adecuadamente y aprovechar al máximo sus posibilidades. Como se menciona en este artículo, ninguna de las directrices del nivel 3 se ha contrastado aún en el sector bancario. Tampoco se ha solicitado al CEBS que contribuya al nivel 2 en el contexto del proceso Lamfalussy. Naturalmente, es importante no caer en la complacencia de creer en la capacidad de las estructuras actuales para alcanzar sus objetivos, por lo que el debate debe continuar. No obstante, también es necesario dar tiempo y espacio al CEBS para que prosiga su importante labor en materia de convergencia.